

Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Türkiye’den Örnekler

YKİ, üretkenliği ve verimliliği en üst düzeye çıkarmayı ve kamu yöneticilerini kurallar ve karşılaşılabilecekleri muhtemel kısıtlamalardan kurtararak özgür hareket etmelerine olanak sağlamayı amaçlamaktadır.



Şaban ERDOĞAN

Mahalli İdareler Genel
Müdürlüğü Şube Müdürü

Kamu sektörünün devletlerin var oluş nedeni olan insanlar üzerinde çok ciddi etkilerinin, hatta hayatlarının ayrılmaz parçası olduğu bilinmektedir. İnsanlar binlerce yıl ortak ihtiyaç ve taleplerini karşılamak için bir organizasyona ihtiyaç duymuşlardır. Bu organizasyonlar tarih boyunca devletler olmuştur. Devletler temel toplumsal ihtiyaçları karşılamayı amaç edinen ve varlığını buna borçlu olan organizasyonlardır. Eğitim, sağlık, güvenlik ve adalet gibi en temel hizmetlerin insanlara ulaştırılmasını kamu sektörü temin eder ki bu kavramlar, insanların günlük yaşamlarını sürdürmek için gerekli en temel unsurlardır.

Bu makale 1970’lerin sonlarında Anglosakson ülkelerde başlayıp değişik ülkelerde uygulanma imkânı bulan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ - New Public Management) anlayışını ve Türkiye’deki örneklerini anlatan bir çalışmadır. 20. yüzyılın

ikinci yarısından itibaren ekonomisinin sarsılması ve yaşanan mali krizler, geleneksel kamu yönetiminin, insanlara mal ve hizmetlerin ulaştırılmasında yetersiz kaldığı düşüncesi, kamu sektörünün nispeten zayıf performansı, otoriter bürokrasi, hesap verme sorumluluğunun zayıflığı, insanların isteklerindeki artış ve daha kaliteli hizmetlerin talep edilmesi, devletin büyüklüğü ve rolü ile bürokrasi yeniden sorgulanmış ve kamu yönetiminde geleneksel bürokrasi olgusuna karşı (Hood, 1991)YKİ anlayışının hızlı bir şekilde ortaya çıkmasına (Sarker, 2005: 249-50) sebep olmuştur.

Özellikle son 30 yılda kamu yönetimi alanında yeni uygulamalar ve kavramlar ivme kazanmış ve bir paradigma değişimi yaşanmıştır. Bu çerçevede öncelikle gelişmiş ülkelerde ve daha sonra bazı gelişmekte olan ülkelerde yönetim biliminde yaşanan son gelişmeler klasik

bürokratik yönetim modelinden esnek, katılımcı, yetkilendiren (yetki devreden), etkinliğe ve verimliliğe vurgu yapan, kalite odaklı ve vatandaş müşteri olarak gören, yüksek performans hedeflerine sahip yeni bir kamu yönetimi modelini ortaya çıkarmıştır. (Kurt, Uğurlu 2007,82)

YKİ anlayışı, etkinlik, verimlilik ve ekonomikliği ön planda tutan, yönetilenlere karşı hesap verme sorumluluğu bulunan, yönetilenlerin beklenti ve isteklerini dikkate alan ve bu yönde kamu politikaları üreten, kamunun küçültülmesini esas alan, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün aktif rol aldığı, yerinden yönetimin baskın olduğu yönetim uygulamaları olarak ifade edilebilir. Dunleavy ve Hood'a (1994) göre ise YKİ aslında kamu sektörünün özel sektör tekniklerini ve metotlarını (yönetim, muhasebe) benimsemesi anlamına gelmektedir.

Genel olarak, YKİ'nin savunucuları bu kuramın değişik açılara vurgu yapmaktadırlar. Fakat çoğu akademisyen YKİ'nin anlayışının en temel karakteristik özelliklerinin aşağıda sıralanan yedi maddeden oluştuğu konusunda hemfikirlerdir (Hood, 1991: 4-5; Hood, 1995: 95):

- Bunlardan birincisi, kamu kurumlarının üst düzey yöneticileri tarafından denetlenmesi anlamına gelen kamu sektöründe tecrübeye dayalı profesyonel yönetim anlayışıdır.
- İkincisi, amaçların, hedeflerin, başarı göstergelerinin tanımlanması anlamına gelen, kurumun açıkça tanımlanmış standartlarının ve performans ölçütlerinin varlığıdır.

- Üçüncü boyut, üretilen çıktılar üzerindeki kontrolün sağlanmasıdır. Bu, kaynakların tahsisi ve performans ölçütlerine bağlı ödüllendirmeye daha fazla vurgu yapılması anlamına gelmektedir.
- Dördüncüsü, kamu sektörünün eski, merkeziyetçi olan yapısının değiştirilerek birbirinden ayrılmasıdır; yani kamu kurumlarının küçük birimler halinde yönetilmesi anlamına gelmektedir.
- İhale ve sözleşmelerle kamunun rekabet gücünün artırılması bu özelliklerden beşincisidir.
- Altıncısı ise, kamu personel istihdamının, özel sektör yönetim modelleri gibi esnek bir yapıya kavuşturulmasıdır.
- YKİ'nin yedinci ve son karakteristik özelliği, çalışanların disiplinlerinin artırılması ve maliyetlerinin azaltılması anlamına gelen, kaynak kullanımında daha fazla disiplindir.

YKİ derinlik, kapsam ve ülkelerin başarılarına göre değişiklik gösterse de, amacı ve kullandıkları teknolojiler bakımından oldukça benzerdir. YKİ, üretkenliği ve verimliliği en üst düzeye çıkarmayı ve (Kabolian, 1998: 190) kamu yöneticilerini kurallar ve karşılaşılabilecekleri muhtemel kısıtlamalardan kurtararak

özgür hareket etmelerine olanak sağlamayı amaçlamaktadır (Meier ve Hill, 2007: 55-56). Ayrıca devletin kamusal hizmet sunumunda faaliyet alanının daraltılması ve kamusal istihdamın küçültülmesi, kamu hizmet sunumunun özel sektöre bırakılması, hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabet unsurunun ön planda tutulması, özellikle bilgi teknolojilerinde otomasyonun gelişmesi (Hood, 1991, 1995) ve özel sektör yönetim normları ile müşteri odaklılık gibi hususlar YKİ'nin temel prensipleri arasındadır (Hood, 1991, 1995; Pollitt, 1993; Ferlie vd. 1996; Dargie ve Dawson, 1999).

1. YKİ'nin Ortaya Çıkışı

YKİ'nin ortaya çıkmasında, ekonomik/mali, siyasi-ideolojik, bilgi teknolojilerinin gelişmesi, neoliberal düşüncelerin etkisi, insanların beklentilerindeki artış ve hizmet sunumundaki alternatif formların oluşması gibi birden fazla faktör sıralanabilir. Burada, ekonomik/mali ve siyasi-ideolojik faktörler gibi en temel iki hususa değinilecektir.



2. Ekonomik-Mali Faktörler

Yukarıda da kısmen değinildiği üzere, ekonomik faktörler YKİ'nin ortaya çıkışı üzerinde oldukça büyük bir etkiye sahiptir. Walsh (1995), YKİ anlayışının benimsenmesi sürecinde ülkelerin ortak bir özelliğinin; ödemeler dengesi, kamu harcamalarının büyüklüğü ve kamu hizmetlerinin maliyeti üzerindeki endişeleri olduğunu belirtir. Benzer bir şekilde Larbi (1999: 3) YKİ'nin ortaya çıkmasında ekonomik ve mali faktörlerin önemine işaret ederek mali krizlerin ve verimlilik, etkinlik arayışının, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve modernizasyonuna yol açtığını ve böylece kamu yönetimi alanındaki reformların, siyasetin en önemli gündem maddesini oluşturduğunu ifade etmiştir. Osborne ve Geabler'de (1993) YKİ'nin ortaya çıkmasının en önemli nedenini 1970'lerdeki ekonomik krizlere bağlamaktadır.

1970'lerin ortalarında sanayileşmiş ülkeler de dâhil ekonomik büyümenin yavaşlaması ve hatta durgunlaşması, daha fazla oranda işsizliğin ortaya çıkması, yatırımın azalması hükümetlerde, kamu harcamalarını azaltma ve kamu faaliyetlerinin çoğunda kesinti yapma fikrini ortaya çıkardı. Bu bağlamda kamu yönetimi mekanizması 1970'in sonlarından itibaren değişim için yukarıdan aşağıya bir baskı altına girmiş, kamu kuruluşlarının özel sektör gibi profesyonelleşmesine ve hükümetleri 'üretken olmayan' kamu hizmetlerini yeniden tasarlama yollarını aramaya mecbur bırakmıştır. Sonuç olarak, devletin büyüklüğü sorgulanmaya başlanmış, devlet harcamalarında kesintiye gitme ile birlikte özelleştirme fikri ön plana çıkmıştır.

3. Siyasi-İdeolojik Faktörler

20. yüzyılın sonlarına doğru siyasi ve ideolojik bağlamdaki değişimler de YKİ'nin ortaya çıkmasında belirleyici

olmuştur. Literatürde YKİ'nin ortaya çıkışı "Yeni Sağ" fikrinin yükselişiyle ilişkilendirmektedir (Hood, 1991: 6; Larbi 1999: 4). Siyasal etkenler; Yeni Sağ ideoloji diye nitelendirilen ve kamunun hizmet sunma yöntemlerinden özelleştirmelere kadar birçok alanda değişimi öngören ve devletin rolünün sorgulanması fikri etrafında şekillenen gelişmelerdir (Lamba,2014:136).

Yapılan tüm yasal düzenlemelerle; merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımı yeniden tanımlanmış, daha önce merkezi idare tarafından yürütülen pek çok hizmet mahalli idarelere devredilmiştir.

Yeni Sağ, fayda sağlayan yaratıcı fikirleri ve serbest piyasa ekonomisi olanaklarını desteklemektedir. Keynesçi refah devleti, sosyal haklar ve eşitlikle ilgilense de; Yeni Sağ, bireysellik ve kişisel özgürlük değerlerini teşvik etmektedir. Yeni Sağ düşünceleri, kamu hizmetlerinin sağlanmasında devlet katılımının en düşük seviyede tutulması gerektiğini savunmaktadırlar (Sözen, 2002: 144).Yeni Sağ fikirleri YKİ'nin ve onun ideolojik temellerinin oluşumunda bir etkiye sahip olduğu açık bir şekilde görülmektedir (Walsh, 1995; Sözen, 2002: 144).

Özellikle İngiltere'de Thatcher yönetimi iktidara geldiğinde, devletin büyük bütçeli ve hantal olduğunu, bunun da yatırımları ve bireysel girişimi engelleyici olduğunu iddia etmişlerdi. Daha sonra, kamu sektöründeki hareketsizlik algısına karşı bir tepki olarak kamuda bir dizi reformlar yaptılar. Devletleşmiş sanayilerin büyük kısmını özelleştirdiler. Bu düşüncenin en belirgin sonucu, özelleştirilen British Telecom'dur (Pollitt, 1993: 44).

4. Türkiye Örneği

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının kaliteli hizmet sunumunda yetersiz olması, kamu harcamalarında standardizasyonu sağlayamaması ve hizmet alanlar açısından beklenen hizmet standartlarını karşılayamamasının YKİ'nin doğmasına neden olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda 1970'lerde gelişmiş ülkelerde kamu yönetimi alanında ciddi reformlar başlamış ve kamu hizmetlerinin sunumunda büyük değişiklikler olmuştur. Özellikle, bu anlayışla birlikte, özel sektör kamu hizmetlerinin sunumunda bir aktör olmuş, kamu sektöründe daha fazla rekabet, daha hesap verebilir, çıktılara odaklanmış bir yönetim anlayışı doğmuştur.

Türkiye'yi ele alacak olursak, 2003 yılından itibaren Türk kamu yönetimi alanında da ciddi reformlar yapılmıştır. Türk kamu yönetimi alanında Cumhuriyet'ten bu yana belirli aralıklarla reform çalışmaları yapılmakla birlikte bu reformların büyük çoğunluğu pratikte uygulamaya geçmemiştir. 2002 yılında kurulan hükümetle birlikte bu alanda yapılan reformlar tek çatı altında "Kamu Yönetimi Temel Yasası" tasarısında toplanmıştır. Bu tasarı esas itibarı ile Batı'da doğup diğer ülkelerde de uygulanan YKİ'nin Türkiye'de uygulanma aşamasının ilk basamağı olacaktı. Ancak tasarı o dönemin Cum-

hurbaşkanının vetosu nedeniyle yürürlüğe girememiştir. O günden sonra kamu yönetimi reformları parça parça uyulamaya konulmaya çalışılmıştır. Bu reformların bir kısmı YKİ'nin temel prensipleriyle bağdaşmaktadır ve belirli aralıklarla uygulanmıştır. Burada kamunun sadece iki önemli alanında yapılan reformlardan bahsedilecektir.

Birincisi sağlık alanında "Sağlıkta Dönüşüm Programı" adı altında uygulanan reformdur. Bu reformla Sağlık Bakanlığı yeniden yapılandırılarak genel sağlık politikalarını belirleyen, sağlık sektöründe koordinasyonu sağlayan ve bu alanı denetleyen ve düzenleyen bir bakanlık olmuştur. Sağlık hizmetleri illerde birinci basamak olan aile hekimliği müessesesi, halk sağlığı müdürlüğü bünyesinde ve ikinci basamak olan hastaneler "kamu tüzel kişiliğine sahip", "özerk" kamu hastane birlikleri genel sekreterliği çatısı altında yeniden yapılandırılarak sunulmaya çalışılmaktadır. Ayrıca il sağlık müdürlükleri varlıklarını korumuş ve koordinasyondan sorumlu hale getirilerek hizmet sunmaya başlamıştır. Daha önce belirtildiği üzere YKİ kamu hizmetlerini devletin sunma-

il nüfusu 750.000'in üzerinde olan 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırı il ve ilçe mülki sınırı olarak belirlenerek büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

sından ziyade devletin politika belirlemesini ve bu hizmetleri sunan (devlet tarafından etkin denetlenen) özerk yapılar oluşturmalarını ve kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın birimde (yerelde) sunulup bü-

rokrasinin azaltılmasını esas almaktadır. Sağlık sektöründe yaşanan bu değişim YKİ'nin Türkiye'de uygulanmasının örneklerinden biridir.

İkincisi, mahalli idareler alanında da yeniden yapılanma çalışmaları başlatılmış ve günün şartlarına uygun, çağdaş yönetim ilkelerini esas alan, idari süreçlerde sivil katılıma önem veren temel kanunlar hayata geçirilmiştir.

Yapılan reform uygulamaları çerçevesinde; Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun, İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Ayrılması Hakkında Kanun uygulamaya konulmuştur. 2012 yılında çıkarılan On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması hakkındaki kanun ile yapılan reform çalışmaları hızlanmıştır.

Bu kanun ile ölçek ekonomilerinin avantajından yeterince yararlanabilmesi için idari, mali ve teknik açıdan güçlü yerel yönetim yapılarının oluşturulması, aynı alanda birden fazla idare arasındaki görev, yetki ve sorumluluk çatışmasına son ve-



rilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede il nüfusu 750.000'in üzerinde olan 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırı il ve ilçe mülki sınırı olarak belirlenerek büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

Yapılan tüm bu yasal düzenlemelerle; merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımı yeniden tanımlanmış, daha önce merkezi idare tarafından yürütülen pek çok hizmet mahalli idarelere devredilmiştir.

Ayrıca yapılan bu reformlar ile mahalli idarelerde birimlerin kurulması, kadroların ihdas ve iptali konusundaki yetkiler bu idarelerin kendi karar organlarına bırakılmıştır. Daha şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışı çerçevesinde mahalli idarelerin almış olduğu kararlar ve yapmış olduğu işlemler kamuoyu denetimine açılmış, yerel halkın yö-



netime daha etkin katılmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirilerek belediye meclisleri güçlendirilmiştir. Etkin mali yönetimin sağlanabilmesi amacıyla mahalli idarelerin borç ve alacakları yeniden yapılandırılmış, merkezi yönetim bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere ayrılan

paylar arttırılmış ve pay dağıtım sistemine yeni birtakım kriterler getirilerek daha adil bir dağıtım sistemi kurulmaya çalışılmıştır.

Böylelikle mahalli idareler alanında yapılan reformların, YKİ anlayışının Türkiye'de tezahürünün bir diğer örneğini teşkil ettiği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Dargie, C. ve Dawson, S. (1999) 'New Public Management: An Assessment and Evaluation with Special Reference to UK Health', *Public Management*, 1(4), 459-481.
- Dunleavy, P. ve Hood, C. (1994) 'From Old Public Administration to New Public Management', *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Ferlie, E. vd. (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1991) 'A Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. (1995) 'The New Public Management in 1980s: Variations on a Theme', *Accounting, Organization and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Kaboolian, L. (1998) 'The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate', *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.

- Lamba, M. (2014) *'Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereksinimler Üzerinden Bir İnceleme'* Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Y.2014, C.19, S.3, s.135-152.
- Kurt, Mustafa ve Uğurlu, Özlem Y. (2007) *'Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rölü: İlerleme Raporları İçerik Analizi'* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi C.IX, S.11, 82.
- Larbi, G. A. (1999) *'The New Public Management Approach and Crisis States'*, *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD) Discussion Paper No. 112 [Online] <<http://www.pogar.org/publications/other/unrisd/dp112.pdf>> [26 Ekim 2015].
- Meier, K. J. ve Hill, G. C. (2007) 'Bureaucracy in the Twenty-First Century' in Ferlie, Ewan, Lynn, E. Laurence, Pollitt, Jr. Christopher (eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press, pp. 51-71.

- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1993) *'Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector'*. New York: Plume.
- Pollitt, C. (1993) *'Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s'*, *İkinci Baskı*, Oxford: Blackwell Business.
- Sarker, A. E. (2005) 'New Public Management, Service Provision and Non-Governmental Organizations in Bangladesh', *Public Organization Review: A Global Journal*, 5, 249-271.
- Sözen, S. (2002) 'New Public Management Reforms: the British Experience' [Online] <http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/57/2/7_suleyman_sozen.pdf> [26 Ekim 2015].
- Walsh, K. (1995) *Public Services and Market Mechanisms Competition, Contracting and the New Public Management*. Basingstoke: Macmillan