

# TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARININ BİREYSELÇİ VE KURUMSALCI YAKLAŞIMLAR AÇISINDAN İNCELENMESİ

Salih Özgür SARICA<sup>1</sup>

**Atıf/©:** Sarıca, Salih Özgür, (2015). Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma Çalışmalarının Bireyselci ve Kurumsalcı Yaklaşımlar Açısından İncelenmesi, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 8, Sayı 1, Haziran 2015, ss. 319-338

**Özet:** Sosyal olguların analizinde birçok yaklaşım örgütlerin doğasını, muhtemel etkilerini, aralarındaki etkileşimi ve güç ilişkilerini nasıl şekillendirdiğini tartışmaktadır. Tarihsel olarak bu tartışmalar çıkış noktasını birey, örgüt ya da sosyal ilişkileri bağımsız değişken şeklinde belirlemiş ve sosyal gerçekliği bu yönde tanımlama eğilimine girmişlerdir. Kamu yönetimini kurumsallaştırmakta dört temel gelenek göze çarpmaktadır. Birincisi bireyin eylemleri ve kararlarıyla bağımsız olduğu ve öz saikleriyle sosyal yapıyı şekillendirdiğini öne süren, klasik iktisat teorilerinden etkilenmiş bireyselci yaklaşımdır. İkincisi ise bu yaklaşıma antitez niteliğinde olan, sadece bireysel etkileşimlerin değil bunun ötesinde etkileşimlerin örgütsel karakter kazandığı, yapı ve normlarla bireyi değerler ve inanışlar çerçevesinde kategorize edip sınırladığını ileri süren kurumsallaşma perspektifidir. Son iki gelenek olan post-modern, Marxist-eleştirel yaklaşım ise bu çalışmanın dışında tutulacaktır. Çalışmanın amacı son yıllarda birçok ülkede ve Türkiye’de de gözlemlenen kurumsal reform çabalarının hangi yaklaşım çerçevesinde gerçekleştiğini tespit etmektir.

**Anahtar Kelimeler:** Kurumsallaşma, Bireyselci Akım, Reform Çalışmaları, Yeni Kamu Yönetimi Ve İşletmeciliği, Kamu Tercih.

## ***A Study of Reform in Turkish Public Administration in Terms of Individualism and Institutionalism***

**Citation/©:** Sarica, Salih Özgür, 2015). *A Study of Reform in Turkish Public Administration in Terms of Individualism and Institutionalism, Hitit University Journal of Social Sciences Institute, Year 8, Issue 1, June 2015, pp. 319-338*

**Abstract:** *Many approaches discuss the nature of institutions, their possible impacts, interactions and power relations among them in the analysis of social realm. Historically, these arguments determine the focal point as individual, institution or social relations, and tend to define social reality based upon it. In theorizing public administration, four traditions stand out. The first is individualist perspective that puts forward individuals to be independent in their decisions and actions, and so to shape social structure by their self-determination. The second tradition is institutionalist approach that asserts not only individual interactions but also institutions and institutionalized interactions affect the individuals by categorizing and limiting their actions. The last two traditions which are Marxist and post-modern approaches will be excluded in the analysis. This study aims to address under what perspectives recent institutional reforms are performed in Turkey.*

**Keywords:** *Institutionalism, Individüalist Approach, Reform Practices, New Public Administration And Management, Public Choice.*

### **I. GİRİŞ**

Sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelere paralel olarak karmaşıklaşan, örgütlü bir yapı haline gelen toplumsal ilişkilerin ve değişimlerin doğasını sorgulayan çalışmalar, farklı yaklaşımlar ortaya koymuştur. Öyle ki bu yaklaşımlar günümüz siyasal toplumlarında farklı ölçüde vücut bulmuş; devlet sistemleri, örgütsel yapılar ve ilişkiler, kaynak dağılımı ve ekonomik ilişkiler buna göre şekillenmiştir. Bireysel refahı sağlamada ekonomik, ortak ihtiyaçları karşılama, sorunlara çözüm bulma noktasında ise kamusal faaliyetler arasındaki denge, bireye veya örgütlü yapıya atfedilen öneme göre şekillenmiş kuramsal olarak da desteklenmiştir. Bir yanda örgütlü toplumun bireysel fayda temelli rasyonel eylemlerin bir sonucu olduğunu ileri süren, toplumsal refahın bireysel faydaların net toplamı olduğunu ve dolayısıyla ekonomik ilişkilerin etkinliğine vurgu yapan bireyselci (individualist) yaklaşım göze çarpmaktadır. Bir yandan da bireysel eylemin ve ilişkilerin örgütsel

norm ve yapılar çerçevesinde meşruiyet kazandığını, örgütlü toplumun net bireysel fayda toplamının ötesinde farklı değer ve anlam kazandırdığı, örgütsel değişim ve ilişkilerin sosyal realiteyi oluşturduğunu savunan kurumsallaşma (managerial) perspektifi ön plana çıkmaktadır (Alford ve Friedland, 1985). Bu yaklaşımlar sosyal olguları kavramada, değişimleri sorgulamada ve yeni politikalar oluşturmada kuramsal ve metodolojik olarak iki farklı modeli temel aldığını görmekteyiz. İlki ağırlıklı olarak ekonomik ilişkileri temel alan piyasa modeli (market), ikincisi ise siyasal ve sosyal ilişkileri öne çıkaran siyasal toplum (polis) modelidir (Stone, 2012). Dolayısıyla son yıllarda ortaya çıkan kamusal reform çalışmalarının doğasını anlamak için bu farklı perspektifleri ve modelleri karşılaştırmalı olarak incelemek gerekmektedir.

Bunun dışında bireyselci ve kurumsalcı yaklaşımların kamu yönetimi disiplini içerisinde de yansımalarını görmekteyiz. Kamu yönetiminin örgütsel yapı ve işleyişi ile ilgili bu farklı modeller çerçevesinde formüle edilen Yeni Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımlarının net farkı ortaya konmalı, daha özeldelenecek olan reform çabalarının hangi modelin ağırlıklı bir çıktısı olduğunu tespit etmek gerekmektedir. Böylece reform çalışmalarının kurumsallaşma ile bağıntısı açık bir şekilde ortaya koyulabilecektir.

Bu çalışma, iki farklı paradigmanın kamu yönetimi disiplinine ve özeldelenecek yeniden yapılandırma çalışmalarına nasıl yansıdığını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Özellikle ülkemizdeki son yıllardaki gerçekleşen yeniden yapılandırma çalışmalarını gözlemlediğimizde 80'li yıllardan itibaren bireyselleşme yaklaşımının neo-liberal politikalarla paralel bir şekilde sınırlı bir şekilde etkili olduğu, kurumsallaşma yaklaşımının ise refah devleti ve 2000 sonrası AB uyum sürecinde nispeten hâkim olduğu görülmektedir. Bununla birlikte yeniden yapılandırma çalışmaları, kurumsallaşma perspektifinin de öngördüğü şekilde örgütlü yapıyı daha rasyonel ve eşbiçimli hale getirerek kurumsal yapı içerisinde çözüm bulmakta, dolayısıyla kurumsallaşmaya katkıda bulunmaktadır.

## II. KURUMSALLAŞMA (INSTITUTIONALISM) YAKLAŞIMI

Modern toplumların kaderi daha çok sivil toplum kuruluşlarından devlet kurumlarına kadar uzanan bir dizi örgütsel yapılanmalara bağlıdır. Böylece örgütün yapısı, işleyiş ve hedefleri ile örgütler arası ilişkiler toplumu anlamada temeldir (Kleinberg, 1994; 54-55). Kurumsallaşma yaklaşımı toplumun yapıtaşını örgütlerin oluşturduğunu ileri sürmektedir. Toplumsal yapıyı anlama noktasında örgütlerin gerek yapı, norm ve işleyişleri, çevre ile etkileşimi, gerek bireyler üzerinde sınırlı eylem kapasitesi sunması açısından değerlendirildiğinde bu yargı daha güçlü hale gelmektedir. Dolayısıyla bireyin eylemi, diğer bireylerle etkileşimi, statüsü veya konumu kurumsallaşmış, sosyal ilişkilerden ve örgütlü yapıdan bağımsız şekillenmemiştir (Meyer and Rowan, 1977).

Örgütler, örgütü oluşturan unsurların ötesinde sembolik ve diğer aktörleri harekete geçirici özelliğe sahiptirler. Kurumsallaşmış (bir ölçüde kemikleşmiş) politikalar, hizmetler, yöntemler, eylem modelleri güçlü birer mit haline gelmiş ve birçok örgüt bunları gayri ihtiyari benimsemişlerdir. Kurumsallaşma, sosyal sürecin, zorunlulukların ve eylemlerin toplumsal biliş üzerinde düzenleyici bir statü haline geldiği süreci ifade etmektedir (Meyer ve Rowan, 1977). Dolayısıyla bütün, parçalarını oluşturan unsurların net toplamından daha fazla bir anlam ve etkiye sahip olduğu vurgulanmaktadır (Stone, 2012).

Meyer ve Rowan'a göre geleneksel teoriler, örgütsel faaliyetlerin tanımı, kontrolü ve koordinasyonu gibi tek düze rasyonel değerlendirmelerin kurumsal başarıda kritik bir etkiye sahip olduğunu ileri sürerek büyük resmi görmekte yetersiz kalmıştır. Fakat örgütsel analizlerde gözlemlenmektedir ki bu unsurlar çoğu kez göz ardı edilmekte, faaliyetler tanımlandığı gibi uygulanmamakta, kurallara uyulmamaktadır. Bunun ötesinde örgütün temel yapı taşları ile gerçekleşen örgütsel faaliyetler arasında çok zayıf bir bağ bulunmaktadır (March and Olsen 1976; Weick 1976).

Bu yaklaşımın temelinde M.Weber'in bürokrasi modeli ve toplumun nasıl formel yapıyla iç içe geçtiğini formüle etmesi bulunmaktadır. Weber'e göre (1968) rasyonel ruhun kurumsal bir manifestosu olan bürokrasi, bireyleri güçlü ve etkili bir şekilde kontrol etme aracıdır. Bir kez oluştuğunda bürokratikleşme ivmesi kaçınılmazdır (DiMaggio ve Powell, 1983). Dolayısıyla meşruiyeti, demokratik toplum teorisinin temel unsuru olan hukuksal rasyonelliğe dayanan bürokrasinin, basit bir örgütsel yapı olmasından öte sosyo-ekonomik yapı ve ilişkileri şekillendiren, düzen getiren bir özelliği olduğu vurgulanır (Henderson ve Parsons, 1948: 56). Modern örgütlerde mevkiiler, politikalar, programlar ve prosedürler, daha çok kamuoyu, önemli aktörlerin görüşleri, meşru bilgi, sosyal prestij ve yasalar tarafından pekiştirilmektedir. Formel yapılarda bu unsurlar, örgütsel normların güçlü manifestolarıdır. Bu normlar bazı örgütler üzerinde bağlayıcı nitelikte rasyonel mitler haline gelmiştir (Meyer ve Rowan, 1977).

Toplumda rasyonelleştirilmiş kurumsal yapıların büyümesi formel örgütleri daha yaygın ve karmaşık hale getirmektedir. Bu yapılar, formel örgütleri hem kolayca oluşan hem de daha gerekli duruma getiren mitlerdir. Bu kurumsal mitler faaliyetler dizisinde çoğaldıkça mevcut örgütler, formel yapılarını genişletmekte ve böylece bu mitlerle eşbiçimli (izomorfik) hale gelmektedir (Meyer ve Rowan, 1977). Rasyonel niteliği ön kabul görmüş formel örgütlerin yapısı, faaliyetleri, etkinliği ve değişimi yeterince sorgulanmamaktadır. İyi bir amaç için oluşturulduğu varsayılmakta ve kolay kolay geri dönüşler (de-institutionalism) yaşanmamaktadır.

Örgütler kurumsal çevre ile etkileşim halindedir. Bir örgütsel faaliyet yalnızca onun sistem ile olan ilişkisi vasıtasıyla anlaşılabilir (Bell, 1976). Dolayısıyla örgütsel başarı, üretken faaliyetlerin etkili koordinasyon ve kontrolünden daha farklı faktörlere dayalı olmaktadır. Üretken etkinliklerinden bağımsız olarak örgütler, oldukça karmaşık kurumsal çevrede var oldukça, bu çevreyle eşyapılı (izomorfik) hale geldikçe meşruiyet kazanmakta ve hayatta kalmasını sağlayan kaynaklar elde etmektedir (Meyer ve Rowan, 1977). Günümüzde piyasa modelinin öngördüğünün aksine örgütlerde yapısal değişim daha az rekabete ya da verimlilik ihtiyacına göre gerçekleşmektedir. Bürokratikleşme ve örgütsel değişim formları, örgütleri birbirine benzeyen yapılar haline getiren sürecin bir sonucu vesilesiyle oluşmaktadır. Bu örgütleri homojen yapılar hale getiren süreç izomorfizm olarak tanımlanmaktadır. Hawley izomorfizmi aynı çevresel koşullar içerisinde bir yapıyı diğer yapılara benzeme eğilimine zorlayan kısıtlayıcı bir süreç olarak tanımlamaktadır (DiMaggio ve Powell, 1983).

DiMaggio ve Powell (1983) kurumsal izomorfizmin gerçekleştiği mekanizmaları üç farklı şekilde sınıflandırmaktadır: politik etki ve meşruiyet sorunundan kaynaklanan zorlayıcı izomorfizm; belirsizliğe karşı standart tepkilerden doğan taklitçi izomorfizm; profesyonellik ile ilgili olan normatif izomorfizm. Çevrede yer alan örgütlerle olan izomorfizm örgüt için bazı önemli sonuçlar doğurmaktadır: örgüt, verimlilikten ziyade dışa yönelik meşruiyet kazandıracak unsurları bir araya getirir; örgüt, yapısal elementlerin değerini tanımlamak için dışa yönelik resmi değerlendirme kriteri kullanır; dışa yönelik düzenlenmiş örgütlere bağlılık türbülansı azaltır ve istikrar sağlar. Dolayısıyla kurumsal izomorfizm örgütlerin hayatta kalmasını ve başarısını sağlar (Meyer ve Rowan, 1977).

Giddens hem bireyi hem de toplumu yorumlayan ve birleştiren yapısal dualite (structuration) kavramını ileri sürmüştür (Alford ve Friedland, 1985; 161-174). Kurumsal tanım süreci olarak yapısal dualite dört kısımdan oluşmaktadır: örgütler arası etkileşim boyutunun artması; örgütler arası güç yapısı ve koalisyon örneklerinin ortaya çıkışı; örgütler için hayati önem taşıyan bilginin gün geçtikçe artması; ve örgütlerin birlikte var olabildiklerinin farkına varmaya başlaması (DiMaggio, 1982). Burada yapı-birey (structure-agency) belirleyicilik tartışmalarına karşılıklı bağımlılık tezinin eklendiğini görüyoruz. Siyasal toplumdan örnek verecek olursak her ne kadar devlet başkanı kurumsal yapı (rejim) çerçevesinde politika izlese ve ondan etkilense de bazı durumlarda (özellikle kriz zamanlarında) devlet başkanı kurumsal yapıyı etkileyebilmektedir. Bu formülasyon yeni kurumsalcılık düşüncesinin temelini oluşturmaktadır.

Yeni kurumsallaşma bir önceki yaklaşımın ana fikrinin daha geniş bir tanımını yapmakta (resmi yapı ve kurallar çerçevesinde gayri resmi eğilimler dâhil), bu yaklaşımda bireyler ve kurumların karşılıklı belirleyiciliği kabul edilmektedir. Yeni kurumsalcılar kurumsal tasarım üzerindeki sınırlamaların spesifik doğasını tanımlayabilmektedirler; mevcut kurumsal düzenin doğasında olan güç ilişkileri ve değer yargıları, ve siyasal kurumların gizli doğası. Dolayısıyla yeni kurumsallaşmanın ilgi alanına giren, kurum mimarları, kurumsallaşmış özneler ve kurumsal çevre arasındaki karmaşık ilişkiler yumağıdır (Lowndes, 2009; 191-195). Örgütsel analizde yeni kurumsallaşma, çıkış noktası olarak kurumsal faaliyet ve düzenlemelerdeki çarpıcı homojenleşme eğilimini kabul etmektedir. Kurumsal yaşamın istikrarı, kendini tekrarlayan, verildiği gibi kabul edilen, kendi kendini sürdüren pratikler dizisi tarafından şekillendiği vurgulanır (Powell ve Di Maggio, 1991: 9). Gerçekten P. Peterson “City Limits” eserinde Amerikan kentlerinin yapısının, sosyal politikalardan (redistributive) ziyade geliştirmeci (developmental) politikaları sistemsel olarak izin verebileceğini ortaya koymuştur (1981). Amerikan kent yapılarının sermaye ve yatırım çekme rekabeti içerisinde olması, demografik yapının kamu harcamalarına göre değişebilmesi kentsel politikaları daha çok ekonomik kalkınma odaklı olmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla kentteki kurumsal çevre, sosyal politikaları başarısız uygulamalar olarak kodlamıştır. Geliri yeniden dağıtıcı politikalar bu yüzden daha çok federal hükümetin yapabileceği uygulamalardır. Gerçekten HOPE VI, Section 8 gibi konut politikaları, gıda yardımı (food stamps), kira yardımı (vouchering), sağlık sigortası (general health care) gibi refah politikaları federal hükümetler tarafından gündeme alınabilmiş veya uygulamaya koyulabilmiştir (Kleinberg, 1994).

Bir diğer üzerinde önemle durulması gereken konu ise kurumsallaşmanın aksi istikamette gidebileceği yönündeki tez olan anti-kurumsallaşmadır (deinstitutionalism). Şimdiye kadar anlatılanların temel argümanı, kurumsallaşmış sistemin ilgili yapı ve faaliyetlerinin zamanla kurumsallaşacağı ve homojenleşme eğilimine gideceği üzerinedir. Anti-kurumsallaşma ise nadir ve tesadüfen gerçekleşen bir olgu olduğu bildirilmektedir (Powell ve DiMaggio, 1991: 105). Bireysel faaliyetlere önem atfeden bireyselci akım, toplumsal ilişkilerin, politikaların, ekonomik faaliyetlerin daha müreffeh bir çerçevede gerçekleşmesi için bu anti-kurumsallaşma eğiliminin gerekli olduğunu düşünmektedir. Toplumdaki kurumsal örtü bireyin kararlarını, yaratıcılığını, faaliyetlerini sınırlandırmaktadır ve dolayısıyla yapı yerine eylemin önemi ortaya çıkarılmalıdır. Bir sorun için kurumsal düzenleme yerine sonuç odaklı proje geliştirmek gibi.

### III. BİREYSELLEŞME (INDIVIDUALISM) AKIMI

Bireyselleşme yaklaşımına göre sosyal olguyu belirlemede çıkış noktası bireylerin tercihleri olmalıdır. Daha demokratik bir sistem için bireysel kararlara otonomi verilmesi gerekmektedir. Bu yaklaşımın varsayımı; iyi bilgiye sahip bireyler kendi faydaları için içgüdüsel olarak daha iyi kararlar vermeye meyillidir ve bu kararların net toplamı toplumsal refahı sağlamaktadır. Dolayısıyla her birey toplumsal çevrede belirleyici bir unsurdur. Bu yaklaşımın kaynağı T. Hobbes'un bireyin doğasına yönelik düşüncelerine kadar uzanmaktadır. Hobbes'a göre bireyler daima birbirleri ile rekabet içerisindeyler. Bu, bireyin çıkarını sınırlayabilen toplumsal birlik ve sınırlayıcı kurallara rağmen geçerlidir. Dolayısıyla birey, kendi kişisel isteklerinden ödün vermeden yeni koşullara kendini adapte edebilecektir (Alford ve Friedland, 1985:35-40).

Bireyler kendi ilgileri çerçevesinde sosyal grup oluşturmakta ve ortak hedefleri diğer gruplarla rekabet edecek şekilde belirlemektedirler. Ancak toplumsal bir sorun ortaya çıktığında bu, sosyal grubu bir bütün olarak değil esasında bireyleri etkilemektedir. Bu yaklaşıma göre örgütler, örgütü oluşturan bireylerin toplamından daha fazla bir olgu değildir. Dolayısıyla bu örgütler daha demokratik bir toplum oluşturmak için değerleri, tercih özgürlüğünü ve bireysel iradeyi korumalıdır (Keating, 1995: 123).

Etkileşim sistemi içerisinde fonksiyona sahip bir ünite büyük oranda bu üniteye dâhil olan bireylerin motivasyonlarına bağlı olmaktadır. Genel olarak çoğulcu (plüralist) dünya görüşü modern toplumun kendi kendini düzenleyen (self-regulating) doğasına vurgu yapmaktadır. Bu olgu bireylerin kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmesi ve diğer bireylerin eylemlerine karşı kendilerini uyumlaştırmasına bağlı olmaktadır. Örgütler, çıkar gruplarının değişen koalisyonları olarak görülmektedir. Bu koalisyonlar, kendi çıkarları doğrultusunda diğer örgütleri şekillendirebilecek etki için pazarlık yapma halindedir. Paylaşılmış değerler etkileşimlerine yön vermektedir. Çoğulcu teorisyenler devletten ziyade siyasal topluma önem atfetmektedir. Devlet, toplumun kararlarını uygulayan mikro karar organıdır. Toplumunu yönlendiren bir iletişim mekanizmasıdır (Alford ve Friedland, 1985:35-40).

Genel olarak bazı sosyal kategori ve sınıfa dâhil bireyler belirli ölçüde çıkara sahip olduğunda ve ortak çıkar üzerinde uzlaştığında, o sosyal grup bir ölçüde kendi çıkar ya da grup çıkarı doğrultusunda hareket edecektir. Öyle ki söz konusu sosyal grupta görevler ve çıkarlar ortak hale geldiğinde gerçeklik, bireyin bu ortak çıkar için göstereceği fedakârlık karşılığında tüm üyelerin belirli bir amaç doğrultusunda elde edeceği kazanımlarıyla alakalıdır (Olson, 1965: 211-216).



Daha genel sosyal olgulara yönelik açıklamalar, eylem-teorik mekanizmaları detaylandıran mikro bulgularla desteklenmelidir. Sosyolojik açıklamalarda bireysel eylemi ayrıcalıklı hale getirmekteki gerekçe, eylemin yalnızca öznel bir şekilde anlaşılır olmasıdır. Eylem-teorik açıklamalar sosyal bilimlerde temeldir çünkü bireylerin neyi niçin yaptığını bilmeden bireylerin oluşturabileceği daha büyük ölçüdeki oluşumları anlayamayız. Yalnızca bireyler kasıtlı eylemlere sahiptir ve eylemlerin metodolojik ayrıcalığı, bireylerin metodolojik ayrıcalığını gerektirir (Heath, 2005).

Bireyselleşme yaklaşımının kamu yönetimi disiplinindeki en belirgin yansıması kamu tercihi teorisidir. Kamu tercihinin temel argümanları bireyselci söylemlere ve faydacı (utilitarian) felsefeye dayanmaktadır. Çalışma alanı kişisel çıkarı dayalı hareket eden bireydir ve kamu yararı bireysel isteklerin net toplamından daha fazlası değildir. Kamu tercihi teorisi, piyasa mekanizmasına ve dolayısıyla, bireylerin hizmet, vergi ve diğer politikalarla ilgili tercihlerine en yakın yapı olarak yerel yönetimleri ön plana çıkarmaktadır (Keating, 1995).

Yaklaşık 60 yıl öncesinde R. Musgrave ve C. Tiebout arasında başlayan etkin kamusal mal ve hizmet sunumu tartışması günümüzde de devam etmektedir. R. Musgrave geleneksel merkezi yönetim sistemlerinde tıpkı piyasa ekonomisindeki gibi kusursuz etkinliğin kamu sektöründe uygulanamayacağını belirtmiştir. Kamusal mal ve hizmet sunumunda optimum karar verebilmek için bireysel talepleri öğrenmenin en etkili çözümünü çok merkezli yerel yönetimlerin varlığı ile açıklayan C. Tiebout (1956) ise bireylerin kusursuz bilgiye sahip, mobil ve kararlarında rasyonel davrandığını, böylece benzer tercihlere sahip olanların bir arada yaşaması gerektiğini savunarak piyasa modelini kamuda uygulamak istemiştir.

Öncelikle R. Musgrave'in piyasa çözümünün kamu sektöründe gerçekleşmeyeceği yönündeki haklılığını şu metafor ile açıklayabiliriz. Merkezi yönetimler karar verirken toplumun kamusal mal ve hizmet talebini kavrama noktasında sınırlıdır. Belirli bir mali yıl için bireylerden toplanan vergi (kamusal mal ve hizmetin fiyatı) peşin olarak alınır ve o yıl içerisinde bir mal ve hizmet sepeti oluşturulur. Oluşan bu tek tip kamusal mal ve hizmet sepeti herkes için ideal değildir. Tıpkı bir başkasının bizim yerimize süpermarket alışverişi yapması gibi. Karar vericiler ellerindeki bütçenin verdiği imkân ve politik destek doğrultusunda orta seçmenin (median-voter) talebini tahmin etmeye çalışır. Dolayısıyla her birey bu kamusal politikalara maliyetini peşin ödemek suretiyle kabullenmek durumundadır. Bu noktada C. Tiebout merkezi yönetimin herkes için tek bir politika havuzu oluşturması yerine benzer talebe



sahip bireylerin bir araya gelerek kendi politika havuzlarını oluşturmasını ister. Dolayısıyla aralarında heterojen, kendi içinde homojen kamusal mal ve hizmet sunumuna sahip birden çok yerel yönetim arasında birey, kendi faydasını maksimize edecek seçimi yapacaktır (Tibeout, 1956).

#### **IV. YENİ KAMU YÖNETİMİ VE İŞLETMECİLİĞİNİN KARŞILAŞTIRILMASI**

Kamu yönetiminde dönüşümü konu edinen, bir dizi öneriler sunan ve kamusal yapı ve faaliyetleri nasıl anlamamız gerektiği noktasında yol gösteren yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımları temelini yukarıda bahsedilen perspektiflerden almaktadır. Çözümü, kurumsal çevre içerisinde kalarak bürokratik patolojileri iyileştirmek olan yeni kamu yönetimi kurumsallaşma temelinde şekillenirken; piyasa modelini uygulayan, mevcut bürokratik sorunların kaçınılmaz olduğunu savunan, toplum (community) temelli yerel yönetimlerin teşvik edilerek bürokratikleşme eğiliminden geri adım atılabileceğini öngören yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ise bireyselleşme temelinde formüle edilmektedir.

Yeni kamu yönetimi (New public administration) yaklaşımı ilk olarak Syracuse Üniversitesi'nde 1968 yılında düzenlenen Minnowbrook Konferansı'nda ele alındı. Bazı görüşler yeni kamu yönetiminin geleneksel anlayışa kapsamlı bir alternatif getirdiğini ileri sürerken, kimi görüşler de yeni kamu yönetiminin mevcut yaklaşım içerisinde belli başlı sorunların çözümüne odaklı olduğunu ortaya koymuşlardır. R. Denhardt' a göre yeni kamu yönetimi, radikal bir değişim ve yepyeni bir akım oluşturmaktan ziyade bazı konu ve kavramlar üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu yaklaşımın temel hedef noktası, geleneksel yaklaşımın açıklamakta eksik kaldığı, sıkıntılar yaşadığı sorunlardır (anomalies) (Denhardt, 2011: 106-114).

Minnowbrook perspektifi yeni kamu yönetimini formüle ederken bazı noktalar üzerinde durmaktadır. Bunlardan ilki siyaset-yönetim ayrımı tartışmalarına yöneliktir. Yeni kamu yönetimi (YKY) yaklaşımı siyaset-yönetim ayrımına karşı çıkmakta, davranışçı akımın bu ayrımın gerçekçi olmadığına yönelik yaklaşımına ek olarak yönetimin bizzat politika oluşturma sürecinde yer alması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu noktada kurumsal yapı ve teknik konular üzerinde yoğunlaşmaktan ziyade toplumsal ihtiyaçlar ve sorunlar üzerinde odaklanılması yönetimi daha tutarlı (relevance) bir ivmeye sokacaktır. Kamu kurumları politikanın çevresinde bir unsur değil bizzat içindedir. Çalışma alanı sadece yönetsel prosedürlerin işlendiği dar bir alandan çıkarılmalı; demokratik toplumlarda politikaların şekillendiği, yönetildiği geniş bir alana doğru yol almalıdır (Denhardt, 2011: 107-108).

Bir diğer uzlaşma noktası ise gerçekler-değerler ikilemi üzerinedir. Yeni kamu yönetimine göre pozitivizm sosyal bilimlere deneysel çalışmalarla, veri toplama ve istatistiksel değerlendirmelerle sınırlı tutmuştur. Ekonomik rasyonellik, bilimsel yönetim üzerinde ısrarla durulması ile pekişmiştir. Artık değerler de bilgi üretiminde rol almalıdır. Sorun çözmede değer yargılarının dikkate alınması tutarlılığı sağlayacaktır. Bilim adamının veya bürokratin belirli toplumsal sorunlara yönelik ilgisi ve duyarlılığı, sorun tespiti ve etkili çözümünde rol oynayabilir. Değerler üzerinde hassasiyet normatifiği getirir. Araştırma süreci bilimselliğini koruyabilir ancak çıkarılacak sonuçların değer yargısı içermesi kaçınılmazdır ve zaten gereklidir (Denhardt, 2011: 109).

Yeni kamu yönetiminin verimlilik kriterine karşı sosyal eşitliği ön plana çıkardığını görmekteyiz. Kaynakların, sosyal ve politik değerlerin dağılımında mevcut dengesizliklerin giderilmesi olarak sosyal eşitlik değer kriteri yalnızca yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerinde değil, politika üreticisi olarak kamu yönetimlerinde de ele alınmalıdır. J. Rawls'ın sosyal adalet teorisine de atıf yapılarak tarafsız yönetimin aslında bir görmezden gelme örtüsü (veil of ignorance) oluşturduğu öne sürülmektedir. Dolayısıyla sosyo-ekonomik statü de göz önünde bulundurularak toplumda dezavantajlı konumdaki bireylere ve topluluklara yönelik taraflı bir politika izlenmesi daha tutarlı bir kamu yönetimi anlayışı doğuracaktır (Denhardt, 2011: 110-111).

Son olarak yeni kamu yönetiminde uzlaşılan bir başka değer kriteri ise yönetime katılımdır. Gerek uygulanacak politikadan etkilenen kişi ve grupların katılımı, gerekse yönetim kademesinde çalışanların kurumsal karar verme sürecine katılımı ön plana çıkarılmaktadır. Dışa kapalı, katı hiyerarşik yapıya sahip bürokratik yapılanmanın daha açık bir sistem haline gelmesi yönünde yapısal dönüşümler vurgulanmaktadır. Özellikle 60lı yılların vatandaş katılımına yönelik çabalarıyla tutarlı olan bu düşünce, yeni kamu yönetimi yaklaşımının ikinci kuşak davranışçılar olarak görülmesiyle sonuçlanmıştır (Denhardt, 2011: 111-113).

Yeni kamu işletmeciliği (new public management) 70li yılların mali krizleri, kamu sektörünün görece büyümesi ve devletin müdahaleci politikalarına karşı oluşturulmuş, ekonomik rasyonalite temelinde çözüm önerileri sunan bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Sözleşmecilik, özelleştirme, küçültülmüş kamu sektörü, karar vermenin dağıtımı (yerleşme), fayda-maliyet analizi, özel yönetim tekniklerinin uygulanması gibi yöntemlerle kamusal etkinlik sorunu ortadan kaldırılmaya çalışılmakta, kamu tercihi teorisinde olduğu gibi piyasa modelinin kamu yönetiminde uygulanması

istenilmektedir. Yeni sağ (neo-liberal) politikaların ışığında formüle edilen bu yaklaşımla ilgili kavramsal çalışma Osborne ve Gaebler (1992) tarafından “Devletin Yeniden Keşfi” (Reinventing Government) adlı eser ile yapılmıştır (Denhardt, 2011: 142-143).

Osborne ve Gaebler (1992) devletin yeniden keşfi ile ilgili 10 temel ilkeyi şu şekilde sıralamıştır (aktaran Denhardt, 2011: 142-143);

*Katalitik yönetim: “Kürek çekmek yerine dümen tutmak”.* Kamu girişimcisi birçok olasılığı göz önünde bulunduran, kaynak ve ihtiyaçlar arasında denge gözeten faaliyetlerde bulunmalıdır. Yalnızca kurumsal görevler üzerinde yoğunlaşmak gereksiz bir kürek çekme eylemidir.

*Topluma ait yönetim: “Hizmet götürmek yerine yetkilendirmek”.* Kamusal girişimler daha çok topluma (community) bırakılmalıdır. Vatandaşlar, yerel gruplar, dernekler vb. güçlendirilmeli, kendi çözümlerinin kaynağı yine bu gruplar olmalıdır (enabling government).

*Rekabetçi yönetim: “Kamu hizmetlerinde rekabeti sağlamak”.* Kamu girişimcileri kamu, özel ve kar gütmeyen kuruluşlar arasında rekabeti teşvik ederek verimli ve etkili bir kamu çıktısı sağlamalıdır. Buradaki amaç kamu hizmetlerini tek bir merkezden gördürmek yerine, piyasada o hizmeti rekabet ederek sözleşme vasıtasıyla sağlayacak birçok kuruluşun mevcut bulunması ve böylece daha uygun maliyetli ve kaliteli bir hizmet çıktısının sağlanmasıdır.

*Hedef odaklı yönetim: “Kural odaklı yönetimleri dönüştürmek”.* Kamu girişimcisi öncelikle iç ve dış örgüt hedeflerine odaklanır ve daha sonra bütçe, insan kaynakları ve diğer sistemleri bu nihai hedefleri yansıtabilecek şekilde dizayn eder.

*Sonuç-çıktı odaklı yönetim: “Girdiler yerine çıktılar fonlamak”.* Kamu girişimcisinin temel motivasyonu örgütsel çıktının sağlanıp sağlanmaması üzerine olmalıdır. Bütçenin artırılması, kadro genişlemesi, kurumsal yapı vb. girdi mekanizmalarının nihai hedefe etkisi iyi analiz edilmeli, gereksiz israftan kaçınılmalıdır.

*Müşteri odaklı yönetim: “Bürokrasi yerine müşteri ihtiyaçlarını karşılamak”.* Kamu girişimcisi tüketici-seçmenlerin (consumer-voter) ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmalıdır. Tıpkı piyasa ekonomisindeki gibi talebi karşılamada yetersiz organizasyonlar başarılı bir çıktı elde edemezler.

*Girişimci yönetim: “Harcama yerine gelir elde etme”.* Kamusal mal ve hizmet maliyetlerinin, yine kamu girişimcileri tarafından fırsatların değerlendirilerek

kar elde edilmesiyle finanse edilmesi öngörülmektedir. Girişimci yönetim ile böylece vatandaş üzerindeki ağır vergi baskısı hafifletilmiş olacaktır. Özellikle ülkemizde belediye işletmelerinin bu kapsamda bir yönetim anlayışı içerisinde olduğu söylenebilir.

*Öngörülü yönetim: “Tedavi yerine önlem almak”.* Kamu girişimcileri sorun ortaya çıkmadan önce o sorunu öngörmeli ve ona göre önlem almalıdır. Sorunların çözümü önlemini almaktan daha maliyetli olabilmektedir.

*Adem-i merkezîyetçi yönetim: “Hiyerarşiden katılım ve takım çalışmasına”.* Topluma ait yönetim ilkesi ile de paralel olarak kamu kurumları daha çok karar verme mekanizmalarını tek merkezden daha geniş bir çevreye dağıtmalı; gerek çalışanların uzmanlığından yararlanmak gerekse paydaşların istekleri doğrultusunda hareket etmek için mümkün olduğu kadar hiyerarşiyi esnetmek ve yerleşmek gerekmektedir.

*Piyasa odaklı yönetim: “Piyasa mekanizması ile değişimi gerçekleştirmek”.* Kamu girişimcileri piyasanın etkinliğine inanmalı ve bu doğrultuda stratejiler geliştirmelidir.

Sonuç olarak bir yandan yeni kamu yönetiminin mevcut sistem üzerinde kurumsal değişikliklerle (reformlarla) geleneksel kamu yönetimi anlayışından uzaklaştığını görmekteyiz. Temel hedefin aslında bürokratik yapıyı daha tutarlı hale getirmek olduğu gözlemlenmektedir. Yeni kamu yönetimi düşüncesi kamu işletmeciliğinden farklı olarak kurumsal yapının geriye sarılmasını (roll back) benimsememektedir. Diğer yandan yeni kamu işletmeciliğinde ise tam tersine özelleştirme, piyasa modeli ve özel sektör tekniklerinin uygulanması ile mevcut bürokratik yapıdan geri adımlar atılmasını ve ekonomik rasyonellik temelinde yeniden düzenlenmesini öngörmektedir. Yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu yönetimine göre daha radikal bir paradigma değişimi ortaya koymaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı çözümleri kurumsal düzeyde görürken, yeni kamu işletmeciliği daha bireysel ve piyasa odaklı yaklaşmaktadır. Kamu yönetiminde gerçekleşen reform çalışmalarını bu doğrultuda değerlendirmek, bu girişimlerin doğasını kavramak açısından önem taşımaktadır.

## **V. YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARINA YANSIMALAR**

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma son yıllarda birçok araştırmaya konu olmuştur. Kurumsal ve yasal değişiklikler ile sistemin aksayan yönleri yeniden gözden geçirilmekte, değişen şartlara göre örgütsel yapı ve faaliyetler daha işler hale getirilmektedir. Ancak teorik çerçevede yeniden yapılandırmanın doğası yeterince sorgulanmamaktadır. Kurumsallaşma ve

bireyselcilik yaklaşımları ve bunların kamu yönetimindeki türevleri ışığında yeniden yapılandırma çalışmalarını sınıflandırmak ve bu yaklaşımların hangi unsurlarını barındırdığını gün yüzüne çıkarmak gerekmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmalarının hangi dinamiklerle gerçekleştiğini incelemek gerekir. Bu sınıflandırmayı yaparken de kurumsallaşma yaklaşımının yukarıda bahsedilen argümanlarına ne ölçüde temas ettiklerini daha net bir şekilde görebiliriz. Bürokratik patolojilerin giderilmesi (iyi bürokrasi), kamusal etkinliğin sağlanması ve verimlilik, küreselleşme gibi değişen sosyal-ekonomik ihtiyaçların karşılanması, piyasa olumsuzluklarının giderilmesi, demokratik yönetim ilkesinin hayata geçirilmesi gibi dinamikler kamu yönetiminde reform çalışmalarına hız kazandırmaktadır. Bu dinamikler arasında keskin bir çizgi bulunmamakla birlikte, kimi yeniden yapılandırma çalışmaları birden fazla dinamik ile gerçekleşebilmektedir.

### **A. Bürokratik olumsuzluklara yönelik yeniden yapılandırma**

Refah devleti politikalarıyla birlikte devlet birçok alanda (özellikle sosyal politika) yeni fonksiyonlar üstlenmiş, piyasa mekanizmasının toplumsal refahı sağlamada yetersiz kaldığı noktalarda müdahaleci politikalar izlemiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası devletin toplam üretim içindeki payının hacimce artması, bürokratik yapının da oldukça genişlemesine yol açmıştır. Örneğin İngiltere’de kamusal faaliyetlerin payı yüzde 50’nin üzerine çıkmıştır. Bu genişleme, rasyonel bir model olarak formüle edilen bürokratik yönetim yapısından sapmaları da beraberinde getirmiştir. Başta kamusal etkinlik sorunu olmak üzere rüşvet, yolsuzluk, kırtasiyecilik, hantallık, çevreye duyarsızlık, katı hiyerarşi vb. sorunlar literatüre girmiştir. Buna ek olarak özellikle 70li yıllarda ortaya çıkan mali krizler kamuya olan güvenin iyice azalmasına neden olmuş, bürokrasi kavramına olumsuz anlamlar yüklenmeye başlanmıştır. (Özdemir, 2007).

Türkiye’de planlı döneme geçiş ile birlikte günümüze kadar bu sorunlara yönelik birtakım reform girişimlerinde bulunulmuştur. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İç-düzen, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması hakkında kanun ve birtakım mikro düzenlemeler, bürokratik sorunları ortadan kaldırmaya yönelik çabalara örnek teşkil etmektedir (Coşkun, 2005).

Kamusal etkinlik sorununa yönelik örgütsel yapının düzenliliği, mali disiplinin sağlanması ve idarenin gereksiz işlemlerden arındırılması gibi bir dizi tedbirler öngörülmüştür. Burada temel hedef kaynakların gereksiz israf

edilmemesi ve bütçe açığı sorunun bertaraf edilmesidir (Coşkun, 2005). Kurumsallaşma yaklaşımının kamusal etkinliğe yönelik düşüncesi piyasa modelinin beklentilerinden daha farklıdır. Kurumsal çözüme göre daha çok bütçe açığının yaşanmaması ve denk bütçenin sağlanması yeterli olurken, piyasa modeline göre bunun ötesinde denk bütçenin, piyasanın işleyişi üzerinde ağır bir külfet olmaması gerekmektedir.

Aynı şekilde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamusal etkinlik sorunu çözülmeye çalışılmaktadır. Bu kanun ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans değerlendirme yetkilerinin verilmesi ile denetim kapsamının genişletilmesi amaçlanmaktadır. Denetim mekanizmalarının artırılması çabası ile görülmektedir ki kurumsal sorunlara yönelik çözüm yine kurumsal nitelikte olmaktadır. Nicel olarak mevcut bürokratik değişimlerden ziyade nitel değişikliklere gidilmektedir. Hatta kanun ile birlikte genişleyen bu denetim olgusu iç denetim, denetim koordinasyon kurulu gibi yeni yapıları da ortaya çıkarmaktadır.

Weber bürokrasi modelinden sapmalar olarak nitelenebilecek rüşvet, yolsuzluk, adam kayırma, partizanlık vb. kamu çalışanı odaklı sorunlara yönelik reform çalışmaları ise ilk etapta 1990 yılında yürürlüğe giren Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu ile söz konusu hale gelmiştir. Daha sonra Doğu Avrupa ülkeleri ile paralel olarak Avrupa Birliği uyum süreci çerçevesinde bir dizi yenilikler yapıldığı görülmektedir. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Denetimin Geliştirilmesi Eylem Planı, Kamu Etik Kurulu, Bilgi Edinme Hakkı, Kamu Denetçiliği Kurumu vb. girişimler ile bu sorun minimum hale getirilerek daha şeffaf, açık, dürüst bir bürokratik tarzın benimsenmesi öngörülmüştür.

Kamusal faaliyetlerin çoğu hukuksal rasyonelliğin bir gereği olarak yasal düzenlemeler çerçevesinde gerçekleşmektedir. Basit bir idari işlem dahi mevzuata uygun olmalı ve gerektiğinde resmi yazı ile gerçekleştirilmelidir. Bu özellik, kamusal işlerin ağır ve gereksiz prosedürlerle gerçekleşmesine neden olmaktadır. Reform çalışmaları, bu sorunu ortadan kaldırma noktasında kamusal faaliyetleri hızlandırıcı düzenlemeler gerçekleştirmektedir (Coşkun, 2005). Bu sorunla mücadele noktasında atılan en radikal adım, teknolojinin de gelişmesiyle paralel olarak e-devlet çalışmaları olmaktadır. E-devlet düzenlemeleri ile birlikte Weberyen bürokrasi, rasyonellik sürecini günümüzde de sürdürmektedir (Şat, 2009).

Son olarak bürokratik yapının kapalı bir sistem olması ve katı hiyerarşi ile mekanikleşmesine yönelik eleştiriler üzerine reform çalışmaları, daha açık bir sistem ile iç ve dış katılım mekanizmalarının geliştirilmesini hedeflemiştir. Özellikle 60lı yıllarda vatandaş katılımına yönelik talepler ile düşünsel alanda katılıma atfedilen önem (yeni kamu yönetimi) kamu yönetimini bu denli bir değişime zorlamıştır (Denhardt, 2011). Türkiye’de bu çabalara ilk örnek 1960-1970 arası deneyimlenen idari danışma merkezleridir (Mihçioğlu, 1986). Kısa süren bu açık sistem aracı daha sonraları oluşturulan basın-enformasyon birimleri, beyaz masa, Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), kent konseyleri vb. mekanizmalar ile yeniden hayata geçmiş, vatandaştan gelen talepleri yönetime aktarma görevi üstlenmişlerdir. Özellikle son yıllarda kamu politikaları oluşturma sürecinde sivil toplum kuruluşlarının da karar mekanizmalarında yer alması, iyi bir yönetim adına kurumsal bir çözüm olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bürokratik olumsuzluklara yönelik gerçekleştirilen reform çalışmaları aslında bürokraziye olan güvenin halen devam ettiğinin bir kanıtıdır. Sadece iyileştirmeler yapılarak yeni kamu yönetimi yaklaşımının da öngördüğü gibi bürokraziye tutarlılık sağlanmaktadır. Bir diğer üzerinde durulması gereken konu ise reform çalışmalarının kurumsallaşmama (de-institutionalism) olgusu yaratmamasıdır. Aksine bürokratik yapı ve düzenlemelere yenileri eklenmektedir. Burada Weber’in bir kez oluştuğunda bürokratikleşme ivmesinin kaçınılmaz olduğu yönündeki öngörüsü, L. Zucker’in meşruiyet salgını (contagion of legitimacy) kavramı ile savunduğu kurumun ilgili yeni yapı ve faaliyetlerinin zamanla kurumsallaşacağı savı doğrulanmaktadır (Powell ve DiMaggio, 1991: 63,105).

## **B. Piyasa etkinliğine yönelik yeniden yapılandırma**

Refah devleti politikalarıyla bürokrasinin hacimce büyümesi, ortaya çıkan mali krizler ve yapısal olumsuzluklar, eleştiri ivmesini piyasa başarısızlığından devletin başarısızlığına doğru çevirmiştir. 1980li yıllardan itibaren yeni sağ düşüncesi, piyasa etkinliğine vurgu yaparak kamu yönetimindeki dönüşümü, kurumsal çözümlerden ziyade işletme tarzı yöntemlerle çizmiştir. Bu yaklaşıma göre kamu yönetimindeki olumsuzluklar devletin oldukça müdahaleci olmasından kaynaklanmakta, bürokratik genişleme ve artan regülasyonların piyasa etkinliğine ve toplumsal refaha olumsuz etkileri bulunmaktadır. Bu sorunlar, yukarıda bahsedilen kurumsal reform çalışmaları ile değil daha kökten değişikliklerle ortadan kaldırılabılır. Bir öncekinin aksine burada bürokraziye güven duyulmamaktadır (Denhardt, 2011).



En belirgin ve uygulanabilirliği daha kolay olan bürokratik yapının geri sarılması (roll back) yöntemi, 80li yıllardan itibaren gerçekleştirilen özelleştirme çabalarıdır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın rakamlarına göre 1986 yılından itibaren 270 kuruluşteki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 788 taşınmaz, 8 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 104 tesis, 6 liman, şans oyunları lisans hakkı özelleştirme kapsamına alınmıştır. Halen özelleştirme kapsam ve programında 19 kuruluş bulunmaktadır (ÖİB, 2014). Türkiye'de özelleştirme çabaları büyük ölçüde kamu iktisadi teşebbüsleri ile sınırlı kalmıştır. Sağlık ve eğitim gibi refah devletinin dinamo yapı ve politikaları özelleştirme kapsamına alınamamıştır.

Ayrıca kamu hizmet ve politikalarının sözleşme ile özel sektöre gördürülmesi (contracting out) ve bu hizmetlerde rekabetçiliğin teşvik edilmesi bir başka yöntem olarak göze çarpmaktadır. Günümüzde elektrik ve doğalgaz dağıtımı, toplu taşıma hizmeti, çevre düzenleme ve temizlik işleri, konut ihtiyacının karşılanması gibi faaliyetler özel sektöre gördürülebilmektedir. Rekabet olgusunun yaygınlaştırılmasındaki amaç, bu hizmetleri gerçekleştirebilecek birçok işletmenin mevcut olması ve kendi aralarındaki rekabet ile daha uygun fiyata daha kaliteli hizmet sunumu gerçekleştirmesidir. Ayrıca bu tarz hizmetler için kamu kurumları ayrı bir yapılanmaya, personel istihdamına, araç-gereç teminine ve düzenlemeye girmeyerek kurumsal yapı dar tutulmaktadır (Güler, 2003).

Kamusal talebi öğrenme noktasında piyasa modeli, kurumsallaşma yaklaşımından farklı olarak yerelleşme (adem-i merkezîyet) odaklı kurumsal dönüşümü benimsemektedir. Kurumsallaşma yaklaşımında kamusal talebi dinleme karar verme sürecine çıkar gruplarının dâhil edilmesiyle gerçekleştirilebileceğini öngörmektedir. Piyasa modelinde coğrafi temelli örgütlenme (community) ile talep belirlenebilirken, kurumsalcı yaklaşımda ortak fayda temelli örgütlenme (sivil toplum kuruluşları) ve yönetime dâhil olması ile belirlenebilmektedir. Türkiye'de yerel yönetimlere kaynak ve yetki aktarımı oldukça sınırlı kalmıştır. 80li yıllarda Kamu Yönetimi Araştırma Projesi ile adem-i merkezîyetçilik vurgulanmış ve hatta aynı dönem bazı maddelere çekince konularak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı imzalanmıştır. 2000 sonrası yerel yönetimler yasaları (belediye, il özel idare kanunları) ile yerel yönetimlere önemli ölçüde yetki aktarıldığı belirtilmektedir. Ancak eğitim, sağlık, kolluk, tarım vb. politikalar halen merkezi yönetimin yetki alanına girmekte, yerel yönetimlerin toplam kamusal faaliyetler içerisindeki payı diğer ülkelere nazaran oldukça düşük seviyede kalmaktadır (Güler, 2003). Türkiye'de yerel yönetimler birbiriyle rekabet

edecek ekonomik oluşumlar olarak görülmemekte, merkezi yönetimin bir uzantısı olarak idari oluşumlar şeklinde kabul edilmektedir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının da benimsediği gibi yerel yönetimler kamusal talebi öğrenmede en etkili kuruluşlardır. Ortak ihtiyaçları ve sorunları karşılama ve çözme noktasında toplum ile iç içe geçebilmekte, benzer talepleri mekânsal olarak kümelendebilmektedir.

Ekonomik faaliyetlerin küreselleşmesi, kamu yönetiminde bazı dönüşümleri de beraberinde getirmiştir. Ulus-ötesi (supra-national) ve yerelleşme (glocalization) temelinde yapısal dönüşümler küresel ekonomi içerisinde gerçekleşmektedir. Ulus-ötesi yapılanmaya en bariz örnek Avrupa Birliği olarak gösterilebilir. Ekonomik entegrasyon ve akabinde siyasal-idari entegrasyon ile yapı ve düzenlemeler standartlaştırılmaktadır (Brenner, 2009). Türkiye'nin adaylık süreci içerisinde Katılım Ortaklığı Belgesi ve ilerleme raporlarıyla bu idari standartlaştırma gerçekleşmektedir. Bu doğrultuda kurumsallaşma yaklaşımının yapının öne sürdüğü homojenleşme eğilimi doğrulanmaktadır. Küresel aktör olarak yerel yönetimlerin dönüşümü ise yerel birleşmeler (consolidation) olarak karşımıza çıkmaktadır. Amerika'da yerel yönetim birleşmeleri (city-county consolidation) ekonomik kalkınma ve küresel ekonomide yer alabilme güdüleriyle gerçekleşmektedir. Örneğin 2003 yılında referandumla birleşmeye giden Louisville şehri ile Jefferson ilçe yönetimi tek bir metropol yönetimi oluşturarak ekonomik kalkınmayı ve küresel yatırımları çekmeyi hedeflemiştir (Savitch and Vogel, 2004).

Son olarak Türkiye'de ekonomik gelişmeler ve piyasa olumsuzluklarına yönelik bir takım yapı ve düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Kamu Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu gibi düzenleyici ve denetleyici kurullar ekonomik ilişkilerden kaynaklanan aksamaları ortadan kaldırmaya yönelik girişimlere örnek teşkil etmektedir. Neo-liberal yaklaşımın da öngördüğü gibi kamu sektörü, mal ve hizmet üretim sürecine dâhil olmaksızın (rowing), ekonomik gidişatı doğru rotaya sokma (steering) görevi üstlenmelidir.

## **VI. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Kamu yönetiminde reform çalışmaları ile ortaya çıkan yeni yapı ve düzenlemelerin kurumsallaşma sürecinin bir parçası olduğu sonucunu çıkarabiliriz. Toplumdan, uluslararası kuruluşlardan, akademik camiadan, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörden gelen bu dönüşüm taleplerini görmezden gelmek kurumun meşruiyetini sorgulatabilecektir. Kamu kurumlarının çevresi ile olan bu karşılıklı bağımlılığı ve böylece meşruiyetinin

sürekliliği sonucu bir takım reform girişimlerinde bulunmasına sevk etmektedir. Ortaya çıkan sonuç ise örgütsel yapıların birbirine benzeyen unsurları barındırmasıdır. Örneğin denetim noktasında Norveç'te uygulama alanı bulan ombudsmanlık artık birçok ülkede de uygulanmaktadır. Ayrıca ülkemizde AB uyum çerçevesi içerisinde birçok yapısal reformlar ile tekdüze bir kurumsal yapı idealize edilmektedir. Aslında birçok kurumsal yeniden yapılandırma çalışmaları farklı bir şey yapma değil, aynı şeyi farklı biçimde yapma durumudur (Savitch and Vogel, 2004). Örneğin bir kamu hizmeti daha önce kamu bürokrasisi altında gerçekleşirken şimdi özel sektör vasıtasıyla gerçekleşmektedir.

Reform taleplerine gerek akademik yazınlarda gerekse uygulamalarda iki temel yaklaşımın rol aldığını görmekteyiz. Bireyselci yaklaşımın etkisinde formüle edilen kamu işletmeciliği modeli, Türk kamu yönetiminde refah devleti politikalarının izlerini silmekte yetersiz kalmaktadır. Bu radikal değişimin önündeki engellerin başında politik uygulanabilirlik sorunsalı gelmektedir. Örneğin devlet hastanelerini ve eğitim kurumlarını özelleştirmek toplumda büyük bir infiale neden olacak, hükümete bir sonraki seçimi kaybettirebilecektir. Devlet geleneği ışığında kurumsal kültürü kök salmış ülkemiz kamu yönetiminde en güvenli ve uygulanabilir değişim modeli bürokratik reformlardır. Kurumsal sorun yine kurumsal mekanizmalarla çözülmekte, farklı uygulama örneklerinden de esinlenilerek tek bir ideal örgüt modeli oluşturulmaktadır.

Türkiye'de yeniden yapılandırma çalışmalarının kurumsallaşma üzerindeki etkisini daha net bir şekilde görmek için ampirik bir çalışmaya ihtiyaç vardır. Bu çabalar ile birlikte yapı, personel, düzenleme ve kamu harcamalarında ne ölçüde değişimler meydana geldiğini sayısal olarak göstererek bir noktada kurumsallaşmanın boyutları ortaya konulabilir. Ayrıca eşbiçimlilik etkisini de ülke uygulamaları arasındaki benzerliği ölçen bir (similarity) indeks yardımı ile ortaya koyabilir, zaman içerisinde nasıl değiştiğini gözlemleyebiliriz.

#### **KAYNAKÇA**

ALFORD, Robert R., and R. Friedland (1985), *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*, Cambridge University Press.

BELL, D. (1976), *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York: Basic Books.

BRENNER, N. (1999), "Globalisation as Reterritorialization: The Rescaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, cilt.36, S.3, ss. 431-451.

- COŞKUN, B. (2005), "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, S.448, ss. 13-47.
- DENHARDT, R. (2011), *Theories of Public Organization*, Wadsworth/Cengage Learning.
- DİMAGGİO, P.J. (1982), "The Structure of Organizational Fields: An Analytical Approach and Policy Implications", Paper prepared for SUNY-Albany Conference on Organizational Theory and Public Policy, April 1st and 2nd.
- DİMAGGİO, P.J., and W.W. Powell (1983), "Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociology Review*, S.48, ss. 147-160.
- DİMAGGİO, P.J., and W.W. Powell (1991), "Introduction", In W.W. Powell and P.J. DiMaggio (Eds) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ss. 1-38, Chicago: University of Chicago Press.
- GÜLER, B.A. (2003), "Devlette Reform", *Mimarlık Dergisi*, Mart, ss. 1-26.
- HEATH, J. (2005), "Methodological Individualism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Summer Edition.
- HENDERSON, A.M., and T. Parsons (1948), *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organizations*, New York: Oxford University Press.
- KEATING, M (1995), "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice", In D. Judge, G. Stoker, and H. Wolman (Eds) *Theories of Urban Politics*, SAGE Publications.
- KLEİNBERG, B. (1994), *Urban America in Transformation: Perspectives on Urban Policy and Development*, Sage Publications.
- LOWNDES, V. (2009), "New Institutionalism and Urban Politics", In J. Davies, and D. Imbroscio (Eds) *Theories of Urban Politics*, London: SAGE Publications.
- MARCH, J.G., and J.P. Olsen (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- MEYER, J., and B. Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, S. 83, ss. 340-363.
- MIHÇIOĞLU, C. (1986), *Bir Yönetim Deneyi: İdari Danışma Merkezi Kırtasiyecilikle Savaş*, Ankara Üniversitesi Basın-Yayın Yüksekokulu Yayınları: 7.
- OLSON, M (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- OSBORNE, D. and T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial*

- Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley Publishing Company.
- ÖZDEMİR, S. (2007), Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2014), Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Bülteni, ÖİB Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı.
- SAVİTCH, H. and R.K. Vogel (2004), “Suburbs without a City: Power and City-County Consolidation”, Urban Affairs Review, S. 39, ss. 758-790.
- STONE, D. (2012), Policy Paradox: The Art of Political Decision Making, W.W. Norton & Company.
- ŞAT, N. (2009), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Weber Bürokrasisinin Sonu Mu?”, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, cilt.2, S.1, ss. 93-108.
- TİBEOUT, C. (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy”, The University of Chicago Press, S. 64, ss. 416-424.
- PETERSON, P. (1981), City Limits, Chicago: University of Chicago Press.
- WEBER, M. (1968), Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Three Volumes, New York: Bedminster.
- WEİCK, Karl E. (1976), “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, Administrative Science Quarterly, S.21, ss. 1-19.