

KAMU SEKTÖRÜNDE REKABETÇİ ANLAYIŞIN TEORİK TEMELLERİ

M. Akif ÖZER*

Özet : *Bu çalışmada etkin ve işlevsel özel sektör karşısında eleştiriye uğrayan ve sürekli olarak yeniden yapılandırılması tartışılan kamu sektöründe, son yıllarda gündeme gelen rekabetçi anlayış incelenmektedir. Kamu sektörü etkinleşebilmek için özel sektörle rekabet edebilmeyi hedef olarak belirlemiş ve bu yönde kendisini yeniden kurgulamıştır. Bu sürece yol açan en önemli etken yeni sağ düşünce olmuştur. Bu çalışmada; yeni sağ düşüncenin ortaya koyduğu ve son yıllarda kamu yönetimini doğrudan etkileyen, Thatcherizm, Reaganizm, serbestleştirme özelleştirme ve yeni kamu hizmeti anlayışı ana hatlarıyla değerlendirilmiştir.*

Anahtar Kelimeler: *Thatcherizm, Reaganizm, Serbestleştirme Özelleştirme, Yeni Kamu Hizmeti*

Title: Theoric Bases of Competetive Concept in Public Sector

Abstract : *In this study, competetive concept in public sector which is continuously criticised and being thought that to be reformed according to efficient and effective private sector, that is in nowadays agenda is analysed. Public sector aimed to compete with private sector so that to be efficient and in this way it was reformed by itself. Most important factor caused this process was new right thought. In this study, new right thought's basic thesis; Thatcherizm, Reaganizm, deregulation, privatization and new public service evaluated basicly.*

Key Words: *Thatcherizm, Reaganizm, Deregulation, Privatization, New Public Service*

GİRİŞ

Tüm dünyada 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler, kamu sektörünü en çok tartışılan konular arasında ön sıralara getirmiştir. Batı ülkelerinde bu alanda yaşanan gelişmeler özellikle akademik alanda çeşitli şekillerde değerlendirilmiştir. 1970'lerin ekonomik krizi, hükümetlerin sosyal ve ekonomik yaşamdaki farklı ideolojik algılanışı,

* Doç. Dr. Gazi Ün. İİBF Kamu Yönetimi Böl. (ozero@gazi.edu.tr)

Keynesyen ekonomi yönetimi ve evrensel refah devleti düşüncesi üzerindeki savaş sonrası konsensüse dayalı görüşlerin yıkılması, refah devletinden sosyal hizmetlere yönelik taleplerin artması ve bunun sonucunda sık sık mali krizlerin görülmesi, ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve tekniklerin araştırılması, hantal, bürokratik, zorlayıcı idari yapılar içinde etkinlik ve verimliliğin artırılması çabaları (Ömürgönülşen, 1997:517), bu dönemde üzerinde yoğun olarak tartışılan konuların başında gelmiştir.

Ancak bu süreçte görülen tartışmalar geçmiş dönemin tartışmalarından biraz daha farklılaşmıştır. Kamu sektörü küçültülse dahi hangi hallerde kamu sektörünün daha iyi yönetilebileceğine cevap aranmış, böylece küçülmüş kamu sektöründen kaynaklanan verimli yönetimin nasıl gerçekleştirileceği sorunu üzerinde yoğunlaşmıştır. Diğer taraftan kaynakların en azından, geçmişteki kadar etkin ve verimli bir şekilde kullanılarak, kamu hizmetlerinin gereken ölçüde sağlanması gerekmektedir. Çünkü kamu sektörüne tahsis edilen kaynaklar bugün geçmişe göre daha sınırlı durumdadır.

Bu gerçek yönetimleri küçülen kamu sektörü gerçeğine daha uygun yeni pratikler, yapılar, teknikler ve fikirler sistemi araştırmaya zorlamaktadır. Bu şartlar altında değerler, yapılar ve kamu sektörleri tüm dünyada yaşanan gelişmelerden derinden etkilenmektedir. Rekabeti ve onun dinamizminden yararlanmayı esas alan, fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orjinli ve müşteri tercihlili kamu hizmetlerinden oluşan yapı, kurulması gereken en ideal sistem olarak görülmekte, kamu hizmetleri koşullarının, müşterilerin umduğu verimlilik kriterine uygun olarak etkin yapılarla ve becerikli yöneticilerce sunulması, kamu yönetimine yaklaşımlarda, yeni bir tema olarak ortaya çıkmaktadır.

Söz konusu tartışmalara baktığımızda 20. yüzyılın genelinde kamu sektörünün ve özel sektörün yönetim yapılarında ve sitillerinde çok fazla farklılığın olmadığı belirtilmektedir. Özel sektörde de büyük şirketler hiyerarşik ve Weber'in öngördüğü şekliyle bürokratik örgütlenmeleri oluşturmuşlardır. 1950-60'lı yıllar arasında özel sektörün etkin yönetim mekanizmaları bürokrasinin eleştirilen yönlerinden olumsuz etkilenmeye başlamıştır. Bunun sonucunda özel sektör de yeni arayışlar içine girmiş ve kamu sektörünün başarısızlık nedenlerini aramaya başlamıştır (Hughes, 1998:56).

Ciddi mali krizlerin arkasından; yönetim pratikleri, değerleri, rolleri ve hacmi ile ilgili anti devletçi düşünceler, bu süreçte artmaya başlamıştır. Görülen bu ideolojik ve politik saldırılar çerçevesinde kamu bürokrasisi mali sorunlarının çözümünde önemli bir araç olarak görülmeye başlanmıştır. Tasarruf ve özelleştirme politikaları ile birlikte rollerin yeniden tanımlanması, ekonomik liberalizasyon ve piyasacılık ile yeni değerlerin ve pratiklerin gündeme gelmesi, birçok ülkenin resmi politikası olmuştur (Ömürgönülşen,

1997:530). Bu dönemde yeni yönetim anlayışının teorik arka planı da, bu gelişmelerden etkilenecek hantal kamu sektörüne yönelik eleştiriler üzerine kurulmuştur. Bu çabalar ABD’de 1960’ların ortasında Chicago Ekonomi Okulu ve Kamu Tercihi Okulu düşüncelerinde ön plana çıkmıştır (Lane, 2000:3). Hareket daha çok siyaset teorisi ışığında gelişmiş, tartışma alanlarının odağına demokrasiyi ve eşitliği almıştır. Anayasal demokratik yönetim sisteminde bu kavramların statüleri ve fonksiyonları ile ilgilenilmiştir (Waldo, 1984:xvii).

1980 öncesi yönetsel reformlar, geleneksel kamu yönetimi çerçevesinde yönetimin idari yeteneğini geliştirmeyi teknik bir faaliyet olarak değerlendirmiştir. Böylece bu dönemde görülen iflaslar, ekonomik bakış açısının yanında politik ve ideolojik bir sorun olarak da görülmüştür (Ömürgönülşen, 1997:529). Bu dönemde birçok batılı devlet, yönetim yapılarını ve süreçlerini yeniden yapılandırmaya başlamışlardır. Bu reformlar kamu yönetiminde devrimsel değişiklik olarak nitelendirilmiş ve yüzyıla damgasını vuran Weberyan bürokrasi modelinden yeni yönetim modeline dönük paradigma değişikliğini içermiştir (Martin, 1988:319).

1980’lerde ekonomi teorileri kamu sektörüne yönelik saldırılarda, politik ve ideolojik bir alt yapı hazırlamışlar, yeni alternatifler geliştirmişler ve piyasanın çözümlerini gündeme getirmişlerdir. Bunların sonucunda ekonomik düşünce, kamu sektöründe geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini almaya başlamıştır. Küresel dünya ekonomisinde 1990’larda görülen neoliberal gelişmeler ise bu durumu pekiştirmiştir (Lane, 2000:3).

1990’larda devletin eski sınırlarına dönmesine yönelik girişimler, bazı kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli sorunlara yol açmıştır. Daha az kaynakla daha etkin kamu hizmeti sunma fonksiyonu oldukça güçleşmiş, bu süreçte kamu hizmetlerinin vergilerle finansmanı öngörülmüş, reformların teknik yönü, verimliliği ve etkinliği tekrar gündeme getirilmiştir (Ömürgönülşen, 1997:529).

Bu dönemde oldukça yoğun bir uluslararası gündem, kamu yönetimi uygulama ve pratiğini etkilemiştir. Kamu yöneticileri “global köyün” daha da ötesinde nerede yaşanabileceğini sorgulamışlardır. Kamu ve özel sektörün birbirinden bağımsız olduğunun anlaşılmasından beri ve yönetim tekniklerinin kamu sektöründe rekabeti artırmasından dolayı görülen fonksiyonel değişim, kamu sektöründe yönetim fonksiyonunu etkilemiştir. Yerel ve esnek yönetim yapıları burada hakim örgüt yapıları durumuna gelmiş, bu görüşlerin yayılması ve bilgi teknolojisinin etkisiyle ulusal sınırlar hızla yapaylaşmaya başlamıştır.

Bu dönemde oluşan yeni yönetim anlayışında en temel vurgulardan bir tanesi rekabet üzerine, yani kamu sektöründe rekabete açıklık üzerine yapılmıştır. Bunun için, yönetimin özel sektör gibi yönetilmesi, yönetim

hizmetlerinde rekabet sağlanması ve özelleştirmenin cesaretlendirilmesini, bu şekilde de yönetimin masraflarının azaltılmasını öngörülmüştür (Weikart, 2001:359). Bu şekilde düşük maliyetlerin ve daha iyi standartlar için çalışmanın önünün açılmak istenmesi (Hughes, 1998:61), kamu kuruluşlarını müşteriye karşı sorumluluk esasıyla daha çok verimli olmaya zorlamıştır (Cope vd., 1997:448). Yeni anlayışta, bürokrasiyi ve yönetimi küçültmek, özel sektör ile rekabet edebilir hale getirmek, oldukça önemli görülmüştür. Uygulamada kısa sürede kamu kuruluşları, tasarruf yaparak rekabet edebilir hale gelmişler ve özelleştirme aracılığı ile etkinliklerini artırmışlardır. Sonuçta özelleştirme ve sözleşmecilik gibi teknikler ve yöntemlerle yönetimlerin yükü hafifletilmek istenmiştir.

Bu dönemde gündeme gelen girişimci yönetimler mantığını kamu yönetimine aktarma anlayışı da kamu sektörünü rekabete açık hale getirme mantığının bir sonucudur. Bu şekilde girişimci yönetimler sayesinde hizmet sağlayıcılar arasında rekabet teşvik edilmektedir. Toplumda vatandaşlar bürokrasinin kontrolü dışına yönlendirilerek güçlendirilmekte, kurumların performans girdileri üzerinden değil çıktıları üzerinde odaklaşmakta, kurumların kurallarıyla ve düzenlemeleriyle değil misyonlarıyla ve hedefleriyle ilerledikleri ve çalıştıkları kişileri müşteri olarak görerek onlara tercih alternatifi sundukları öngörülmektedir. Bu ortamda sorunlar oluşmadan önlenmeye çalışılmakta, enerjiler harcama yönünde değil para kazanma yönünde kullanılmaktadır (Hughes, 1998:2-3). Katılımcı yönetim güçlendirilerek otorite yerleştirilmekte ve bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizmaları tercih edilmektedir. Yalnızca kamu hizmetlerinin sağlanması yönünde odaklaşmamakta, kamu kuruluşlarına, özel sektöre ve kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlara etkide bulunularak, toplumsal sorunların çözümü için de uğraşmaktadır.

Kamu Sektörü ve Yeni Sağ Düşünceler

Yukarda belirttiğimiz süreç, kamu sektörünü rekabete açmak amacıyla yeniden yapılandırılması ile ilgili gelişmelerin kısa bir değerlendirmesiydi. Bu süreçte biraz daha ayrıntılı baktığımızda, siyasal alanda söz konusu dönemi yeni sağ yaklaşımların doğrudan etkilediğini görüyoruz. Günümüzde kamu sektörünün rekabete açıklığı yönünde hemen hemen her alanda bir baskı oluşmasında, söz konusu sürecin büyük katkısı vardır.

Yeni sağ düşünce, 19. yüzyıl liberalizminin çağdaş yorumu olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda özgürlüğün güvencesini piyasa ekonomisi olarak görülürken, demokrasi “özgürlük” olarak tanımlamakta ve böylece piyasa ekonomisi demokratikleşmenin başlıca koşulu sayılmaktadır.

Yeni sağ düşünceyi ortaya atanlar, bu düşüncenin ortaya çıkışını 20. yüzyılda devletin aşırı büyümesinden ve hem bireysel hem toplumsal özgürlüklerin kısıtlayıcısı haline gelmesinden kaynaklandığını belirtmişlerdir. Bu süreçte devlet bürokratikleşmiş hantal yapısı ile var olan kaynakların büyük bir bölümünün israf olmasına neden olmuş, bu şekilde refah sağlama adına zenginleşmenin yolunu tıkamıştır (Güler, 1996:51). Bundan dolayı yeni sağ düşünce ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan bir dönüşümü ifade etmektedir. Kamusal faaliyet alanının küçültülmesini ve küçültülen alanın da özel kesim yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir (Al, 2002:91).

Uzun yıllardır yaşanan bu süreç, ideolojik, teorik ve küresel meydan okumalar şeklinde hükümetlerin kamu hizmetlerinde büyük dönüşümler yapmalarına neden olmuştur. Bu süreçte iki değişim dikkat çekmiştir. Birincisi kamu sektöründe özel sektörleşme eğilimi, diğeri ise kamu sektöründe, örgütlenmede temel ilke olan bürokrasiden uzaklaşma eğilimi olarak belirtilmektedir.

Bu iki gelişme aynı anda olmakta ve yeni sağ ideoloji bu süreçte ön plâna çıkmaktadır. Örneğin yönetimde özel sektörleşme eğiliminin yeni sağ düşüncenin kamu yönetimini ilgilendiren yönü olduğu belirtilmektedir. Yeni sağ teorisyenlerine göre en iyi yönetim özel sektör disiplini altında gerçekleşebilecektir. Bu süreçte siyasal kontrol artırılmakta, bütçe harcamalarında tasarrufa gidilmekte, profesyonel özerklik ve kamu hizmeti birlikleri zayıflatılmakta ve bürokrasinin doğal yetersizlikleri giderilmeye çalışılmaktadır (Hughes, 1998:19).

Burada temel amaç olan kamu yönetiminde etkinlik arayışı; küreselleşmeden ve ekonomilerin gerilemesinden, bu gerilemenin ve refah devleti gereklerinden doğan taleplerin kamu kaynakları üzerinde yarattığı baskıdan, kamu hizmetlerinin kalitesinden gelen hoşnutsuzluktan ve kamu sektöründe piyasa yönelimli yaklaşımları savunan yeni sağ görüşlerin (Tutum, 1994:9) artmasından kaynaklanmaktadır.

Yönetim süreci üzerinde bu denli etkisi olan yeni sağ düşünce, ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel dönüşümün çevre kavramı olarak görülmektedir. “Gelen yeni sağdır, gündemden itilen ise sosyal refah devleti” sloganı ile geliştirilen bir sosyo-ekonomik, siyasal ve yönetsel sistemin ifadesidir (Aksoy, 1995:159). Bu düşünce, sosyal refah devletinin yanında milliyetçilik karşısına enternasyonalizmi getiren klâsik sol yaklaşımın, ulus devletten çok küreselleşmeye ağırlık verilmesiyle, duraklamasına neden olmuştur (Güler, 2000:4). Ayrıca sivil toplumun ön plâna çıkarılması görüşü de klâsik yönetim anlayışının yıpranmasına yol açmıştır.

Yeni sağ düşünceyi savunanlar, devletin küçültülmesini, kamu sektörünün faaliyet alanının daraltılmasını, böylece piyasa ekonomisinin

kendi koşul ve kurallarına göre çalışma imkânlarını genişletileceğini öne sürmektedirler (Aksoy, 1995:162). Bu yönüyle yeni sağ en önemli kaynağını ekonomik liberalizmde bulmaktadır.

Yeni sağın politikalarında yeni muhafazakâr geleneksel değerlere ve kurumlara da çağrıda bulunmaktadır. Kişinin kendine yeterli olması, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını kendi karşılaması, yetersizliği halinde de ailenin ya da içinde bulunduğu toplumsal birimin diğer sosyal ve dini kuruluşların gönüllü oluşumların bu fonksiyonları yerine getirmesi, yeni muhafazakâr söylem içinde yer alan tartışmalardandır (Aksoy, 1995:165). Yeni sağ düşünce bireyselliği ön plâna çıkarırken bu tartışmalardan doğrudan yararlanmıştır.

Aslında genel olarak değerlendirildiğinde liberalizm ile muhafazakârlığın birbirleriyle çelişen özelliklere sahip iki akım olduğu söylenmektedir. Güçlü devlet, disiplinli toplum, toplumsal otorite, hiyerarşi, itaat, ulus, gelenek, din gibi unsurlar muhafazakâr değerler olarak görülürken, birey, seçme özgürlüğü, serbest piyasa disiplini, sınırlı devlet gibi teoriler de liberalizmin vurguladığı hususlar (Aksoy, 1995:163) olarak dikkat çekmektedirler.

Yeni sağ düşüncüyü savunanlar bu iki bakış açısının olumlu yönlerini alarak, kendilerince en doğru olanı bulmaya uğraşmışlardır. Bu süreç kamu yönetiminde somut olarak YKY düşüncesinin yaygınlık kazanmasıyla sonuçlanmıştır. Yeni sağ ideolojinin farklı uzantıları olan ekonomik liberalizm ve politik muhafazakârlık, YKY için felsefi temel ve atmosfer oluşturmuştur. Özellikle kamu tercihi teorisinin YKY'nin çerçevesini kurması (Ömürgönülşen, 1997:535) ve yeni sağcı partilerin hantal bürokrasiye karşı çıkmaları bu durumu pekiştirmiştir.

Görüldüğü gibi YKY anlayışının öngördüğü devletin küçültülmesi, piyasaya yönelik olma, yönetimde açıklık ve müşteriye dönük olma gibi yaklaşımların oluşmasında, yeni sağ düşünce büyük katkı sağlamıştır (Al, 2002:79). Dünyada liberalleşme sürecinin yaygınlaşması, az gelişmiş ülkelerin dünya ile bütünleşmeleri ve ihracata dönük sanayileşme etrafında gelişmeleri (Güler, 2000:5) bu düşüncenin yaygınlaşmasını ve kamu yönetimlerini etkilemesi sürecini hızlandırmıştır.

Yeni Sağın Kamu Yönetimine Yansıması

Yeni sağ düşünce, ekonomik liberalizmden ve yeni muhafazakârlıktan aldığı görüşleri uygulamaya aktarabilmenin en kolay yolu olarak kamu yönetimlerini görmüştür. 1970'lerde ortaya çıkan yaklaşım, Thatcher'ın İngiliz Muhafazakâr Parti lideri olarak 1979 yılında iktidara gelmesi ve ABD'de ise 1980'de Reagan seçimleri kazanması ve yeni

muhafazakârlık ilkelerini uygulamaya koymasıyla (Esman, 1991:458), kamu yönetimlerinde etkin olmaya başlamıştır.

Her iki ülkede de öncelikli olarak müdahaleci refah devletine geri dönmek öngörülmüş, bunun da yüksek gelirlilerden yüksek vergiler alınarak ve makro ekonomik yönetimin mümkün olduğunca piyasa güçlerine dayandırılarak yapılması plânlanmıştır. Kısa sürede ekonomide, düzenlemeler azaltılarak verimlilik sağlanmaya çalışılmış, sosyal hizmetler azaltılmış, zayıf kuruluşların iflasına göz yumulmuş ve istihdamda rekabet engellenmiştir (Esman, 1991:458).

Bu süreçte öncelikli olarak kamu yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlarından başlanarak küçültülmesi, daraltılması ve daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin özelde de kamu örgütlerinin kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi (Aksoy, 1995:166-167) için çaba sarf edilmiştir. Yeni sağ görüş, güçlü refah devletinin zayıflatılması ve rekabet gücüne sahip çoğulcu sektörlerle yer değiştirmesi gerektiğini savunmuştur. Belirli hizmetlerin kamu sektörü tarafından finansmanı sürdürülürken, bunların üretimi ve arzının piyasalara ve rekabete açılması öngörülmüştür. Bu anlayış piyasalar üzerinde yoğunlaşılmasını ve beraberinde özelleştirme programının uygulamaya konulmasını gerektirmiştir. Bu durum ayrıca kapsamlı bir yeniden yapılanma sürecini de gündeme getirmiştir.

Bu aşamada yapılanlar şu şekilde özetlenebilir:

a) Kamu ve idare hukukunun geriye itilmesiyle özel hukukun güçlenmesi sağlanmaktadır. Bunun sonucunda kamu yönetimi ticarileşmekte ve özel sektör esaslarına göre çalışmaya başlamaktadır. Devletin özel sektör karşısındaki ayrıcalıklı konumunun son bulmasına çalışılmaktadır.

b) Kamu kuruluşları özerkleştirilerek, her kurumun görev alanı açısından piyasa unsurları ve kuralları ile bütünleştirilmesine çalışılmaktadır. Bunun sonucunda kamu kesiminin bütünlükten ve büyüklükten gelen avantajları en aza indirilmeye çalışılmaktadır.

c) Plânlama ve sosyo-ekonomik yapı, bütün olarak değil, projecilik ilkesi gereği parçacı olarak algılanmakta, kamu personeli sisteminde memurluk, daimi işçilik yerine sözleşme sistemi yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Bunun sonucu kariyer sistemine son verilerek kamu kesiminde esnek istihdam ilkelerinin geçerli kılınmasına çalışılmaktadır.

d) Bakanlık tipi örgütlenme yerine kurul tipi örgütlenmeye geçilerek yasama organının etkinliğinin azaltılmasına ve piyasa mekanizmasına öncelik verilmesine çalışılmaktadır. Bunun yanında hem merkezi hem de yerel düzeyde yönetişimin egemen kılınması ve merkeziyetçiliğin terk edilip yerellik ilkesine geri dönülmesi istenmektedir (Güler, 2000:7).

e) Devletin, kamu yönetiminin, kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik içerikli olanlarından başlayarak küçültülmesi, daraltılması ve daraltılan bu alanda kamu faaliyetinin ve örgütlerinin özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel girişim katkılarıyla işletilmesi (Aksoy, 1998:10-11) söz konusu olmaktadır.

Bu görüşlerin yanında yeni sağ düşüncenin teorisyenleri, devletin özelleşmiş kuruluşlarla yeniden yapılanacağını ve piyasaya yardımlarının çok daha etkin olacağını, kamu kuruluşlarının piyasanın rekabetine her zaman açık olacağını ve bu durumun zayıf kamu kuruluşlarını mümkün olduğunca iyi özel kuruluşlar gibi faaliyette bulunmaya zorlayacağını belirtmektedirler (Heeks, 2001: 11).

Bu şekilde devletin özel sektör karşısında nasıl organize olacağı ve piyasayı nasıl kontrol edeceği hususları açıklığa kavuşturulmaya çalışmaktadırlar. Bu açıdan soruna yaklaşıldığında yeni sağın, kendine göre rasyonel bir kamu yönetiminin, kamu faaliyet alanının ve kamu hizmeti tanımının öğelerini ortaya koymaya çalıştığı görülmektedir. Bir taraftan verimsiz çalışacağı önceden belli olan kamu sektörünün faaliyet alanı küçültülerek kaynak israfı önlenirken, diğer taraftan da işletmecilik anlayışına göre örgütlenen ya da bu anlayışı temsil eden özel sektör devreye sokulmaktadır (Aksoy, 1998:11). Böylece özel sektörde hizmetlerin yerine getirilmesi sonucu kaynaklar daha verimli kullanılmaktadır.

Yeni sağ politikalarda, farklı anlayış ve uygulamalar olsa da temel vurgu, piyasanın koşulsuz egemenliği, devletin küçültülmesi, özelleştirme ve yeniden düzenlemedir. “Daha az devlet, daha çok piyasa” anlayışının hakim olduğu bu dönemde piyasaya olan güven tamdır. Bu anlayışa göre piyasa, ekonomik ve siyasal özgürlüklerin temelidir. Etkinlik ve verimlilik ancak piyasada sağlanabilir (Al, 2002:92).

Bu şekilde yeni sağ düşüncede ekonomik faaliyet özgürlüğü temel özgürlük alanı olarak gündeme gelmekte, rekabete dayalı piyasa ekonomisi ise bireysel ekonomik özgürlüğün gelişmesi için gerekli bir ön koşul olarak vurgulanmakta, devlet-kamu girişi alanının fonksiyonel özelliği nedeniyle ve kaynakların verimsiz kullanılmasına ve israfa neden olmasından dolayı bu alanın küçültülmesi önerilmektedir (Aksoy, 1998:8).

Ancak yeni sağa göre ekonomik sıkıntıların temelinde, kamu sektörünün büyüklüğü ve politikacılarla yöneticilerin, seçmenleri memnun etmek amacıyla kamu sektörünü genişletmek istemeleri yatmaktadır. Bu nedenle kamu sektörünü küçültmek, yararları kabul edilse dahi, oldukça güç gerçekleşmektedir. Bu durumda ise yapılabilecek en rasyonel çalışma, YKY mekanizmalarını devreye sokmak olacaktır (Heeks, 2001:12). Bu süreçte sağcı yöneticiler, klâsik politikacıların “bir şeyler yapılacak” şeklindeki bakış

açıların ötesinde “bir şeyler yapılmalı” şeklinde tavır sergileyerek, sorunların çözümü için yoğun çaba sarf etmektedirler.

Thatcherizm - Reaganizm

Yeni sağ son yıllarda kamu yönetimini özel sektör modelleri ile etkilemeye çalışmaktadır. Bu süreçte özelleştirme, özel sektörleştirme ve yerelleştirme uygulamaları, bu modelin oluşum sürecinde kullanılan temel araçlar olarak dikkat çekmektedirler (Güler, 1996:78). Bu uygulamaların kamu yönetimi alanında somut olarak görülmeye başlanması, ABD’de Reaganizm ve Avrupa’da ise Thatcherizm ile olmuştur.

Birinci Dünya Savaşı öncesindeki devlete geri dönmeyi savunan ancak bir türlü kendini kanıtlayamayan yeni sağ teori, 1980’lerdeki yükselişini, Reagan ve Thatcher’ın ülkelerinde başlattıkları reformlara borçludur (Drucker, 1995: 271). 1979 yılında Thatcher hükümetinin kurulmasıyla, İngiltere’de eğitim, sağlık, su, elektrik, gaz, adalet sistemi, sivil hizmetlerin kamu sektörü tarafından üretilmesi ve sunulması gibi konularda konsensüs sağlanmıştır. Thatcher, karma ekonomik sistemi İngiltere’nin sorunlarının temel sorumlusu olarak görmüş ve kamu yönetiminin rasyonelliğini kaybettiğini ileri sürmüştür. Kamu hizmetlerini ise ülkenin politik ve ekonomik gücü üzerinde yük olarak görmüştür. ABD’de de Reagan benzer düşüncelerle iktidara gelmiş ve bunları uygulama imkânı bulmuştur.

Aslında bu gelişmelerin başlangıcı, 1970’lerin ortalarından itibaren sosyal demokrasinin serbest pazar felsefesiyle tehdit edilmeye başlaması kabul edilebilir. Özellikle Thatcherizmin ve Reaganizmin yükselişi bu tarihlere rastlamaktadır. 1980’lerin ortalarından itibaren sosyal demokrat rejimler geçmişle olan bağlarını kesmişler ve refah devletine destek olmaya başlamışlardır. Giddens bunları “klâsik sosyal demokrasiler” olarak nitelemiş ve bunların bazı kilit unsurlarının; güçlü devlet, sosyal hayat, ekonomi ve sivil toplum üzerinde devlet hakimiyeti, kolektivizm, piyasanın sınırlı rolü, karma ya da sosyal ekonomi, tam istihdam ve güçlü sosyal ve siyasal eşitlik (Jenssen, 2002:295) gibi özelliklerden oluştuğunu belirtmiştir.

Tüm dünyada 1980’li yıllara damgalarını vurmuş olan iki politikacı, Thatcher ve Reagan, bu unsurlardan etkilenmişler ve bunların bir çok yönetsel krizde ve çıkmazda reçete olarak görülmelerini sağlamışlardır (Şaylan,1994:130). Bundan dolayı bu akım, yeniden yapılanmanın siyasal süreci olarak görülmüştür.

Dünya genelinde uygulanan bu politikaların üç temel özelliğinden bahsedilmektedir:

- a) Toplumsal bölüşüm düzeninin köklü bir biçimde değişmesi,

- b) Devletin ekonomiye müdahalesinin radikal bir biçimde değişmesi,
- c) Ekonomik süreçlerin ve küreselleşmesinin hız kazanması.

Aslında Reaganizm-Thatcherizm gösterdikleri büyük etkinliği önemli ölçüde teknolojik devrime borçludurlar. Özellikle bilişim ve iletişim alanlarında odaklaşan teknolojik devrim, emeğin meslek ve siyasal örgütlerinde güç erozyonuna neden olmuştur (Şaylan, 1995:12). Bu durum ise devletin küçültülmesini zorunlu kılmıştır. İlk olarak devletin düzenleyici yetkilerinin daraltılması yoluna gidilmiş, bu şekilde piyasa üzerindeki baskının azalmasıyla ekonomik verimsizliğin engelleneceği öngörülmüştür. Daha sonra bazı hizmet alanları özelleştirilmiş, böylece piyasa ekonomisi güçlendirilerek ekonomide verimlilik ve etkinlik düzeyinin artırılması amaçlanmıştır. Kamu kesiminin örgüt, yöntem ve davranışının özel sektör modeline benzetilmesi, örgütlenmede amaçların açıkça belirlenmesi, hiyerarşik denetim yapısının kurulması, görevlerin alt birimler arasında optimal şekilde dağıtılması, alt birimlerin, performanstan sorumlu tutan ve hedeflerden sapmaları düzelten bir yönetim biçimi şeklinde örgütlenmesi önerilmiştir. Ayrıca yönetsel davranışın değişimi için yönetici değerlerin özel sektör yöneticisinininkine benzetilmesi istenmiştir. Bunun yanında üst kademe yöneticilerini belli bir pozisyona bağlılığının kırılması ve pozisyonun bir imtiyaz olmaktan çıkarılması ve buna karşılık üst kademe yöneticilerinin siyasal yöneticiye bağlanmalarının sağlanması gerekli görülmüştür (Sezer, 1992:21-22).

Ancak bu şekilde devlete karşı çıkma akımı da popülaritesini sürdürememiş ve 1990'dan sonra gücünü oldukça yitirmiştir. Bu dönemde piyasa dogması ve sivil toplum sınırları daha açık görülmeye başlanmıştır. Her derde deva aşırı liberalizmin artık açıkça pek dile getirilmediği ve sosyal devlete dönüş anlamında olmasa bile devletin yeniden saygınlığa kavuştuğu gözlemlenmiştir (Örnek, 1998:41).

İngiltere'de 1990'da Margaret Thatcher'in iktidardan düşmesinden sonra Başbakan olan John Major, bu düşünceler paralelinde kendisinden hoşnut bir toplum oluşturmak kaygısını dile getirmiştir. ABD'de ise başkan olan Bill Clinton 1992'de "devleti yeniden yapılandırmak"(kürek çeken değil dümen tutan devlet) programını gündeme getirmiştir (Örnek,1998:41). Fransa'da 1993'te iktidara gelen yeni hükümet, Cumhuriyetçi devleti sağlamlaştırmayı ilk amaç olarak saptamış, bundan dolayı ülkede devletin gerçek bir geri dönüşüne tanık olunmuştur. Ancak bu gelişmeleri Reaganizm-Thatcherizm'den bir kopuş olarak algılamamak gerekir. Bu çabalar yaşanan olumsuzluklar karşısında en doğruyu bulma girişimleri olarak değerlendirilmelidir.

Serbestleştirme (Deregulasyon)

Kamu yönetiminde yeni yaklaşımların benimsenmesinin ve kamu hizmetlerinin rekabete açılmasının en önemli nedenlerinden birisi maliyet düşüncesidir. Kamu sektörü reformlarının yapılmasında temel amaç, kamu yönetiminde daha az maliyetle daha iyi nasıl çalışılabilir? sorusuna cevap bulmaktır (Al, 2002:126). Bu süreçte verimlilik ve kalite geliştirme programları, birleşmeler, özelleştirme, fazla yatırımları azaltma hatta iptal etme (Miller-Tufts, 1992:235) gibi çeşitli araçlardan yararlanılmaktadır.

Yeni sağ düşüncenin kamu sektörü reformlarında maliyetlerin en aza indirilmesi sürecine katkıda bulunan en önemli araçlarından bir tanesi de serbestleştirmedir. Kamu gücünün ekonomik yaşam başta olmak üzere çeşitli sektörlerdeki hukuksal düzenleme ve denetleme yetkilerinin sınırlandırılması, kamu kurumlarının ayrıcalıklarının kaldırılması, kamu tekellerine son verilip özel kesim rekabetine açılması gibi çeşitli uygulamaları kapsayan ve 1970'li yılların ortalarında başlayarak gelişen bu uygulama, kamu sektörünün tek yanlı ve emredici düzenlemelerinin yerini piyasa ekonomisinin kurallarına bırakmasını öngörmektedir (Bozkurt vd., 1998:218).

Serbestleştirme, genel olarak devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme ve kısıtlama, dolayısıyla kontrol etme yetkisinin kısıtlanmasını, bazı alanlarda da kaldırılmasını içermektedir. Ayrıca kamu tekellerinin tekel olma niteliğinin kaldırılarak, alana devlet yanında, özel sektörün de serbestçe girebilmesine imkân verilmesini ve böylece rekabet ortamının oluşmasına katkıda bulunulmasını da kapsamaktadır. Ancak tekel niteliğinin kaldırılması, kuruluşun faaliyetlerine son verilmesi anlamına gelmemekte, uygulamada sadece onun üzerindeki önceden tesis edilmiş hukuki koruma kaldırılmaktadır (Aksoy, 1995:168). Fiyat ve ücret kontrolleri, faiz oranının ve döviz kurunun kontrolü, kira kontrolleri, piyasaya girişlerin engellenmesi ve sınırlandırılması, devlet monopoller, imtiyaz hakkı, kotalar, tarifeler, çeşitli teşvikler ve destekler (Al, 2002:121) serbestleştirme uygulamalarının görüldüğü diğer alanlardır.

Bu uygulamalardan da anlaşılacağı gibi serbestleştirme, devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme, kısıtlama ve kontrol etme yetkilerini kısıtlanması veya tamamen kaldırılmasıdır. Bu şekilde devlet bazı faaliyetlerinden fiyat veya ücret denetiminden vazgeçmekte, sübvansiyonları kaldırmakta ve kamu tekellerinin tekel olma niteliğine son vermektedir (Al, 2002:121). Ancak serbestleştirmenin tümüyle kuralızsızlaştırma anlamına gelmediği, yeni düzenleme biçimleri ve kaynakları ortaya çıkardığı da kabul edilmektedir. Kaldı ki piyasa ekonomisine geçiş, rekabetin korunması gibi yeni düzenlemeler gerektirmektedir. Diğer taraftan, devletin tek yanlı düzenlemelerinin yerini çeşitli sektörlerin kendi iç düzenlemeleri ve Avrupa Birliği gibi devletler üstü kurumların düzenlemeleri de almaya başlamıştır (Bozkurt vd., 1998:218). Serbestleştirme politikalarının temel nedeni kamu

hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği sağlamaktır. Daha önce devlet faaliyetleri arasında yer alan fonksiyonların, özel sektör rekabetine açılarak performansın artırılması hedeflenmektedir (Al, 2002:122). Bu şekilde devletin tek yanlı otoriter düzenlemelerinin yerini, yumuşak, katılımcı, teşvik edici yöntemlerin alması söz konusu olabilmektedir.

Ayrıca serbestleştirme, kur fazlalığından kaynaklanan bozukluklara bir çözüm olarak da görülmektedir. Enflasyonun paranın fonksiyonlarını yerine getirmesini engellemesi gibi, kural çokluğunun da benzer sonuçlara neden olduğu kabul edilmektedir (Bozkurt vd., 1998:218).

Serbestleştirme sonucunda kamu yönetiminde;

a) Ademi merkeziyetçilik ve yetki devri ile görev ve yetkilerin kurumsal otonomi ve yönetsel bağımsızlık şeklinde dağıtılması,

b) Performans aracılığıyla etkinliğin ve verimliliğin değerlendirilmesi,

c) Yönetim sürecinde kullanıcıların da yer almasıyla, karar verme mekanizmalarında kullanıcıların etkinliklerinin artırılması,

d) Üreticilerle hizmet sağlayıcılar arasında ayrımın yapılması ve bunun sonucunda hizmetlerin sözleşme aracılığı ile görülebilebilmesi,

e) Kamu kuruluşlarında şirketleşme sürecinin başlatılması,

f) Özel ve kamu kuruluşları arasında rekabet sağlanması, kamu-özel işbirliğine gidilmesi ve geleneksel kamu-özel sınırlarının kaldırılması (Lane, 1997:9) gibi gelişmeler görülebilecektir.

Serbestleştirme, yönetimin gücünün merkezileşmesi yerine rekabetin artırılmasını da gerektirmektedir. Bunun için yönetim sisteminden, mali imkânlarını kendi oluşturabilen ve kullanabilen kuruluşların sistemine geçilmesi gerekmektedir (Salamon, 1992:82). Bu süreçte ekonominin belli alanlarında serbestleşmeye gidilmesi, ardından da kamu kuruluşlarının bu alanlarda özel sektör şirketleri gibi çalışarak, hizmetleri özel girişimcilere gördürmeleri gerekmektedir (Lane, 1997:3).

OECD raporlarında şirketleşme ve serbestleşme yöntemlerinin toplumun sosyal hedeflerine ulaşmasında olumlu etkileri (Halligan, 1997:23) olduğu belirtilmektedir. Bu şekilde kamu yönetiminde ve özel sektörde önemli verimlilik artışları da yaşanmaktadır.

Özelleştirme

Ülkelerin siyasal sistemleri ile ilgili olarak ekonomik alanda, bu yüzyılın başında, yaygın bir şekilde başvuru devletleştirme uygulamaları, 1980'li yıllara gelindiğinde yerini özelleştirme akımına terk etmiştir.

Özelleştirme son yıllarda kamuoyu tarafından benimsenen ve kamu yönetiminin küçültülmesi anlamında kullanılan bir boyut kazanmış (Aykaç, 1999:2) ve bu paralelde de yaygınlaşmıştır. Bu süreçte piyasa odaklı reformların altında insan kaynaklarında ve mali yönetimde yeniden yapılanma gerektiren özelleştirme aracılığı ile özel sektöre kamu sektöründen kaynak aktarılmıştır. ABD ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde özelleştirme merkezi yönetimin hacminin yanında yerel otoritelerin faaliyetlerini de etkilemiştir. Son zamanlarda Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde özelleştirme çalışmaları hız kazanmış ancak daha çok bu durum kâr eden kuruluşların özel sektöre verilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Bir çok ülkede kamu kuruluşlarında çalışan sayısı dondurulmuş, hatta bazı sektörlerde personel azaltımına gidilmiştir (Haque, 2001:73).

Özelleştirmenin böylesine yaygınlaşmasında kamu girişimlerinin olumsuzlukları etkili olmuştur. Bu girişimler uzun yıllar birçok ülkede önemini korumuş, ancak özelleştirme ile birlikte sektörün hacim ve önemi azalmaya başlamıştır (Hughes, 1998:109). Aslında kamu girişimlerinin devletin küçülmesinde bir araç olarak düşünülmesi 1980'lerde başlamıştır. Batılı ülkelerde hâlâ büyük kamu kuruluşları olmasına rağmen, bunların mal ve hizmet satması çoktan süresini doldurmuştur. Oysa geçmişte kamu girişimlerinin kurulmasında; piyasadaki iflasları düzeltmek, ekonomideki açıklara alternatifler bulmak, uzun dönemli ekonomik plânlamayı merkezileştirmek ve ekonominin doğasını kapitalizmden sosyalizme çevirmek (Hughes, 1998:114) gibi nedenlerinin etkili olduğu görülmektedir.

Genel olarak özelleştirme terimi sosyal faaliyetlerde hükümetin etkinliğinin azalmasını, özelde ise mal ve hizmetlerin mülkiyetinin kamu sektöründen özel sektöre transferini ifade etmektedir (Denkhaus-Schneider, 1997:70).

Bu tanım biraz daha açıldığında, özelleştirme geniş anlamda özellikle ekonomik etkinlikleri bakımından küçültülmüş bir devletin; serbest piyasa ekonomisi uygulamasının önündeki tüm engellerin kaldırdığı bir ekonomik ve toplumsal düzen yaratmaya yönelik karar, eylem ve işlemlerin tümünü içermektedir. Dar anlamda özelleştirme ise sermayesinin kısmen ya da tamamen devlete ait olduğu girişimlerle, devlete ait payların kısmen ya da tamamen özel kişi veya kurullara satılması (Moussions-Legge, 1991:42) anlamına gelmektedir.

Bu anlamlarıyla özelleştirme, herhangi bir faaliyetin üretiminde ve finansmanında özel sektörün rolünün oransal olarak arttığı bir süreç olarak görülebilir. Bu süreç mülkiyet transferini içerebileceği gibi içermeyebilir de ve serbestleştirme, hizmet ihalesi, kullanıcı payları, kurumsal varlıkların satışı gibi tüm benzer faaliyetleri kapsar.

Son yıllarda tüm dünyada görüldüğü gibi özel sektörün, hizmetlerin üretiminde ve finansmanında rolünü artırması, bürokrasinin gerilemesi anlamına gelmektedir. Bürokrasinin bu süreçte yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Özel sektör bürokrasisine göre çok daha yetersiz olması ve kamu tercihi sonuçlarına göre ussal kamu yöneticisinin bile optimal çıktı sağlamada başarısız olması (Farmer, 1995:202) bu durumu zorunlu kılmaktadır. Özelleştirmenin ortaya çıkışında, devletin büyümesinin temel neden olması ve bu karşı hareketin günümüzde olumlu bir alternatif bulma amacına yönelik en ciddi çabaları temsil etmesi de bu durumu onaylamaktadır.

Özelleştirme genel olarak toplu mal ve hizmetlerin tahsisini içeren kurumsal düzenlemeleri betimleyen bir yöntem olarak görülmektedir. Bu tür mal ve hizmetlerin üretimi ve dağıtımı, kapsamlı faaliyetleri gerektirmektedir. Karma ekonomilerde yönetimler, geleneksel olarak mal ve hizmetlerin sağlanması için sorumluluk taşımaktalar ve taahhütlerde bulunmaktadırlar. Dolayısıyla bu süreç sadece klâsik kamu faaliyetlerini içermemekte, aynı zamanda kaynak tahsis sürecinin yerelleşmesini, tüketicilerin gönüllü katılımını, küçülmeyi ve vatandaşların genel çıkarlarla ve değerlerle bütünleşmelerini gerektirmektedir (Moussions-Legge, 1991:42).

Özelleştirmenin felsefi kaynağını, bireycilik, özgürlük, kendiliğinden düzen ve serbest piyasa ekonomisi ile sınırlandırılmış devlet ilkelerinden hareket eden yeni sağ akım oluşturmuştur. Güçlü bireyciliğin karşısında sınırlandırılmış bir devlet anlayışını benimseyen bu yaklaşıma göre, aşırı büyüyen ve güçlenen devlet, bireysel ve toplumsal yaşama giderek daha fazla karışmakta ve bireysel özgürlükler için tehdit oluşturmaktadır. Oysa, ussal olan birey, kendisine müdahale edilmediği sürece kendi çıkarını en iyi gözetebilecek durumdadır. Bu durumda, herkes kendi çıkarını koruyacağı için tüm toplumun çıkarı da korunmuş olacaktır. Bunun için devlet, özelleştirme yoluyla kâr eden-etmeyen tüm kuruluşlarını satarak, ekonomik yaşamdan tümüyle çekilmeli ve ekonomi, görünmez elin sağlayacağı düzen ve istikrar ortamı içinde etkinlik göstermelidir (Bozkurt vd., 1998:193).

Görüldüğü gibi her ne kadar kendi içinde bir kavramsal tutarsızlık taşımasına rağmen, özelleştirme günümüzde belirleyici bir ideolojik öge olarak yeniden yapılanmanın ana eksenlerinden biri konumuna gelmiştir. Özelleştirmenin amacı, politik müdahalelerle zarar eden ve bu yüzden topluma haksız ve akılcı olmayan bir yük haline gelen kamu kuruluşlarından kurtulmaktır. Yani kavramın tutarlılığı açısından kâr eden, verimli çalışan ve vergi mükellefine yük olmayan kamu kuruluşlarının özelleştirilmesine gerek yoktur. Ama zarar eden, vergi mükellefine haksız yük yükleyen kamu kuruluşlarını özelleştirmek de mümkün görülmemektedir (Şaylan, 1994:134).

Özelleştirme arenasında ilk adımlar ulusal devletlerden çok yerel yönetimlerce atılmıştır. 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında mali baskılar

ve vergi toplanmasına karşı çıkmalar üzerine, bu süreçte özelleştirme tekniklerinden yararlanılması gerektiği gündeme gelmiştir. Bugün hâlâ dünya genelinde birçok yerel yönetim biriminde özelleştirmeden yüksek oranlarda yararlanılmaktadır (De Borah, 1999:3).

Günümüzde tüm dünyada yaşanan ekonomik krizler, yönetimleri tüm alanlarda tasarrufa yöneltmiştir. Borçların artışı, enflasyonun yükselişi ve hükümet harcamaları kontrol altına alınmak istenmiş, bütçelerde tasarruflar, kurum sayılarında azalma, büyümeyi dondurma ve bazı hizmetlerde azaltıma gitme yöntemleri çözüm olarak görülmüştür (Moussions-Legge, 1991:374).

Dünya genelinde özelleştirme uygulamaları 1977 yılında öncelikle İngiltere’den başlamış ve dünyanın diğer ülkelerine buradan yayılmıştır. Bu süreçte sosyalist ülkelerin bazılarının dahi özelleştirmeye devlet politikası olarak sarıldıkları görülmüştür. ABD’de ise özelleştirme, devlet hizmetlerinin özel kişilere devri yoluyla hizmet sektöründe görülmeye başlanmıştır. Ülkede bu konuda o kadar hızlı hareket edilmiştir ki, polis hizmetinden hapishanelerin hatta mezarlıkların işletilmesine kadar bir çok devlet hizmeti özelleştirme kapsamına alınmıştır (Öztürk, 1993:55).

İngiltere’de Thatcher hükümetinin 1979’da iktidara gelmesi ile birlikte yoğun özelleştirme tartışmaları başlamıştır (Hughes, 1998:115). Bu dönemde özelleştirme Thatcher’ın popülist politikalarında yer almıştır. Devlete yeni fonksiyonlar yüklenmiş, bir çok kamu kuruluşu ve özel sektör alıcılarının olduğu alanlar dahi özelleştirilmiştir. Telekomünikasyon, havaalanı, kamu konutları, oteller ve otobüs taşımacılığı hizmetlerinde oldukça başarılı olunmuştur (Caiden, 1991:369). Ülkede kamu girişimlerinin satılmaya başlanmasıyla tartışmalar burası ile sınırlı kalmamış, özelleştirmeyi olumlu gören diğer ülkelere de taşınmıştır.

Özelleştirme başta gelişmiş ülkeler açısından çok popüler olurken zamanla gelişmekte olan ülkelerde de ilgi görmüştür. 1992’ye gelindiğinde 2000’ni geliştirmekte olan ülkelerde olmak üzere 7000 girişim dünya çapında özelleştirilmişti. Dünya genelinde Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası çeşitli yardımlar yaparak bu süreci desteklemişlerdir (Hughes, 1998:115). 1980’lerin sonu 1990’ların başında Sovyetler Birliğinde ve ona bağlı diğer doğu bloğu ülkelerindeki rejim değişikliğinin ardından, piyasa ekonomisine geçiş sürecinde özelleştirme, bu ülkelerce de uygulanan politikalardan birisi haline gelmiştir. Gerek bu ülkelerde gerekse az gelişmiş ülkelerde özelleştirme uluslararası finans kuruluşlarının da yönlendirmesiyle, yeni dünya düzenine entegre olmanın vazgeçilmez bir aracı olarak algılanmıştır (Bozkurt vd., 1998:194). Ulusal düzeyde ise, özelleştirme uygulamaları; kamu harcamalarının daraltılması, kamu açıklarının giderilmesi, sermaye mülkiyetinin tabana yayılması, kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanması, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi gibi amaçlara dayandırılmıştır

Bu süreçte özelleştirme uygulamalarının arkasında dört temel baskının olduğu belirtilmektedir. Bunlardan birincisi, daha iyi yönetim ve daha az maliyet talep eden pragmatik baskılar; ikincisi, devletin büyümesini bir tehlike olarak gören ve daha az yönetim talep eden ideolojik baskılar; üçüncüsü, devletin ekonomik faaliyetlerinin devlete özgü olmadığını ve bu işlerde devletin çok para harcadığını ileri süren ekonomik baskılar ve son olarak kamu sistemini çok bürokratikleşmiş, profesyonelleşmiş ve koruyucu bulan ve halkın daha çok seçme hakkına sahip olmasını savunan popülist baskılardır (Sezer, 1992:5). Özelleştirmenin yaygınlaştığı tüm ülkelerde görülen bu baskılar yaşanan sürece ivme kazandırmıştır.

Genel olarak bakıldığında özelleştirme; kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetlerin finansmanının ve üretiminin özelleştirilmesi, kamu teşebbüslerinin mülkiyetinin ve yönetiminin kısmen ya da tamamen özel sektöre devredilmesi ve kamusal tekellerin kaldırılması şeklinde yapılmaktadır. Bu amaçları gerçekleştirmek için çoğunlukla ihale sözleşmeleri ön plâna çıkmaktadır. Kamu yönetimi bazı malların üretimini ya da hizmetlerin görülmesini ihale sözleşmeleri ile özel kesime aktarmaktadır (Eren, 2001:133).

Bu süreçte özelleştirmeden beklenen; kamu kuruluşlarının kullandığı yüksek maliyetleri düşünerek kıt kaynakların etkin kullanımının geliştirilmesi, malların ve hizmetlerin ilk üretiminde devletin rolünün azaltılması, aksi durumda maliyeti çok fazla olan sorumlulukların devletçe karşılanmasının sağlanması, borç yükünün azaltılması ve vergi oranlarının sınırlandırılması (Miller-Tufts, 1992:237). Ancak kamunun ekonomideki yeri azaltılırken, özelleştirme sürecinde rekabetin korunması da çok önemli görülmüştür. Örneğin İngiltere’de 1984 yılında British Telekom rekabet şartları oluşturulmadan özelleştirildiğinde, tek rekabetçi lisans sahibi Mercury şirketi bu durumdan olumsuz etkilenmiştir. Ancak kısa süre içinde hükümet düzenlemeler yaparak ülkede rekabet ortamının tekrar sağlamıştır (Hughes, 1998:117).

Tüm bu amaçların ötesinde özelleştirme uygulamalarının ilgi görmesinde ideolojik nedenlerin de oldukça önemli olduğu belirtilmektedir. Yeni sağ çerçevesinde düşünen hükümetlerin 1970’lerin sonlarında birçok ülkede iktidara gelmesi, özelleştirme yönündeki radikal değişimler için zemin oluşturmuştur. İngiltere’de 1979’dan beri iktidarını sürdüren Muhafazakâr Parti hükümetleri örneğinde olduğu gibi, bu hükümetlerin en belirgin ortak özelliği, serbest piyasa ekonomisi ve ilkelerine olan bağlılıkları olmuştur. Sosyalist devlet sistemleri yerine piyasa sistemlerine bağlılık ve bu yönde kullanılan tercihler, başlı başına ideolojik tercihler olarak görülmüş, hükümetler özelleştirmeye ya da kamulaştırmaya ilişkin kararları temelde ideolojik görüşlerine göre vermişlerdir. Devletin sınırlı rolü ve özel müteşebbislerin öncüllüğü, kamu girişimlerinin desteklerini ve destekçilerini

kaybetmelerine neden olmuş (Hughes, 1998:122) ve bu şekilde özelleştirmeye olan ideolojik desteğin artması sağlamıştır.

Yönetimsel verimlilik arayışları da özelleştirme uygulamalarının yaygınlık kazanmasında etkili olmuştur. Bu alanda temel öngörü, özel sektör yönetiminin kamu sektörü yönetimine göre daha üstün olduğu etrafında yoğunlaşmaktadır. Özel ve kamu sektörleri farklı çevrelerde faaliyette bulunmakta ve farklı amaçlar taşımaktadırlar. Yönetim açısından oldukça farklı yapılara sahiptirler. Çünkü kamu girişimleri politik çevrede hareket etmekte, dolayısıyla yönetimleri tam etkin olamayabilmektedir. Özel sektör ise kamu sektöründe olmayan dürtü ve sorumluluklar taşımaktadır (Hughes, 1998:121).

Bir kurum kamu otoritesi tarafından yönetiliyorsa, onun sorumluluğu ile ilgili sorular gündeme gelmektedir. Tüm kamu yönetimi siyasal lidere dolayısıyla da halka karşı sorumludur (Hughes, 1998:123). Aslında kamu kuruluşlarının temel üç özelliğinden dolayı sorumluluk gündeme gelmektedir. Birincisi yönetim mülkiyetinde olmaları, ikincisi mal ve hizmetlerin üretim ve satışında başarılı olmalarının zorunluluğu, üçüncüsü ise satış gelirlerinin maliyetleri karşılayabilmesidir. Bu durum sorumluluklarda karmaşaya neden olmaktadır. Hem kamu kuruluşu olmanın gereğini yerine getirmek hem de ekonomik hareket etmek zorundadırlar.

Tüm kamu kuruluşları yönetim mülkiyetindedirler. Her kurumun kendi yönetimi ve yönetim kurulları olmasına rağmen bakanlara karşı da sorumlulukları bulunmaktadır. Ayrıca kamu kuruluşlarından kârlarını fazlalıştırmaktan çok sosyal amaçları da yerine getirmeleri istenebilmektedir (Hughes, 1998:124). Bundan dolayı özelleştirme ile sorumluluk birbirine bağlıdır. Sorumluluk dereceleri düşük kamu kuruluşlarının (Hughes, 1998:125), özel sektör için cezp edicilikleri düştüğü için özelleştirilmeleri de çok zor olmaktadır.

Özelleştirme, yoğun denetim altında etkin yapıya kavuşamayan kamu kuruluşları açısından da oldukça önemlidir. Bu tür kuruluşlar sanılan aksine yoğun denetim altında olmalarının bir sonucu olarak kamu sektörünün hantallığını artırmaktadırlar. Denetimin yaygınlığı, kurumla hükümet arasında çeşitli sıkıntıların yaşanmasına neden olabilmektedir. Politikacılar ve merkezi birimler yetersiz denetim olduğunu savunurlarken, kurumlar mevcut denetimi çok katı ve zaman kaybettirici bulmaktadırlar (Hughes, 1998:126). Oysa özelleştirmeye ortam hazırlayabilmek için kuruluşların yöneticilerinin daha özgür hareket edebilmeleri gerekmektedir. Yoğun denetim, ekonomik fırsatları yok etmekte veya geciktirmektedir. Yönetimin denetimi, gelişmeyi sınırlandıran ve yavaşlatan içerik taşımakta ve kamu kuruluşu için ekonomik çevrede hareket etmek çok zorlaşmaktadır.

Özellikle kamu kuruluşları açısından böylesine önemli olan özelleştirme, literatürde oldukça farklı türlerde incelenmektedir. Ülkeden ülkeye değişen özelleştirme yöntemleri genel olarak; özel sektörün önündeki kamusal engelleri kaldıran yasal ve kurumsal serbestleştirme, blok satış, halka arz, kiralama, yönetim devri, imtiyaz gibi (Bozkurt vd.,1998:194) uygulamalar şeklinde görülmektedir.

Şimdi bu türleri inceleyelim:

a) Açık özelleştirme (denasyonalizasyon): Ulusal endüstrilerin özel sektöre bırakılması ve eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi kamu arzının yoğun olduğu alanlardan yavaş yavaş çekilmesi anlamına gelmektedir.

b) Hizmet finansmanının özelleştirilmesi: Hizmetlerin kamu sektörü tarafından verilmeye devam edilmesi ancak vergi ile finansmanın yerini kullanıcı katkılarının alması anlamına gelmektedir.

c) Hizmet üretiminin özelleştirilmesi: Hizmetlerin kamu sektörü tarafından finanse edilmesi ancak özel sektör tarafından üretilmesi demektir.

d) Serbestleştirme: Ulusal endüstrinin tekel güçlerinin azaltılması ya da ortadan kaldırılması ve özel sektöre yönelik sınırlamaların azaltılması demektir.

e) Maddesel özelleştirme: Kamu sektöründen özel sektöre mülkiyet transferi anlamına gelmektedir (Denkhaus-Schneider, 1997:71).

f) İmtiyazcılık: Belirli mal ve hizmetlerin üretimi ve sunumunda özel şirketlere lisans verilerek hizmetlerin gördürülmesi demektir. Burada önemli olan mali sorumluluğun da kamu sektöründen özel sektöre transfer edilmesidir.

g) Sözleşmecilik: Daha önce kamu kuruluşlarının ürettiği mal ve hizmetler artık sözleşme ve teklif sistemi ile özel sektör kuruluşlarına gördürülmektedir. Bu şekilde kamunun üretim derinliği yani dikey bütünlük azalmaktadır (Denkhaus-Schneider, 1997:72). Sözleşmecilik yeni program reformları arasında önemli bir yere sahiptir.

Bu şekilde kamusal standartların yerine getirilmesi ve sorumluluğun taşınması için çaba sarf edilmektedir (Romzek-Johnston, 2000: 173). Bu sistemde hükümetler mal ve hizmetlerin özel sektör kuruluşları ile gönüllü kuruluşlarca dağıtımının finansmanını sağlamaktadırlar. Bu yöntem günümüzde daha çok yerel yönetimlerce tercih edilmektedir (Moussions-Legge, 1991:42).

h) Dolaylı özelleştirme: Bu yöntemde kamu gücünün hakim olduğu sektörlerde rekabet ortamı oluşturularak, bu kuruluşların örgütsel ve hukuksal yapılarının değiştirilmesi suretiyle tekel pozisyonlarına son verilmesi ve piyasa hakimiyetinin kurulması söz konusudur.

i) Mali resmi özelleştirme: Bu yöntemle kamu sektörünün mali fonksiyonları özelleştirilmektedir.

j) Hukuki resmi özelleştirme: Bu yöntemde ise kamu kuruluşu kamu hukukundan özel hukuka kaymakta yani anonim şirket haline gelirken, kamu mülkiyeti de korunmaktadır (Denkhaus-Schneider, 1997:72).

Bugüne kadar dünya genelinde görülen özelleştirme uygulamaları bu konuda olumlu-olumsuz yaygın bir kamuoyunun oluşmasına neden olmuştur. Ancak bu kapsamda özelleştirmeye daha çok eleştiriler getirilmektedir. Öncelikle sistem çapında bir reform kanalıyla tasarruf sağlanmasının zorluğu nedeniyle, özelleştirme kapsamına giren düzenlemelerden beklenen verimin sağlanamadığı görülmüştür.

Ayrıca özelleştirme, toplumda kimi kesimlerden tepki almaktadır. Gerekli koşullar her zaman sağlanamamaktadır. Kısmen uygulama güçlükleri görülmektedir. Özelleştirmenin pahalı bir yöntem olduğu da söylenmektedir. Çünkü uygulamalarda genellikle kâr getiren kuruluşlar satılmakta, özelleştirilecek olanların ise durumlarının iyileştirilmesi gerekmektedir. Bunun için de ödenek gerekmektedir (Sezer, 1992:25-26).

Özelleştirme sürecinde kamu görevlileri, kendi özelleştirme faaliyetlerinden daha etkin denetim ve performans sistemi kurmak ve bunu geliştirmek için, kendilerine yüksek oranda ayrıcalık tahsis edilmesini istemektedirler. Ayrıca geri bildirim sürecinde ve birlikte çalıştıkları kuruluşların önerileri doğrultusunda çeşitli hileli yöntemlerle kendilerine çıkar sağlamaya çalışmaktadırlar (De Borah, 1999:17). Bu durum da özelleştirmenin bir tür görünmeyen olumsuzluğu şeklinde değerlendirilmektedir.

Tüm dünyada görülen özelleştirme deneyimleri sanılanın aksine kamu harcamalarında tasarruf yapılmasını sağlayamamıştır. Özellikle çok kapsamlı özelleştirme projelerinde bile tasarruf oranları çok düşük kalmış, devlet mülkiyetindeki kuruluşların özelleştirilmesinde bu sorun sık sık yaşanmıştır. Bu durum yeni özelleştirmelerin çok başarılı olamayacağına ve kamu kuruluşlarının özel kuruluşlar gibi performans gösterebileceklerine dair inancı zayıflatmıştır (Rainey-Steinbauer, 1999:4). Buna karşılık kamu kuruluşlarının satılması yoluyla devletin küçültülmesi, bürokrasinin etkisizleştirilmesi, bireysel hakları kısıtlayan kurallardan uzaklaşılması, ekonomik kararların siyasallaşmasının engellenmesi, verimliliğin sağlanması, halka satılacak paylarla kapitalizmin yaygınlaştırılması, yolsuzlukların önlenmesi gibi pek çok amaca hizmet edeceği düşünülmektedir. Ancak özelleştirmenin bu sorunların tümünü çözecek bir formül olmadığı çeşitli ülke uygulamalarından da görülmüştür. Ayrıca özelleştirmenin öngörülmemeyen bazı sorunlara yol açabilmektedir. Bu nedenle kamu kesimi-özel kesim dengesinin

dikkatli biçimde kullanılması ve özelleştirmenin duyarlı biçimde uygulanması gerekmektedir (Ergun, 1997:14).

Özelleştirmeye ilgili olarak; kamu kuruluşlarının verimli olamayan bürokratların sözleşme ile özel sektör yöneticisi gibi etkin olmalarını istedikleri yorumları yapılmaktadır. Burada kamu sektöründe aynı kişi başarılı olamayıp da özel sektör de nasıl başarılı oluyor? sorusu akla gelmektedir. Kamu kuruluşlarının özelleştirmeyi düşünmekten çok bürokratların neden etkin olabilmek için yeterli dürtüyü alamadıkları ya da olumsuz güdülendikleri (Rainey-Steinbauer, 1999:5) sorularına cevap bulmaları gerekmektedir.

Özelleştirmeye yönelik böylesine eleştiriler yapılmasına rağmen toplumda bu uygulamaların başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi şartıyla hantal kamu sektörünün olumsuzluklarının en aza indirilebileceği şeklinde yaygın bir kanı bulunmaktadır.

Bu görüşün oluşmasına katkı sağlayan akımlardan yeni sağ yaklaşım, özelleştirme formülünü küreselleşme formülü ile destekleyerek güçlendirmiş ve özelleştirme ile küreselleşmenin aynı anda ortaya çıktığını savunmuştur (Güler, 1996:2).

Yeni sağ, devletin ne ekonomik-mali ne de toplumsal arenada yeri olduğunu söylemektedir. Devlet bu iki alandan özelleştirme yoluyla çekilip çıkarılmalıdır. İnsanlığın en azından son iki yüzyıldır inandığı çalışma hakkının kutsallığı, devletin toplumsal refah için var olduğu gibi öngörüler etkinliğini kaybetmiş, devletin boşaltacağı alanlarda “herkesin kendinden sorumlu olacağı” fikri geçerlilik kazanmıştır (Güler, 1996:8). Özelleştirme, devlete ait kurumların ve devlet tarafından gerçekleştirilen mal ya da hizmetlerin üretiminden, dağıtımından başka herhangi bir şeyi konu almamaktadır.

Bunun yanında yerelleştirme, devletin merkezi ve yerel birimler arasındaki işbölümünde yerel birimlerin ağırlık kazanmasına, gerçekte ise özelleştirmenin bir aracı haline getirilmesine yapılan vurgudur. Küreselleşme ise, bir bütün olarak devletin iç dinamiklere dayalı bağımsız hareket tarzını ortadan kaldırarak, bunun yerine tümüyle dış dinamiklere dayalı tam bağımlı hareket tarzı getirmektedir. Devlet bir yandan özelleştirme ve yerelleşme ile küçültülmekte, diğer taraftan küreselleşme gereğince, politikalarını ulusal gerekliliklerden önce dünya dinamiklerine göre oluşturmaya yöneltmektedir (Güler, 1994:17).

Bu süreçte özelleştirme böylesine yaygınlaştıkça kamu girişimlerinin geleceği ne olacak sorusu akla gelmektedir. Öncelikle özelleştirme uygulamalarının kamu sektörünü geliştireceği, daha çok verimliliğin kamu girişimlerine daha çok bağımsızlık verilerek sağlanabileceği belirtilmektedir. Bunun yanında kamu sektörü ile serbest

piyasa arasındaki çelişkilerin ve sorunların verimsizliğe yol açacağı, ancak bu süreçte sektörler arası alış verişin artacağı, bilgi alma mekanizmalarının mükemmelleşeceği, yanlış kararların maliyetlerinin azalacağı, dışsallığın en az olacağı, rekabetin temel kural olacağı ve herkesin özelleştirmenin peşinden koşacağı (Hughes, 1998:128) şeklinde oldukça iyimser yorumlar yapılmaktadır. .

Özelleştirme sürecinde kamu girişimlerinin karşı karşıya kaldığı sorunlara Avusturya'nın deneyimleri oldukça güzel örnek olmuştur. 1980'li yılların başında bu ülkede kamu girişimlerinin belli sıkıntılarla karşılaşması söz konusu olmuş ve bu bunalım esas olarak kamu girişimlerinin özelleştirilmesi yerine özerkleştirilmeleri ile aşılmıştır. Avusturya'da iktidarı elinde bulunduran koalisyonun ortakları, düşünce olarak özelleştirmeye karşı çıkmamışlar ancak karşı karşıya kalınan bunalımın ana nedeni olarak kötü yönetim tarzını görmüşlerdir. Bundan dolayı da radikal ve ideolojik bir özelleştirme yerine kötü yönetime yol açan unsurlar üzerinde durmuşlar ve sonuçta kamu sektöründe kapsamlı bir reform yaparak kamu girişimleri özerkleştirilmiş, böylece kötü yönetimini doğrudan etkilediği düşünülen siyasi müdahaleler gündemden çıkarılmıştır (Şaylan, 1994:148).

Özelleştirmeye çok soğuk bakan ülkeler bile bu gelişmelerden kendilerini izole edememişlerdir. Son yıllarda bu konuda lider ülke olan Çin'de büyük kamu kurumlarının borsaya açılmaları gözlemlenmektedir. Ülkede 1989 da yaşanan Tiananmen krizi, bir çok alanda yeniden yapılanma çabalarını başlatmış, ülke bu süreçte Hong Kong ve New York borsalarına kendi büyük kamu kuruluşlarını açmıştır. 1995'te bu kuruluşlar düşük kâr bildirince, borsada düşüşe geçmişler, bundan dolayı da kendi yapılanmalarını gözden geçirme ihtiyacı duymuşlardır (Chan, 1996:40).

Buna rağmen ülkede bu süreç sekteye uğramamış ve bir çok ülkeye de örnek olmuştur. Bugün de söz konusu gelişmeler, özelleştirme lehinde devam etmektedir. Her ne kadar birbirlerinden çok farklı özelleştirme yöntemleri uygulasalar da, bu tür ülke örnekleri bizleri, özelleştirme yönteminden ancak kamusal çıkar doğrultusunda yararlanılabildiği sonucuna götürmektedir.

Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı

Son yıllarda özellikle yeni sağ yaklaşımlarla gündeme gelen ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile zirveye çıkan yeni kamu hizmeti uygulamaları bir çok ülkede ilgi görmektedir ve bu ülkelerde uygulamaya aktarılmaya çalışılmaktadır.

İnsanlık tarihine bakıldığında ilk çağlardan bugüne kadar bütün toplumlarda kişinin yaşamını düzenleyen bir teşkilat ve bir otoritenin varlığı

görülmektedir (Versan, 1990:3). Sosyal bir gelişme ile bugünkü şeklini almış ve devlet olarak adlandırılan bu otoritenin amacı, bireyler için gerekli ve yararlı olan işleri başarmak, insanların mutluluğuna çalışmak yani hukuki deyişi ile kamu hizmetlerini görmektir. Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için yürütülen, kamuya sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli faaliyetlere kamu hizmeti denilmektedir (Versan, 1990:72). Başka bir deyişle bu faaliyetler, bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altındaki bir özel girişimci aracılığıyla kamuya sağlanan hizmetlerdir. Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için; hizmetin kamuya yöneltilmesi ve kamuya yararlı olması; diğeri de hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel hukuk kişilerinca yürütülmesi gerekmektedir (Bozkurt vd., 1998:128).

Kamu hizmeti uzun yıllar idare hukukunun temel kavramı olarak görülmüştür. Özellikle 1960-70 yılları arasında kamu hizmeti zorlama, açık verme, bürokrasi, devletleştirme gibi kavramlarla eş anlamlı görülmüş, etkinlik, verimlilik ve dinamizmi simgeleyen özel girişimin karşısı gibi algılanmıştır (Tan, 1988:73).

Kavramın önemi 1970'lerden başlayarak 1980'lerin başlarında kamu kesiminin genişlemesine karşı çıkıp devletin küçülmesinden yana görüşlerin yoğunlaştığı süreçte daha da artmıştır. Bu dönemde kamu hizmetinin siyasal ve idari boyutları belirlenirken üç temel hedef saptanmıştır. Bunlar kamu kesiminin küçültülmesi, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve kamu kesiminin etkin hale getirilmesidir (Bozkurt vd., 1998:128).

Bu süreçte kamu hizmeti ile ilgili öngörüler de yeniden belirlenmiştir. İlk hedef için kamu giderlerini ve kamu personeli sayısını azaltmak, mali reform yapmak, ikinci hedef için hukuki düzenlemeleri azaltmak, refah devletini kurumsallaştırmaktan çıkarmak, üçüncü hedef için de bütçe reformları yapmak, özel sektörün işletmecilik yöntemlerini kabul etmek ve özelleştirme stratejilerini belirlemek (Bozkurt vd., 1998:128), kamu hizmeti anlayışının da yeniden şekillenmesine yol açmıştır. Bu süreçte bazı ülkelerde görüldüğü gibi devletin sanayi ile ve ticaretle uğraşmayıp ekonomiden çekilmesi, yalnızca altyapı yatırımları ile uğraşıp daha çok düzenleyici ve yönlendirici konumda kalması da (Tan, 1995:177) bu değişim sürecini etkilemiştir.

Kamu hizmetinin başlıca özellikleri, bunların bireylerin yararlanmalarına açık etkinlikler olmaları ve kamuya yönelik ve kamuya yararlı olmaları şeklinde belirtilebilir. Bir hizmetin kamu hizmeti olarak yürütülmesi ancak yasama organının izni ile olabilmekte, kamu hizmetlerinin kamu kuruluşlarınca, yalnız kamu hukuku kurallarına göre yürütülmesinin yanında hizmetin niteliğine göre, özel hukuk kuralları uyarınca da yürütülebilmesi mümkün olmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde

süreklilik, eşitlik, değişkenlik ve uyum gibi ilkelere uyulması da (Bozkurt vd., 1998:129) bir zorunluluk olarak görülmektedir.

Dünyada son yıllarda yaşanan küreselleşme süreci, ulus devletlerinin rollerini değiştirmekte, bu süreçten ise en çok klâsik kamu yönetimi etkilenmektedir. Bu gelişmeler karşısında ulus devlet daha önce hiç olmadığı kadar yetersiz kalmaktadır (Kemp, 1998:9). Bu olumsuzluktan en fazla etkilenen alanlardan kamu hizmeti konusunda yaklaşım değişikliği birkaç noktada ortaya çıkmaktadır. Her şeyden önce devletin yürütmesi gereken hizmetlerin yeniden belirlenmesi gerekmekte, bunun yanında idarenin kamu hizmetlerinden bazılarını özel kişilere gördürmesi; kendisinin yürüttüğü kamu hizmetlerinde de kamu yerine özel yönetimi yeğlemesi olguları ile karşılaşmaktadır.

Bir başka anlayış değişikliği de kamu hizmetlerinin finansmanında gözlemlenmektedir. Kamu hizmetinin karşılıksız olduğu anlayışı terk edilip yararlanarlardan yararlanmaları karşılığı bir bedel alınması uygulaması yaygınlaşmaktadır. İdare karşısında kişilerin idare edilen veya kamu hizmetinden yararlanan değil, müşteri konumunda bulunduğundan söz edilmesi, bu anlayış değişikliğinin bir başka sonucudur (Tan, 1995:179).

Ayrıca bu süreçte kamusal faaliyetler topluma, günlük hayata ve sosyal rollere uygun olarak tüketici tercihleri doğrultusunda değişime uğramakta, insanlar yüksek kaliteli hizmetler üzerinde odaklaşmakta, eskisinden daha fazlasını ummakta ve yönetimlerden bunların karşılmasını istemektedirler. Mevcut bilgi ve becerilerin etkin kullanımı için yöntemler aranmakta, iç ve dış kaynaklardan en iyi politikaların elde edilmesi ve bunlardan yüksek faydanın sağlanması amaçlanmaktadır. Yönetimler kendilerini iç ve dış ortamda rekabet yapabilecek şekilde hizmet bölüşümlerinde ve düzenleyici fonksiyonlarda optimal dağılımı aramaktadırlar. Ayrıca halkın isteklerine göre gerekli sorumluluk mekanizmalarının kurulması için daha çok çaba harcamaktadırlar (Kemp, 1998:6-7),

Son yıllarda kamu hizmeti anlayışındaki değişim dünya geneline yayılmaya başlamıştır. Bir çok ülkede devlet aktif değişim ajanı olmaktan çok bunu hızlandıran bir unsur olarak algılanmaktadır. Sık sık görülen kamu hizmetlerine müdahaleler, kamu kuruluşları özelleştirilerek azaltılmaktadır. Piyasa rekabeti sağlanarak ekonomik yapılanma sağlamış, özel sektör genişlerken kamu sektörü farklı üretim alanlarında daha çok düzenleyici olarak kalmıştır (Haque, 2001:73).

Ancak bu durumun bir sonucu olarak görülen kamu hizmetlerindeki piyasa odaklı süreç, çeşitli sorunlara yol açabilmektedir. Kamu mal ve hizmetlerinin üretiminde serbestleştirme, liberilizasyon, sözleşmecilik gibi pazar odaklı yöntemlerin kullanılması farklı düzenlemeleri ve yeni

koordinasyon sağlayan kuruluşları gerektirmektedir. Bu yeni yöntemleri değerlendirmek ve kontrol altında tutmak gerekirken, bunun için de yeni yapılanmalara gerek duyulmaktadır. Örneğin Kanada’da Özelleştirme ve Düzenleme Birimi, Fransa’da Kamu Hizmetleri Yeniden Yapılanma Komitesi, Portekiz’de Yönetimi Modernleştirme Sekreterliği gibi yeni birimler oluşturulmaktadır (Haque, 2001:75). Bu birimlerin öncelikle kamu kuruluşlarının kamu hizmetlerini özelleştirme deneyimlerini iyi incelemeleri gerekmektedir. Bu şekilde süreç içinde yer alan kuruluşların örgütsel kültür analizlerinin de (Romzek-Johnston, 2000:173) yapılması mümkün olmaktadır.

Kamu hizmeti anlayışındaki değişimin hizmetin kalitesini artıracak ve verimliliğe önem veren amaçlara öncelik verilecek şekilde olması gerektiği belirtilmektedir. Gerekirse bu süreçte özelleştirme aracılığıyla ve hizmetlerin rasyonel dağılımının da yapılması suretiyle üreticilerin bürokratik gücü ele geçirmelerinin sağlanması önerilmektedir (Thompson, 2000:202).

Bu şekilde ortaya çıkan yeni kamu hizmeti anlayışının ilkeleri de şu şekilde belirtilebilir:

a) Yeni anlayışta kamu görevlisinin temel görevinin vatandaşlara yardım etmekten, toplumu yeni gelişmeler doğrultusunda yönlendirmekten ve denetlemekten çok onların çıkarlarına cevap vermek olmalıdır.

b) Kamu yöneticisi paylaşılmış kamu çıkarı olgusunu ortaya çıkarabilmelidir. Hedef bireysel tercihlere göre hızlı çözümler bulmak olmamalı, çıkarların ve sorumlulukların paylaşılması sağlanmalıdır.

c) Politikalar ve programlar kamu ihtiyaçlarını karşılamalı ve bu toplu çaba ve süreçler aracılığıyla gerçekleştirilmelidir.

d) Kamu çıkarı paylaşılmış değerlerle ilgili bireysel çıkarların bir araya getirilmesinden çok, diyalogun bir sonucu olmalıdır. Bundan dolayı kamu görevlileri tüketicilerin taleplerini karşılamaktan çok onlarla aralarında görülen ve işbirliğine dayalı ilişkiler kurma çabasında olmalıdırlar.

e) Kamu görevlileri özel sektör yöneticilerine göre çok daha dikkatli olmalıdırlar. Yazılı kanunlara ve anayasaya karşı hata yapmamalıdırlar. Toplumsal değerlere, politik normlara, profesyonel standartlara ve vatandaş çıkarlarına dikkat etmelidirler.

f) Kamu kuruluşları ve bağlı oldukları birimler uzun dönemde başarılı olabilirler. Ancak bu süreçte herkesin birbirine saygı duyduğu, paylaşılmış liderliğe dayanılırsa ve işbirliği süreci gerçekleştirilirse, bu mümkün olabilir.

g) Kamu çıkarı, kamu görevlileri ve vatandaşlar; topluma, “halkın parasını kendisinin gibi kullanan” girişimci yöneticilerin yaptığından daha fazla anlamlı katkı sağlarsa daha iyi gelişir (Denhardt-Denhardt, 2001,398).

Yeni kamu hizmeti anlayışı bilgi çağında bu anlayışın felsefi özünü oluşturan müşteri odaklılığın gelişmesi paralelinde yaygınlaşmıştır. Küreselleşme ile birlikte görülen bireycilik, girişimcilik, rekabetçilik gibi piyasa eksenli değerler çevresindeki yeniden yapılanma arayışları, giderek büyüyen kamu kesiminin savurganlığının ve kaynak kullanımındaki verimsizliğin ekonomi için bir yük haline gelmesi, bundan ülkelerin rekabet gücünün olumsuz yönde etkilenmeleri nedeniyle yönetimin yeniden düzenlenmesinde ve kamu hizmetlerinin sunulmasında özel sektör kuruluşlarındaki gibi esnek ve yalın örgütlenmenin gerekliliği, kârlılık ve verimlilik gibi piyasa temelli ve insan kaynaklı ilke ve uygulamaların popülaritesi (Saran, 2001:43) bu anlayışın günümüzdeki konumuna ulaşmasına yol açmıştır. Bu durum kamu sektörün yapı ve pratiklerinde görülen örgütsel değişimin (Breton-Temple, 1999:455) etkilerinin çok kapsamlı olduğunun da delilidir.

Yeni kamu hizmeti anlayışında kamu hizmeti imtiyazı da önemini korumaktadır. Yönetimin bir kamu hizmetinin görülmesini tüm kâr ve zararı kendisine ait olmak üzere bir özel kişiye vermesi ve o özel kişinin de gördüğü hizmet karşılığı, yararlananlardan bir bedel alması biçimindeki uygulamayı gerektiren bu araç, özellikle 19. yüzyıl başlarında geniş uygulama bulmuş, ancak daha sonraları gündemden düşmüş, günümüzde ise yeniden güncellik kazanmaya başlamıştır. Kamu sektörü finansman yetersizliği, teknoloji ihtiyacı, hizmetin yürütülmesinin gerektirdiği bürokratik yükten kurtulmak gibi nedenlerle bu yola başvurulmaktadır (Bozkurt vd., 1998:129). Ancak imtiyazı alan kuruluşlarla ilgili sorunlar ve sürecin denetiminin zorluğu, bu yönetime de çok sık başvurulmasını engellemektedir.

Yeni kamu hizmeti uygulamalarında özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde piyasa odaklı reformlar paralelinde ortaya çıkan özerk kamu kurumları ile ilgili sorunlar da çok sık ortaya çıkmaktadır (Haque, 2001:75). Piyasa ekonomisi, kitle iletişimi ve kamu özgürlükleri gibi duyarlı sektörlerde düzenleme ve denetim fonksiyonlarına sahip olarak oluşturulan bu kuruluşlara (Bozkurt vd., 1998:20) mali ve yönetsel özerklik verilince, sorumluluk mekanizmalarında sorunlar yaşanmakta, zamanla atanmışlar imkânlarını kullanarak seçilmişlerin etkinliklerini kırılabilmektedirler. Özerkliğin verilmesi partizanlığa ve kamu çıkarlarının özel çıkar yerine kullanılmasına da neden olabilmektedir.

Ayrıca özellikle bakanların belirledikleri özerk kuruluş yöneticileri kendilerini yasamadan çok bakana karşı sorumlu görmekte, sonuçta denetim tam yapılamayınca bir çok olumsuzluk ortaya çıkmaktadır (Haque, 2001:75). Bu durumda da söz konusu uygulamalara toplumda ve yönetim kesiminde, ihtiyatla yaklaşılması şeklinde yaygın bir kanı oluşmaktadır.

SONUÇ

21. yüzyılın başlangıç yılları, dünyada önceden kestirilemeyen kapsamlı, ayrıntılı ve hızlı bir değişim yaşandığını göstermektedir. Sosyalizm bir gerçeklik olmaktan çıkmakta, kapitalizm alternatifsiz düzen konumuna gelmekte, bilim ve teknoloji alanındaki büyük gelişme insan ve toplum hayatının kapsamlı değişimine neden olmaktadır.

Bu değişimde; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya ve modernist düşünceden post modernist düşünceye geçişler, en çok dikkat çeken temel süreçler olarak görülmektedir. Toplumlar bu süreçte ortaya çıkan yıpranmalar karşısında sürekli olarak arayışlar içine girmektedirler.

Yeni yönetim anlayışı da bu ortamda ortaya çıkmıştır. Bu anlayış; katılımcılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma gibi fonksiyonlar gören sivil toplum örgütlerini, hem demokratikleşme hem de sivil toplum örgütlerinin gelişmişlik düzeyini ortaya koyan aktif katılımcılık, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim gibi alt kavramları içeren yapabilir kılmayı ve klâsik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine, sivil toplum örgütlerine önem veren, gelişimlerinin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayış olarak yönetim kavramlarını ve tüm bunların kamu yönetimlerine yansımada somutlaşan yeni kamu yönetimi düşüncesini içermektedir.

Bu yeni anlayış finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi, keynezcilikten monetarizme ve neo-liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülükten piyasa ağırlıklı çözümlere, parasal genişlemecilikten kısıtlılığa, merkantilizmden serbest ticarete doğru bir dönüşümün yaşanması sonucu ortaya çıkmıştır. Avrupalılaşıma baskısı, bilgi transferleri sonucu yaşanan teknolojik baskılar, devletleri yeni örgütlenmelere yöneltmiş, bu süreçte kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kaynaklarında bir daralma olmuş, kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde, istihdam garantisi olan sistemden sözleşmeli sistemlere geçilmesi nedeniyle zayıflama başlamış ve kamu yönetiminde işletme yöneticiliği anlayışının ön plâna çıkması, demokratikleştirme, vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması gibi yeni gelişmeler söz konusu olmuştur.

Yaşanan bu değişim süreci; modern devletlere geleneksel devletlere oranla çok daha geniş ve çeşitli fonksiyonlar yüklemiştir. Modern devletlerin sosyal ve ekonomik hayatın bir çok alanına düzenleyici olarak girmeleri halkla devlet arasında iki yönlü haberleşme ve etkileşim sistemini gerekli kılmıştır. Çoğulcu toplum yapısı gereği devlet ile birey arasına çok sayıda

ikincil örgüt ya da yapılar girmiş, böylece baskı ve çıkar grupları kamu politikasını önemli bir şekilde etkilemeye başlamışlardır.

Tüm bunlar sonucunda 21. yüzyılın devleti; küçük ama etkin devlet olma zorunluluğunu hissetmeye başlamıştır. Ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca sınırlandırılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerekmiş, devletin sahip olduğu siyasal güç ve yetkilerin de anayasal ve yasal kurallarla sınırlandırılması bir zorunluluk olarak ortaya konulmuştur. Devletin görevi ise “oyunun kurallarını koymak ve onlara uyulmasını sağlamak, yani hakemlik” olarak algılanmaya başlamıştır.

Bu yeni anlayış, artık klâsik örgüt biçimlerinde görülen hiyerarşik yapının, kademeler arası bürokrasinin ve katı kuralların önemini kaybetmeye başlamasına yol açmıştır. Bunun yerine yöneticiler takım ve grup çalışmalarıyla, öneri sistemleriyle çalışanları keşfedip, onların bireysel yaratıcılıklarını, fikirlerini ve enerjilerini, sorumluluk duygusuyla hayata geçirmelerinin, örgütsel yaşamı ve misyonu canlı kılacağına inanarak, onların bu niteliklerini nasıl kullanacaklarını öğreten birer antrenör gibi yardımcı olmaya yönelik çalışmaya başlamışlardır.

Bu gelişmeler paralelinde, yönetim alanında başarılı olmak için; süratli, samimi ve çok yönlü iletişim, esnek yapı, yenilikleri deneme isteği, işleri basite indirgeme, müşteriye yönelik olarak hizmet tutkusu ile çalışma, kaliteye özen gösterme, müşterinin taleplerine kulak verme, piyasa bölümlmelerine dikkat etme, rekabete hazırlıklı olma, bağımsızlık ve müteşebbislik ruhundan ödün vermeme, başarısızlığa da hoşgörüyle bakma, insanlara yönelik yönetim, kalıcı değerlere yönelik günlük yönetim gibi tarz ve yöntemler geliştirilmeye başlanmıştır. Özellikle yeni yönetim anlayışında yerini bulan devletin bu yeni şekli, daha fazla özgürlük, daha fazla refah, daha fazla kalite arayan tüm toplumların ortak arzusu haline gelmiştir.

KAYNAKÇA

Aksoy, Ş. (1995). “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, Ankara:TODAİE.159-173.

Aksoy, Ş. (1998). “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 7, 1:3-13.

Al, H. (2002). Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Doktora Tezi, Sakarya; Sakarya Üniversitesi.

Aykaç, B. (1999). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, G.Ü. İİBF Der., 1,1:1-12.

Bozkurt, Ö, Turgay E. ve Seriyi S. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara:TODAİE Yay.

Breeton, Michael And Michael T. (1999). “The New Public Service Ethos: An Ethical Environment for Governance”, Public Administration, 77, 3:455-474.

Caiden, Gerald E. (1991).“Administrative Reform”, Handbook of Comparative and Development Public Administration, Ali Farazmand (Ed.), USA: M. Dekker Inc.: 367-380.

Chan, Hing L.(1996). “An Alternative to Privatization”, International Journal of Public Sector Management, 9, 3: 40-50.

Cope, Stephan-Frank LEISHMAN-Peter STORIE. (1997). “Globalization, New Public Management And The Enabling State”, International Journal Of Public Sector Management, 10,6: 444-460.

DE Borah, Auger (1999). “Privatization, Contracting and the States”, Public Productivity& Management Review, 6:1-20.

Denhardt, Robert B And Janet V. DENHARDT (2001). “The New Public Service: Putting Democracy First”, National Civil Review, 90, 4: 391-401.

Denkhaus, Ira And Volker SCHNEIDER (1997). “The Privatization of Infrastructures in Germany”, Jan-Erik LANE (Ed.), Public Sector Reform Rationale, Trends and Problems, Great Britain: Sage Publications. 64-113.

Drucker, P. (1995). Değişim Çağının Yönetimi (Çev. Z. Dicleli), İstanbul:Henkel.

Eren, V. (2001). YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma), Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Ergun, T. (1997). “Post-Modernizm ve Kamu Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, 30, 4:3-16.

Esmen, M. J.(1991). “The State, Government Bureaucracies and their Alternatives”, Ali Farazmand (Ed.), Handbook of Comparative and Development Public Administration, USA. 457-465.

Farmer, D. John (1995). The Language of Public Administration, Bureaucracy-Modernity and Postmodernity, USA: Alabama Un. Press.

Güler, B. Ayman (1994). “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi” AİD, 37, 4:3-19.

Güler, B. Ayman (1996). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Ankara:TODAİE.

Güler, B. Ayman (2000). “Devletin Yeniden Yapılandırılması” Yerel Gündem, II, 9:4-12.

Halligan, J.(1997), “New Public Sector Models”, J.E. LANE (Ed.), Public Sector Reform Rationale, Trends-Problems, England:Sage.17-46.

Haque, M. Shamsul (2001), "The Diminishing Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governance", PAR, 61, 1:65-83.

Heeks, R. (2001) "Reinventing Government in the Information Age", Richard Heeks (Ed.), Reinventing Government in the Information Age, England: Routledge.

Hughes, O. (1998) Public Management&Administration, USA:ST.Martin's Press.

Jenssen, S. (2002) "Transforming Politics:Towards New or lessen Roles for Democratic Institutions", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.) New Public Management, England:Ashgate. 289-300.

Kemp, D. (1998). "Public Administration in the new democratic state", Australian Journal of Public Administration, 57, 2:6-12.

Lane, J. (1997). "Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization", Jan-Erik LANE (Ed.), Public Sector Reform Rationale, Trends and Problems, England:Sage Pub.1-16.

Lane, J. (2000), New Public Management, Routledge, London, England, 2000.

Martin, D. (1988), "The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: Governance", An International Journal of Policy And Administration, 2, 3:315-335.

Miller, John R. And Christopher R. TUFTS (1992). "Privatization is a means to more with less" Robert B.DENHARDT (Ed.), Public Administration in Action Readings-Profiles-Cases, USA: Brooks/Cole Pub. 235-241.

Moussions, Antony And Jorome S. LEGGE (1991). "Implementing the Denotionalization Option", Ali Farazmand (Ed), Handbook of Comparative and Development Public Administration, USA: Marcel Dekker Inc. 41-51.

Ömürgönülşen, U. (1997). "The New Public Management", AÜSBF Dergisi, 52: 517-566.

Örnek, A. (1998). Kamu Yönetimi. İstanbul: Meram Yay.

Öztürk, N. Kemal (1993). "Yeni Yönetim Paradigması", Amme İdaresi Dergisi, 26, 4. 50-59. 147-59.

Raney, G. Hal And P. STEINBAUER (1999). "Galloping elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations", Journal of PA Research&Theory, 9, 1:1-35.

Romzek, S. Barbara And Jocelyn M. JOHNSTON (2000). "Reforming State Social Services Through Contracting: Linking Implementation and Organizational Culture", Jeffrey L.BRUDNEY (Ed.), Advancing Public Management, New Developments in Theroy, Methods-Practice, USA.171-179.

Salamon, Lester M. (1992). "Rise of Third-Party Government", Robert B. DENHARDT (Ed.), Public Administration in Action Readings-Profiles-Cases, USA: Brooks/Cole Publishing Company. 76-83.

Saran, U. (2001). "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri", Türk İdare Dergisi, 73, 433. 41-49.

Sezer, B.Uysal (1992). "Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması", Amme İdaresi Dergisi, 25, 4:3-29.

Şaylan, G. (1993). "Değişim ve Yolsuzluk", Amme İdaresi Dergisi, 28, 3:2-11.

Şaylan, G. (1994). Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi. Ankara: İmge.

Tan, T. (1988). "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", Türk İdare Dergisi, 378, 60:68-78.

Tan, T. (1995). "İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk", Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, 2. C. Ankara:TODAİE.170-185

Thompson, J. (2000). "Quasi Markets and Strategic Change in Public Organization", Jeffrey L. BRUDNEY (Ed.), Advancing Public Management, New Developments in Theory, Methods and Practice, USA:Georgetown Uni. Press.197-214.

Tutum, C. (1994). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Ankara:TESAV Yay.

Versan, V. (1990). Kamu Yönetimi. İstanbul: Der Yay, 10. Basım, 1990.

Waldo, D. (1984). The Administrative State, USA:Holmes & Meier Pub.

Weikart, A. Lynne (2001) "The Giuliani Administration and the New Public Management In New York City", Urban Affairs Review, 36, 3:359-382.