

KAMU İŞLETMECİLİĞİ REFORMU: İNGİLTERE, KANADA VE ABD'DE KAMU İŞLETMECİLİĞİNE GEÇİŞ

Dr. Yılmaz ŞİMŞEK*

ÖZET

Bu makale kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen yeniliklere, meydana gelen ekonomik buhrana, bütçe açıklarına ve kamu borcu baskılarına bağlı olarak İngiltere, Kanada ve Amerika Birleşik Devletlerinde kamu sektöründe meydana gelen değişikliklere yönelik genel bir gözlem sunmaktadır. Geleneksel, hiyerarşik ve merkezi idare anlayışından yeni kamu işletmeciliği anlayışına geçiş kısmı, bu geçişin öncüsü olmasından dolayı İngiltere bölümünde ifade edilmiştir. Kanada ve ABD de yeni yönetim anlayışına bağlı olarak gerçekleşen bu değişime ayak uydurmuşlardır. Her üç ülkede meydana gelen değişikliklere bağlı olarak yeniden yapılanma ve yönetim birimlerinin birleştirilmesi gibi büyük değişiklikleri tecrübe etmişlerdir. Çalışma her üç ülkede de gerçekleştirilen değişimi, nedenleri ve farklılıkları ile birlikte gözler önüne sermektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Sektörü, Kamu İşletmeciliği, Yeniden Yapılanma, Yönetim Birimlerinde Birleştirme

ABSTRACT

Public Management Reform: Public Management Reform in Great Britain, Canada and the USA

This article is an overview of changes in public sector in Great Britain, Canada and the USA, depending on the changes in the field of public administration, economic depression, budget deficits and public debt pressures. The changes in the field of public administration, from traditional, bureaucratic, hierarchical and centralized to new public management, mentioned in the part of Great Britain, since it was the pioneer in changes in the field. Those modifications were also realized in Canada and the USA. All three countries experienced major restructuring and unifications of administrative bodies in response to those changes.

* Ankara Emniyet Müdürlüğü

This study presents an outline of those changes in all three countries with the reasons and the differences across countries.

Key Words: Public Administration, Public Sector, Public Management, Restructuring, Unifications of Administrative Bodies

GİRİŞ

Dünyada kamu işletmeciliğine duyulan ihtiyaç 1970'lerde kendini göstermeye başlamıştı. Fakat olgunlaşmış ilk kamu işletmeciliği uygulamaları ancak 1990'larda gözlenmeye başlanmıştır. İlk kez İngiltere'de görülen bu anlayış küreselleşmenin etkisi ile önce ABD ve Kanada'yı etkilemiş, sonrasında ise kısa sürede tüm dünyada idari yapılarda birçok değişikliklerin gerçekleşmesine neden olmuştur (Ackroyd, Kirkpatrick & Walker, 2007: 10-15; Gualmini, 2007: 76-90; Evetts, 2009: 247; Goldfinch, & Wallis, 2009: 3; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Kamu işletmeciliği anlayışı, kamu yönetiminin örgüt yapısıyla, devletin faaliyet alanıyla, hizmetlerin niteliğiyle ve sorumluluk ve kontrol ile ilgili olmak üzere dört temel üzerine oturmuştur (Eryılmaz, 2004: 141-144; Pollitt & Bouchaert, 2011:33-67):

- a. Esneklik, yumuşak hiyerarşi, yatay ve ademi merkeziyetçi yapı
- b. Küçültülmüş ve performans ölçümü çıktılara dayanan rekabetçi devlet
- c. Müşteri odaklı, etkinlik, etkililik ve ekonomikliğe dayanan hizmet
- d. Siyasilere yanında halka karşı da sorumluluğuk hisseden bürokrat

İngiltere'de "gelecek adımlar" (next steps), Kanada'da "vision 2000" ve ABD'de "idarenin yeniden keşfi" (reinventing government) adıyla ortaya çıkan bu yapılanma ile geleneksel kamu yönetimin temellerini oluşturan Weber bürokrasisi, hiyerarşik merkezi yapı, gayri şahsilik, dışa kapalılık ve devletin doğrudan mal ve hizmet üretmesi reddedilmeye başlanmıştır (Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Devlette rasyonellik bürokrasi temelli olmaktan çıkarak piyasa temelli olmaya başlamış, hatta bu yapılanmayı benimseyen ülkelerden bazıları işletme yönetimine kamu yönetiminden daha yakın olmuşlardır.

Bu süreçte yönetim (government/administration) kavramı yerini yönetim (governance) ve işletme (management) kavramlarına bırakmıştır. Aslında kamu yönetiminde işletme yönetiminde kullanılan yöntemlerin uygulanmaya başlaması ile ortaya çıkan bu yaklaşım bürokratik kurumların ayrıştırılması, idari otoritenin yerinden hizmet sunan birimlere devredilmesi, yönetime ilişkin

yenilik, profesyonellik ve esnekliğin sağlanması ve kaynakların kullanımıyla ortaya çıkan sonuçların sorumluluğunun kabul edilmesi esaslarına dayanmıştır. Bu yönetimin diğer esasları arasında girdilerden ziyade çıktılara ve süreçlerden çok sonuçlara odaklanmak ile kuruluşların piyasaya ve hizmetlerin müşteriye yoğunlaşması bulunmaktadır.

Artık devlet ekonomik büyümeyi gerçekleştirmekle değil ona katalizör olmakla mükellefti. Etkisini kısa sürede tüm Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) ülkelerinde hissettiren bu anlayışa geçişin nedenleri şu şekilde sıralanabilir (DPT, 2000: 9; Saran, 2004: 112-115; Türköne, 2005: 467-469; Uçar, 2007: 28; Ackroyd, Kirkpatrick & Walker, 2007: 9-11; Gualmini, 2007: 76; Evetts, 2009: 248; Goldfinch, & Wallis, 2009: 5; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67):

- a. Ekonomik Koşulların Değişmesi
- b. Hükümetten Beklentilerin Değişmesi
- c. Kamu Yönetimini Yenileştirme Gereksinimi

Bu sebeplere başlatıcı etkisi olması hasebiyle aşağıdaki sebepler de eklenebilir:

- a. Halkın Eğitim Seviyesinin Yükselmesi
- b. Halkın Alışkanlık, İhtiyaç ve Yaşam Tarzının Değişmesi
- c. Devletle İlgili Görev ve Sorumluluk Düşüncelerin Değişmesi
- d. Teknolojik Gelişmeler

1929 ekonomik buhranında Keynes'in önerdiği talep doğuracak "kamu harcamalarının artırılması" önerisi ile ön plana çıkan kamu girişimciliği ve ekonominin devlet eliyle canlandırılması durumu, 1980'li yıllara gelindiğinde artık işlemez olmuştur (Saran, 2004: 115; Türköne, 2005: 467-469; Güler, 2005: 28-29; Uçar, 2007: 28; Evetts, 2009: 248-249; Goldfinch, & Wallis, 2009: 5; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Bu durum devletin yerinin de tekrar gözden geçirilmesine neden olmuştur.

1970'lerde değişen ekonomik koşullar, para sistemindeki değişiklikler, stagflasyon, ekonomik durgunluk ve petrol krizi devlet gelirlerinin düşmesine sebebiyet vermiştir (DPT, 2000: 11; Uçar, 2007: 28-29; Evetts, 2009: 248-249;

Goldfinch, & Wallis, 2009: 5; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Durumdan başta kamu gelirleri önemli ölçüde düşen fakat harcamaları değişmeyen İngiltere, Kanada ve ABD etkilenmiştir. Bu da başta bu ülkeler olmak üzere tüm ülkelerde bütçe açıklarına sebebiyet vermiştir. Artık dünya 1930'lardaki durumun tersi bir hareketle karşı karşıyadır.

Krizin temelinde refah devleti anlayışının yattığı, bu krizle ilgili dillendirilen hususların başında gelmekteydi (Eryılmaz, 2004: 141-144; Goldfinch, & Wallis, 2009: 5-6). Bu durumun aşılması için de Keynesyen politikaların terk edilmesi yani devletin ekonomiden elini çekerek serbest piyasayı işletmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bunun yanında vergi mükelleflerinin daha iyi kamu hizmeti beklentileri idareyi değiştirmeye zorlayan diğer bir faktördü (Türköne, 2005: 468; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Aynı zamanda idari faaliyetleri düzenleyen kuralların değişen ihtiyaç ve talepleri karşılayamaması da değişimi gerektiren sebepler arasında gösterilmişti (Uçar, 2007: 28-29; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67).

Değişime zorlayan sebepler arasında tekel haline gelmiş kamu kurumlarının yüksek harcama, verimsizlik, israf, yanlış uygulanan politikalar ve politik etkilenmeye açıklık sebebiyle güvenini yitirmiş olmaları da sayılabilir (DPT, 2000: 11-14; Sarısu, 2003a: 39-42; Evetts, 2009: 247; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33). Bu durum mevcut iktidarları buralarda şeffaf ve hesap verebilir yönetimler oluşturmaya itmiştir. Geleneksel idari anlayış karşılaşılan bu sorunlara çözüm bulmada yetersiz kalmış, bu da yönetimde zihniyet değişikliğini gerekli kılmıştır.

Tabi ki bunun doğal bir sonucu olarak hükümetler durumun sebeplerini araştırmak ve üstesinden gelmekle kendilerini mükellef görmüşlerdir. Çözüm arayışındaki iktidarlar ekonomik bunalım ve kamu açıklarının müsebbibi olarak gösterilen kamu teşebbüslerinin ekonomideki rolü üzerinde durmuşlar ve rekabet için özel sektörün devreye girmesine karar vermişlerdir. Özel sektörün gerek tek başına gerekse kamu ile ortak girişeceği işlerde yüksek mal ve hizmet kalitesi beklentisi de artmıştır. Bu artışın yanında denetime müşteri olarak görülen halkın temsilcisi sıfatıyla STK'lar (Sivil Toplum Kuruluşları) da dâhil edilmiştir.

Devletin küçültülmesi, piyasa mekanizmasının benimsenmesi, halkın yönetim ve denetime katılımının sağlanması, hizmete odaklanma, modern-şeffaf ve adem-i merkezîyetçi idarenin uygulanmasını benimseyen kamu işletmeciliği anlayışının amaçları özetle şu şekilde sıralanabilir (DPT, 2000: 61-78; Güler, 2005: 28-29; Uçar, 2007: 26; Pollitt & Bouchaert, 2011: 5-6):

- a. Merkeziyetçi büyük devletin neden olduğu etkinsizliği azaltmak
- b. Gereksiz kurumları kaldırmak veya benzerlerini birleştirmek
- c. Bürokrasi ve kırtasiyeciliği kaldırmak
- d. Teknolojik gelişmeleri yönetim ve denetim alanına dahil etmek
- e. Performans değerlendirmeleri ile meclis ve kamuoyunu bilgilendirilmek
- f. Kamu hizmetlerindeki şeffaflık, kalite ve sonuçlar ile müşterileri tatmin etmek
- g. Politika ve stratejilerin belirlenmesinde performans ve sonuçları dikkat almak
- h. Halkın kamunun yetkinliğine olan inancını ve güvenini geliştirmek
- i. Sivil toplumu güçlendirerek halkın yönetime katılımını sağlamak

Görüldüğü üzere Kapitalist sistemin iki büyük krizi bu sistemi uygulayan ülkelerin yönetimlerindeki değişikliklerde büyük rol oynamıştır. Bu krizlerden 1930'larda yaşanan ilki yönetimlerin iktisadi girişim ve canlandırmalarının devletçilik esasına göre yapılmasını gerekli kılmışken, 1980'lerde ortaya çıkan ikincisi tam tersi bir yeniden yapılanma ile kamu işletmeciliğini gerekli kılmıştır. Ortaya çıkan bu gelişmeler globalleşmenin de etkisi ile 21. yüzyıl başlarında hemen hemen tüm ülkelerde kendini hissettirmiştir.

Geleneksel idari yapıdan yeni tip kamu işletmeciliğine geçişin nasıl gerçekleştiğinin gözlenebilmesi için bu sistemi benimseyen ilk ülkeler olan İngiltere, Kanada ve ABD'de sistemin neden ihtiyaç haline geldiğinin ve temellerinin nasıl atıldığının bilinmesi önemlidir. Detaylı bir kaynak taraması ve analizine dayanan bu çalışma öncelikle kamu işletmeciliğinin temellerinin bahsi geçen öncü ülkelerde neden ve nasıl başladığına değinmiş ve bu ülkelerdeki uygulamalarından örnekler yer vermiştir. Sonrasında bu ülkelerin kamu işletmeciliği ile kamu harcamalarını nasıl kontrol altına aldıklarına ve ne tür engellerle karşılaştıklarına dair sonuçları ortaya koymaya çalışmıştır. Çalışmanın amacı incelenen ülkelerdeki değişimin gözler önüne serilerek yeni değişimlere yönelik hedef ve stratejilerin belirlenmesine yardımcı olmaktadır.

1. İNGİLTERE

1970'lere gelindiğinde İngiltere'de kamu iktisadi teşebbüs ve işletmeleri-

nin verimlilik ve etkinliklerinde düşme eğilimi hızlanmıştı (Dunsire, 1999: 360; Ackroyd, Kirkpatrick & Walker, 2007: 9). Bundan çok öncesinde Churchill'in demir-çeliği özelleştirmesine rağmen yine de ülkede o zamanki kamu kurum ve kuruluşları 1970-1980'lerle kıyaslandığında çok daha devletçi, bürokratik, hiyerarşik ve merkezi idi. İnsanlarda Beveridge'nin yenden yapılandırmaya engel beş canavarı olarak adlandırılan salgın, cehalet, sefalet/bakımsızlık, işsizlik ve yoksulluğun üstesinden gelmek, arazilerin daha iyi kullanım ve kamu hizmetlerinin halka sunumunun modernleştirilmesi için otoriter merkezi gücü yerel yönetimlere dağıtma isteği hâkimdi (Dunsire, 1999: 361-362). Aslında bu istek artan bütçe açığı ve kamunun yükünü hafifletmek için idare tarafından da adeta uyulması gereken bir reçete gibi görülerek desteklenmekte idi. Sorunların üstesinden geleceğine inanılan bu yeni uygulama ilk olarak 1970'lerin son yıllarında uygulanmaya konulmuştur (Ackroyd, Kirkpatrick & Walker, 2007: 9-10; Pollitt & Bouchaert, 2011: 3-6).

İngiltere kamu işletmeciliği anlayışını deveye sokan ilk ülke olmasından dolayı ülkede gerçekleştirilen bu yapılanmayı daha iyi anlayabilmek için öncesinde ülkede hâkim model olan "geleneksel kamu idaresine" ve onun dayandığı prensiplere kısaca bakmak gerekebilir. 19. yüzyılda kamuda modernleşme hareketlerine İngiltere'nin bir katkısı olan geleneksel kamu idaresi yaklaşımı, sorumsuz şahsi otoritenin marifete göre atama sisteminden, sorumlu kamu otoritelerinin açık, standart ve herkes tarafından kabul görececek kuralları olan sistemine geçişin bir sonucu idi (Dunsire, 1999: 362). Uzman çalışanlardan oluşan bu sistem merkezi sisteme bakanlık teşkilatı üzerinden bağlı ve meclise karşı hükümeti temsil eden bir bakan vasıtasıyla sorumlu idi.

Bu sistemde kamu çalışanlarında sadakat, gayri şahsilik, yeterlilik ve bazı siyasi haklardan fedakârlık özellikleri aranmış, bunun karşılığında ise çalışanlara devamlı iş hakkı, yüksek maaş, emeklilik geliri ve onurlu bir sosyal statü hakkı verilmişti (Ackroyd, Kirkpatrick & Walker, 2007). Değer yargısı olarak eşitlik, güvenilirlik, adalet ve dürüstlüğü kendine şiar edinmiş olan bu sistem akla uygun yargılama, tecrübeye dayanan sağduyu, tekdüze uygulama ve eğitim sisteminde reforma gidilmesi gibi özellikleri ile zamanında yabancı ziyaretçilerin onu mucizevi/ilahi görmesine bile neden olmuştu.

Bürokratik rasyonalite ve profesyonellik inancı üzerine kurulmuş olan bu sisteme ait yapının ana unsurunu geleneksel idari modelin altı prensibi teşkil etmekteydi (Dunsire, 1999: 361-362):

a. Bir fonksiyona ilişkin kamu hizmeti ticari veya gönüllü bir kurumunkine göre daha tarafsız, adil, güvenilir ve demokratik olmalıdır.

- b. Bu fonksiyon bir bakanlık veya kamu idaresi tarafından kendi personeli eliyle yerine getirilmelidir.
- c. Bu servisin sunulması bir kamu kurumu tarafından bulunduğu yetki alanındaki herkese aynı tarzda uygulanmalıdır.
- d. Uygulamalar merkezi bir kamu kurumunun idaresi altında arada kırılmaların olmadığı hiyerarşik bir yapı içerisinde kontrol edilmelidir.
- e. İş uygulamaları (eleman arama, terfi ve derecelendirme, maaş, emekliye ayırma ve emekli aylığı bağlama) her kamu kurumunca standartlara bağlanmalıdır.
- f. Kamu çalışanları kamuya karşı seçilmiş temsili kurullar aracılığı ile sorumlu olmalıdırlar.

Bu prensiplerin eleştiri görmeye başlaması 20. yüzyılın sonlarına rastlamaktadır. Bu durum işletme fakültelerinde "rasyonel karar" tekniklerinin kullanılması ve bunun analiz ve karar verme süreçlerinde etkili olduğunun görülmesi ile aynı zaman ratlamaktadır. Kamu yönetimi anlayışına geleneksel değerlerin yanında etkililik, etkinlik ve ekonomi ('3E' – effectiveness, efficiency, economy) kavramlarının girmesi ise "rasyonel karar" tekniklerinin kullanılması ile sağlanmıştı (Dunsire, 1999: 362). Artık kamu hizmetlerinin sunumunda yarar ve maliyet hesapları önemli olmaya başlamıştı. Hükümet cephesinde ekonomistlere verilen önem onların sayılarındaki artışla rahatlıkla gözlenebilir hale gelmişti.

1950'lerde sayıları on civarı olan yürütme erkindeki kadrolu ekonomistlerin sayısı 1970'lerin sonunda birdenbire dört yüze çıkmıştı ve artık üst düzey bürokrat olmak için problemlerin nasıl üstesinden gelineceğini hesaplayabilen eğitilmiş sınıftan olmak gerekmektedir (Dunsire, 1999: 363). Aynı dönemde sağlık idaresi altında birleştirilen sağlık hizmetlerini de başına dışardan atanan idarecilerden müteşekkil bir profesyonel yönetim kurulu yön vermeye başlamıştı. Bu ise geleneksel kamu yönetiminin altı prensibine karşı bir durum meydana getirmektedir.

Artık, Margaret Thatcher'ın başında bulunduğu Muhafazakâr Parti kamuda yeniden yapılanma ve özelleştirmenin kaçınılmaz olduğunu seçim bildirgesinde çokça dile getirmeye başlamıştı. Thatcher'ın 1979'da iktidarı ele geçirmesi ile birlikte ise kamu işletmeciliğine doğru yoğun bir yeniden yapılanma dönemi başlamıştı. Artık merkezi kurumlar birleştiriliyor, yerel otoriteler sayıca azaltılıyor ve iç yönetim reformu ile toplu planlamalar yapılıyordu (Sarısu, 2003a: 39-42; Ackroyd, Kirkpatrick & Walker, 2007: 10-12). Sadece Thatcher döneminde gerçekleştirilen özelleştirmeler sonucunda 75 milyar doların üzerinde

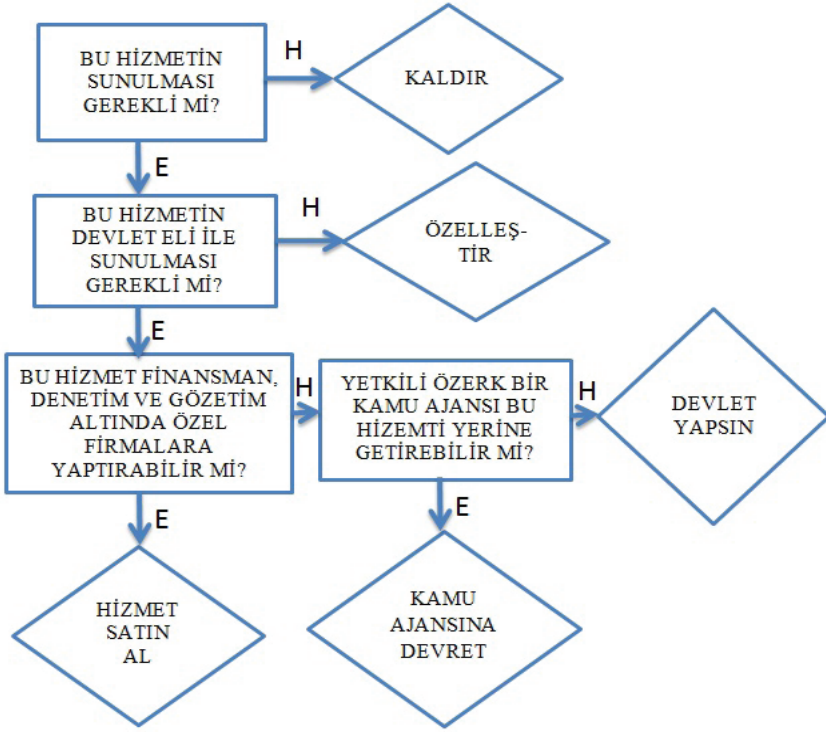
özelleştirme geliri elde edilmişti (Viravan, 1991: 45).

Margaret Thatcher liderliğindeki Muhafazakâr Parti ile birlikte hız kazanan kamu işletmeciliğine geçiş beraberinde geleneksel kamu idaresi prensiplerinin tek tek ortadan kaldırılması anlamına gelmekte idi (Dunsire, 1999: 363-367). Muhalefet ise bu durumu arkadaşları kayırma düşmanları cezalandırma olarak görmekte idi. Artık idarede yeni değerler devreye girmişti: tüketicinin tercihi ve '3E'.

Hız verilen yeniden yapılanma ve özelleşme ile birlikte ortadan kaldırılan geleneksel kamu yönetimi prensiplerinden ilki birinci prensipti. Özellikle özelleştirme ile ortaya çıkan rekabet ve tüketicinin tercihi artık kamunun daha tarafsız, adil, güvenilir ve demokratik olacağı görüşünün eskide kaldığını gösteriyordu. 1982'de devreye giren "Mali Yönetim Girişimi" (Financial Management Initiative) ile hedef belirlemede açıklık teşvik edilirken mali yönetimde yetki devri gözetilmişti (Dunsire, 1999: 367-368). Bu yeniliklerle amaçlanan daha hesap verebilir yönetim yapılarının tesisi idi.

1988'de devreye giren "Gelecek Adımlar Girişimi" (Next Steps Agencies) ile de politika üretme sürecinin iyileştirilmesi ve hizmetlerin görülmesinde verimlilik sağlanması amaçlanmıştı. Bu suretle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde "Şekil 1"de görüldüğü gibi yapısal ve kültürel anlamda büyük bir dönüşüm gerçekleştirilmişti (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-124). Artık kamu hizmetlerinin kontratla aracı kurumlar tarafından yerine getirilmesi yeni bir (rekabetçi) hizmet anlayışının devreye girmesine sebep olmuştu. Sözleşme (kontrat) fikri ise geleneksel kamu idaresinin ikinci prensibini ortadan kaldırmıştı.

Hizmet alanın müşteri gibi görülerek alınan hizmetin ücreti karşılığı onun istediği yere servis edilmesi ile birlikte geleneksel kamu idaresi anlayışın üçüncü prensibi de ortadan kalkmıştı (Dunsire, 1999: 362). 1991 yılı başı itibarıyla, kamu işletme ve ortaklıklarının yarıdan fazlası özelleştirilmişti; 9 milyon kişi özelleştirilen kamu şirketlerinin hisselerine ortak olmuş, 1 milyon 250 bin kamu konutu satılmış, 650 bin çalışan da kurum değiştirmişti (Sarısu, 2003a). On yıldan biraz fazla bir sürede kamunun ekonomideki varlığı yarıdan aşağı çekilerek hazineye büyük bir gelir kazandırmak hükümet için küçümsenmeyecek bir başarı kabul edilmişti.



Şekil 1: "Gelecek Adımlar Girişiminde" bahsedilen geçişin aşamaları

Bu süre zarfında hizmetlerin aksamaması için kontrole de önem verilmesi gerekiyordu. Kontrolde sözleşme ilişkisi ile önceden belirlenmiş görevlere ilişkin performansa bağlı ödüllendirilme esas olarak kabul edilmekteydi (Dunsire, 1999: 370-371). Bu da beraberinde "yeni yöneticilik" (new managerialism) anlayışının gelişmesine ve geleneksel idare prensiplerinden dördüncü prensibin ortadan kalkmasına neden olmuştu.

Yöneticiye göre değişen ve üretimi teşvik için uygulanan yumuşak rekabet, kamu çalışanlarının yaptıkları işler ile motive edilmeleri durumunu da ortaya çıkarmıştı. Strateji belirleyiciler ve bakanlık nezaretinde bir yöneticiler filosu ile oluşturulan "yeni yöneticilik" anlayışına göre kurumlar her biri kendi bütçesine, işe alma-çıkarma, sözleşmelilerine karşı sorumluluklarını yerine getirme yetki ve sorumlulukları olan kurumlar haline gelmişti ki bu durum bürokrasi devini bir öz haline çevirmişti. Yeni anlayış ile eleman arama, ödeme ve terfideki sertlikler de ortadan kaldırılmış, her seviyedeki kamu çalışanları daha

üretken olmaları yönünde motive edilmesi ile daha gevşek bir hale sokulmuştu (Dunsire, 1999: 365-369; Gualmini, 2007: 76-79). Bu ise beşinci prensip olan standartlaşmış iş uygulamalarını ortadan kaldırmıştı.

1991 yılında "Kalite için Yarış" (Competing for Quality) ve 1992 yılında "Özel Finans Girişimi" (Private Finance Initiative) hükümetin kamu hizmetlerini özelleştirmeye yönelik politikalarının uygulamaları arasındaydı (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-125). Hükümet aynı zamanda denetimin de aksamamasını istemiyordu. Bunun için 1994 yılında kamuoyunun denetimi için bilgilendirme kanunu uygulamaya konulmuş ve 1997 yılında bu kanun şeffaflığın artırılması için revize edilerek ombudsmanlık modeli devreye sokulmuştu (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-125).

Bu değişim "resmi gizliliği" azaltmakla ve denetim kurumlarının kapsamalarını '3E', kanuna uygunluk ve dürüstlük konularını da içine alacak şekilde genişleterek işin içine ombudsman ve vatandaşların ayrıcalıklarını tazmini de katmak suretiyle hesap sorabilme konusunda kamunun elini güçlendirmişti. Bu da beraberinde geleneksel kamu yönetimi prensiplerinin altıncı ve son prensibi olan kamu çalışanlarının seçilmiş bir temsilci aracılığı ile kamuya karşı sorumlu olmaları durumunu ortadan kaldırmıştı. Fakat bu gelişmeler kamu görevlisini görevini yaparken komuta zincirindeki daha da sorumlu hale getirmişti.

Kamu da yenilenme 1997 yılında kamu sektöründe müşteri memnuniyeti, ticari yenilik, yararlılık, verimlilik ve denetimin artırılmasına dayanan özel bir özelleştirme yöntemi olan "Kamu Özel Ortaklığı" (Public Private Partnership) ile devam etti (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-125). Bu yenilikler 1998 yılında Tony Blair hükümetinin ortaya koyduğu "Önce Hizmet" anlayışı ile daha da ileri götürülmeye çalışıldı ve 1999 yılında "Yönetimin Modernizasyonu" (Modernizing Government) adlı altında kitaplaştırıldı. Artık ülkede yenden yapılanma rayına oturmuştu fakat gerek kamu çalışanları sendikaları gerekse emeklilik yaşının yükseltilmesi ve sosyal yardım fonlarının azalması sebebiyle bu yapılanmanın direk etkilediği kişiler aracılığı ile gerçekleştirilen grev ve mitingler günlük yaşamın bir parçası haline gelmişti.

2. KANADA

20. yüzyılın sonlarında Kanada'da da devletin eli taşımacılıktan iletişime, geniş sosyal güvenlik politikalarından ücretsiz eğitime, ekonomik canlanmayı teşvikten ABD etkisini azaltmaya kadar her alanda hissedilmekteydi (Thompson, 1997). Aynı devrede ülkede üretim, doğal kaynaklar ve bankacılık sek-

törü ise çoğunlukla özel kuruluşların elinde bulunmakta idi (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 601). Bu zaman diliminde tüm dünyada olduğu gibi Kanada'da da şiddetli ekonomik durgunluk ve yüksek enflasyon hissedilmiş ve bunun sonucu olarak da gerek federal gerekse eyalet yönetimlerinin sert önlemler almaları ve kamunun işveren durumunun azalması gündeme gelmişti (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 601; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Bu durum maaş sınırlamaları gibi sert önlemler alınmasını da beraberinde getirmişti.

Sert önlemlerle ülkedeki kamu sektörünün boyut ve yapısında kalıcı değişikliklerden ziyade kamu harcamaları kontrol edilmek isteniyordu. Ülkede kamu sektör sendikacılığı ve toplu iş sözleşmeleri oranı oldukça yüksekti (Pollitt & Bouchaert, 2011). Çalışma şartlarını düzenleyen mekanizmanın temellerinin sağlam olduğu ülkede hemen her eyalet toplu sözleşme hakkına sahipti. Bu aynı dönemde kamu çalışanlarının %75-80 oranında (ki diğer kurumların yaklaşık iki katı kadar) sendikalı olmaları ile de kendini göstermekteydi (Gunderson ve Hyatt, 1996: 243-281).

Zamanın hükümetleri bütçe açığı ile ilgili ekonomik ayrışmaların ve artan kamu borçlarının farkındaydı fakat bunları direk hedef alan siyasi bir zorunluluk hissetmiyorlardı (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 601-605). Fakat ekonomik durgunluğun bir sonucu olarak 1990'ların başlarında artık ekonomik açık, borç, hizmet giderleri ve hükümetlerin uyguladıkları tasarruf politikaları ile ilgili endişeler kendini iyice hissettirmeye başlamıştı. Ekonomik krize bağlı olarak yönetime duyulan güvenin azalması halkın kamu hizmetlerinden yakınmasına neden olmuştu (Yılmaz, 2001). Bu da acilen kamuda İngiltere'dekine benzer bir kamu işletmeciliği anlayışına gidilmesini gerekli hale getirmişti.

Ülkede mevcut bütçe açığı giderek artmaktaydı. 1994 yılına gelindiğinde bütçe açığı milli gelirin %6'sına ulaşmıştı (Yılmaz, 2001). Tabi bu duruma bağlı olarak kamu borçları iyice artmıştı. Bu açıkları kapatmak için vergileri artırmak veya yönetimin öncesinde de taraftar olduğu kamu harcamalarını azaltmak gerekli idi. Kamu harcamalarını azaltmak ise yeniden yapılanmanın hızlandırılmasını gerektiriyordu.

Aslında 1980'lerin ortalarında yeniden yapılanma için "Nielsen Görev Gücü" adıyla bir çalışma grubu oluşturulmuştu (Yılmaz, 2001; Pollitt & Bouchaert, 2011). Fakat bu grubun raporu zamanında çok dikkate değer bulunmamıştı. Lakin zorunluluklar karşısında hükümet 1989'da radikal bir kararlar "Public Service 2000" (PS2000) adıyla bir kanun çıkardı ve kamu işletmeciliği anlayışı bununla birlikte hız kazandı.

Zorunlulukların bir sonucu olarak aşağıda temel özellikleri belirtilen kamu işletmeciliği evreleri uygulamaya konuldu (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 601-626):

a. Özellikle federal ve eyalet seviyesindeki sağlık ve eğitim çalışanları başta olmak üzere tüm kamu çalışanlarının sayısında büyük bir indirime gidildi.

b. Yeniden yapılanmanın önünde büyük bir engel olan toplu sözleşmenin üstesinden gelebilmek için yapılanmaya kanuni dayanak arandı (1989'da kanun çıkarıldı: PS2000). Toplu sözleşmeler çalışanlarla kamu idarecileri arasında sert pazarlık stratejileri üzerine oturtularak kısıtlandı.

c. Aşamalı olarak çalışanların yıpranmışlık dâhil tüm hakları verilerek gönüllü işten çıkarmalar gerçekleştirildi.

d. Çalışanların işten çıkarılmasını özelleştirme ve kontratla işi özel şirketlere verme durumlarının düzenlenmesi takip etti.

e. Sendikacılık oranının yüksekliği büyük grevleri de beraberinde getirdi, özellikle kamu sendikaları yeniden yapılanmaya savunmacı bir tutum izlediler. Bunu iktidar partisi (NDP) içinde güçlü olan sendikacıların yeniden yapılanma plan ve süreçlerine müdahalesi ve iktidarın buna uyumlu cevap vermesi izledi.

Federal yapı sınırlı Anayasal yetki ve devlet içindeki kısıtlı gücüne rağmen bu süreçte liderliği elinde tuttu ve kamudaki işçi ve sendika ilişkilerinde etkili oldu. Bu yapı aynı zamanda yeniden yapılanma, küçülme ve eyaletlere verilecek ödemelerin azaltılmasında da etkili duruşunu sürdürdü (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 611-615). 1989'da Kamu Hizmeti 2000 adı altında "etkililiği" ön plana çıkaran bir yenilik hareketi başlatıldı. Bu durum 1994'de federal hükümetin çalışanların dâhil olduğu programlar ile havayolu ve trafik kontrolünün elden çıkarılması, kamu hizmetlerinin alternatif sunum şekillerinin tanıtılması ve çalışanlara bağlı yüksek yararlılık uygulamaları gibi fikirlerden yola çıkarak kendini yeniden inşa hareketine devam etti.

Ekonomi Bakanlığının 1991 yılında çalışanlara yönelik maaşlara yapılacak en ufak artışın yeni işten çıkarmalara sebep olacağı uyarısı 110000 kişinin katıldığı Kanada tarihinde görülen en büyük grevle sonuçlandı (Fryer, 1995: 341-367). Bunun sonucunda hükümet geri adım atarak işe dönmeye ilgili yeni bir kanun hazırladı ve toplu iş sözleşmesini askıya almakla beraber iki yıl daha uzattı.

Bu süre zarfında hükümet çalışma grupları oluşturarak yeniden yapılanmanın çerçevesini belirlemeye çalıştı (Yılmaz, 2001; Pollitt & Bouchaert, 2011).

Görev Gücü denilen bu çalışma gruplarının 1 yıllık çalışmaları "Beyaz Kitap" denilen yeniden yapılanmanın amaçlarının toplandığı bir kitabın oluşmasını sağlamıştı. Beyaz kitapta kamunun küçültülmesine değil vatandaşların daha iyi ve kaliteli hizmet almalarına vurgu yapılmaktaydı (Yılmaz, 2001). Temel öneriler arasında aşağıdaki unsurlar yer aldı:

- a. Halka hizmet ve taleplerin daha iyi karşılanması
- b. Katlanılabilir halka dönük kamu yönetimi ve yönetiminde kariyer
- c. Kaynakların daha iyi kullanılması ve maliyetlerin azaltılması
- d. Müşteri olarak görülen vatandaşların denetimine açıklık
- e. Sorumluluk

Bu önerilerden başka çalışma kamu sektörü uygulamalarıyla ilgili 6 temel soruya da cevap aramaya çalışmıştı (Yılmaz, 2001):

- a. Uygulama kamu yararı taşımakta mıdır? – Kamu Yararı
- b. Uygulama alanında kamunun rolü gerekli midir? – Kamunun Rolü
- c. Uygulama mali olarak katlanılabilir mi? – Katlanılabilirlik
- d. Uygulamada federal hükümetin rolü uygun mudur? – Federalizmin Rolü
- e. Uygulamada hangi programlar tamamen veya kısmen özelleştirilecektir?
- f. Uygulamalarda "Etkinlik" ve "Etkililik" nasıl sağlanacaktır?

Bunun sonucunda ise yeniden yapılanmanın gidişatını kontrol etmek üzere sorumlu bir bakanın başkan olduğu bir bakanlar komitesi oluşturuldu (Yılmaz, 2001). Başbakanın ikinci ofisi olan "Özel Kurul Ofisi" (Privy Council Office) ise eşgüdüm için kullanıldı. Sonuçta federal hükümetin başka şekil ve seviyede daha iyi sunulabileceği düşünülen kamu hizmetlerini sağlamaktan vazgeçmesi ve bunun yerine kamu harcamaları ve kaynaklarının etkili kullanımını değerlendirecek federal bir Harcama Yönetimi Sisteminin kurulmasına karar verildi (Yılmaz, 2001).

Bu değerlendirmeler ışığında hazırlanan 1995 yılı federal bütçesi ise kamudaki yeniden yapılanmayı etkileyen en büyük gelişmelerden biri oldu. Bu etkileme üç şekilde kendini gösterdi (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 608-615):

1. Kamuda (federal seviyede) çalışan 210000 kişiden 45000'i üç yıllık

süre içinde işten çıkarılarak kamu sektörünün küçültüldü.

2. Federal hükümet, sendikalarla arasındaki anlaşmaya bağlı olarak sendika üyelerine iş garantisi verdiği "işgücü düzenleme politikasına" son veren bir yasa çıkardı.

3. Eyaletlere sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik için verilen ödeneklerde büyük ölçüde indirimle gidildi. Eyalet hükümetleri bunu hastane, okul ve belediyelere yaptığı ödemelere yansıttı; dolayısıyla bu durum yeniden yapılanmanın etkisinin en çok sağlık ve eğitim alanında görülmesine neden oldu.

Bununla birlikte 1996 yılında Kanada'da çalışanların tüm kamudaki oranı %27'ye ve federal seviyedeki oranı %10'a düştü (Gundersen ve Hyatt, 1996: 243-281). En çok işten çıkarmaların hastane ve okullarda gerçekleştirilmesi ülkede sağlık ve eğitimin iflas ettiği anlamına gelmemeli çünkü 2000'de bile eyaletlerin giderlerinden en büyük payı (nerede ise üçte birlik pay ile) sağlık ve ikinci en büyük payı eğitim almaya devam etti (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 608-615). Bu küçülme daha çok kamunun direk hizmet sunması yerine kontrat karşılığı hizmet verilmesi anlamına gelmekteydi. Hastane çalışanlarının sayısının azaltılması hastanelerde yatak ve nöbet sayısının azalmasına ve hastanelerin birleşme ve kapanmalarına neden oldu (Haiven, 1995). Fakat sağlık hizmetleri mahalli ağı ile oluşturulmuş hastane sistemi ve acil yardım sistemine göre sunulmaya devam etti.

Bu durumu ders vermeyen veya fazla görülen öğretmenlerin de işten çıkarılması izledi ki bu da 1997'de 4500 öğretmenin işten çıkarılmasına bunun karşılığında ise 126000 üyesi bulunan beş eğitim sendikasının grevine ve iki milyondan fazla öğrencinin iki hafta boyunca ders alamamasına neden oldu (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 608-615). Fakat grev hükümeti geri adım attırmadı. Artık hız kazanmış olan kamu işletmeciliği anlayışının etkisi özelleştirmelerle de kendini gösterdi. Sadece Manitoba'da 1996 yılında idarenin evde bakım hizmetlerini özelleştirmesi ile birlikte 3000 kamu çalışanı hükümetle karşı karşıya geldi (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 608-615).

Halka hizmet ve halkın memnuiyeti için kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerde iletişim teknolojilerinden yararlanmanın yanında gönüllülerle ve özel sektörle birliktelikler oluşturulması teşvik edildi (Yılmaz, 2001). Bu teşvik beraberinde devletin güvenilirliğini ve denetimin sağlamlığını artırmak için halkın kurumsal bilgilere kolay erişimine imkân verdi. Hesap sorma evresine halkın da dâhil olması ile birlikte denetimde şeffaflık ve yeniden yapılandırmaya yönelik destek de arttı (Yılmaz, 2001). Sendikalar itiraz etseler bile artık sistem

oturmuş, hizmet alma kalitesi artmış ve halkın benimsemesi ile kamu işletmeciliği anlayışı işler hale gelmişti.

3. ABD

Kanada'ya oranla devletin ekonomiye müdahalesinin daha az olduğu bir ülke olan ABD'de gayrisafi milli gelirden kişi başına düşen kamu harcamaları da Kanada'dan düşüktü (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 602-608; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). 1990 yılında bu harcama ABD'de %36,1 iken Kanada'da %46,9 olarak kaydedilmişti (Beaumont, 1996: 283-307). ABD'de kamuda çalışma oranı da Kanada'ya kıyasla %30 daha düşüktü ve toplu sözleşme durumu Kanada'daki kadar sağlam temeller üzerine oturmamıştı (Gundersen ve Hyatt, 1996: 243-281).

Fakat yine de sendika yoğunluğu ve toplu sözleşme durumu kamuda daha yoğun olarak gözlenmişti. 1996'da kamu çalışanlarının %38'i sendika üyesi ve %43'ü toplu sözleşmeden yararlanmakta idi (U.S. Department of Commerce, 1997). Kamu çalışanları için birden çok yasal düzenlemenin olduğu ABD'de eyaletlerin üçte ikisi ve büyük şehirlerin çoğu kamu çalışanlarına temsil ve sözleşme hakkı vermişti (U.S. Secretary of Labor's Task Force, 1996).

İngiltere'de olduğu gibi ABD'de de kamu işletmeciliği anlayışı halkın yönetimin kendilerine sağladıklarının ötesinde olan beklentilerinin giderek artması ile şekillenmeye başlamıştı (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-125). 1980'lerde ülkede makul düzeyde başlamış olan yeniden yapılanma aslında gerçek anlamda 1990'lardaki eyalet ve yerel yönetim bütçelerine uygulanan baskı ile genel ödeme ve bağışlardaki kısıtlamaya dayanmaktaydı. Bu kısıtlamalarla birlikte, yükselen sağlık, eğitim ve cezaevi giderlerine karşın düşen vergi gelirlerine bağlı olarak ortaya çıkan sıkıntılar, ülkede ekonominin üretimden servis boyutuna yön değiştirmesi ve 1990'larda meydana gelen ekonomik durgunluğun eklenmesi ülkede kamu işletmeciliği anlayışının dillendirilmesinin nedenleri arasında olmuştur (U.S. Secretary of Labor's Task Force, 1996).

Bütün bu değişiklikler kamu yöneticilerini giderleri azaltmaya ve 1980'lerde başlayan küçülme hareketlerine ait tüm alternatif girişimlerini gözden geçirmeye sevk etmişti (Rose, Chaison ve Garza, 2000). Görülen iki alternatif harcamaları kısmak veya vergileri artırmaktan ibaretti. Fakat geniş bir vergi artışı güçlü bir muhalefetle reddedildiğinden siyasi olarak tek seçenek kalmıştı: kamu harcamalarını kısmak.

İdareciler arasında genellikle kamudan gelen vergi indirimine cevaben kü-

çülmenin bir çözüm olabileceği dillendirilmişti. Regan ve I. Bush döneminde de federal devletin rol ve yapısının küçültülmesi ile ilgili çok şey söylenmiş fakat çok az şey yapılamamıştı (Rose, Chaison ve Garza, 2000). Fakat yine de Reagan'ın 1982'de kurduğu Federal Mülkiyeti İnceleme Kurulu (Federal Property Review Board) ülkede yeniden yapılanma adına atılmış ilk adımlar arasında gösterilebilirdi (Sarısu, 2003b: 36-39; Pollitt & Bouchaert, 2011).

Kamu yatırım, altyapı ve hizmetlerini karşılayabilmek için artan vergilere verilen tepkilerle karşılaşan politikacılar, adeta bu tür kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi için zorlanmakta idiler (Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Bu hizmetler için vergilerin yükseltilmesi aynı zamanda sanayi ve iş yatırımlarını etkileyecek ve belki de bu yatırımlar vergi durumuna göre başka eyalet veya yerlere kayabilecekti çünkü ülkede yatırımlar için birbirleri ile rekabet halinde olan eyalet ve yerel yönetimler iş kollarının kendi bölgelerinde olması için teşvik vermekte idiler. Bu da yukarıda da belirtildiği üzere kamu harcamalarını azaltacak yeniden yapılanmadan başka çarenin kalmadığının bir diğer göstergesi idi.

ABD'de devlete ait kurumların satışı ile gerçekleştirilen özelleştirme de sınırlı idi çünkü ülkede daha çok devlet-özel işbirliği ile çalıştırılan (uzay araştırmaları, otoban sistemi gibi) işletmeler mevcuttu (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 602-608; Pollitt & Bouchaert, 2011). Bu da işletmenin özelleştirilmeden önceki halinden faydalananların özelleştirmeye karşı çıkmaları anlamın gelmekte idi. Bunun için hükümetler etkinlik konusunda endişeleri olsa bile kurum ve servisleri birleştirerek ve bazılarını kaldırarak durumu kurtarmaya çalıştılar.

Ayrıca çöp, ağaçlandırma ve cezaevi hizmetleri gibi daha az maliyet ve daha fazla etkinlik sağlanan iş ve hizmetler de inceledikten sonra kontrat karşılığı özel firmalara verilmeye başlandı (Davis & Weller, 1996). 1993 yılında gerçekleştirilen "Ulusal Performansın Değerlendirilmesi" (National Performance Review) ve "İdarenin Yeniden Keşfi" (Reinventing Government) adlı çalışma raporu yeniden yapılanmanın çerçevesini ortaya koymaktaydı (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-125). Bu çalışmalara göre vergileri yükseltmeden kamu gelirini yüksek tutmanın, kamu hizmet maliyetini düşürmenin ve rekabeti artırmanın yegâne çaresi olarak görülen yeniden yapılandırma kurumları kapatma ve birleştirme, kontratla özel firmalara devretme veya her ikisini birlikte yapma şeklinde gerçekleştirilecekti.

Dönemin başkan yardımcısı Al-Gore'un koordine ettiği 1993 yılındaki bu çalışmaların sloganlaşan hedefi "düşük maliyetle yüksek performanslı hizmet" elde etmektir (Dinçer ve Yılmaz, 2003). Gerek kamu idarecilerinin yeni vergilere

karşı seçmenden gelecek bir eylem ve hareketten korkmaları gerekse halkın çoğu idari uygulamaların küçültülmesi veya özel sektöre devri ile daha etkili ve daha az maliyetle yapılabileceği söyleminden etkilenmesi sebebiyle yenden yapılanma çalışmaları bu dönemde iyi işlemeye başlamıştı (Rose, Chaison ve Garza, 2000). Artık ülke kamu işletmeciliği alanında ön sıralarda gelmekteydi (OECD, 1995).

1994 yılında çıkarılan bir yasa ile federal çalışanların sayısında 1995 yılı içinde 119000 kişilik bir azalma gerçekleştirilmişti (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 602-608). 1995'te gerçekleştirilen bir ankete göre ise şehir yönetimlerinin %40'ının işleri anlaşmalı şirketler vasıtasıyla yapmaya başladıklarını ortaya koymuştu. Aynı dönemde gerçekleştirilen sosyal reformlar ile yeni iş sahaları açılmış ve kamu işletmeciliğine yönelim hız kazanmıştı (Bureau of National Affairs, 1995: 39-40).

1990'ların ortalarına kadar federal boyutta iş verme %11 azalmış fakat eyaletlerde %8 ve daha küçük yönetimlerde ise %10 artmıştı (U.S. Department of Commerce, 1997). Artışlar çoğunlukla sağlık, eğitim ve kamu güvenliği alanında olmuştu. 1996 yılında ise artık ülkede tüm çalışanların %16'sı kamuda çalıştırmaktaydı ve bunların da sadece %14'ü federal yapıda görevli idi (U.S. Department of Commerce, 1997).

Gerçekleştirilen kamu işletmeciliğine geçiş hareketleri ülkede özellikle hizmet sektöründe verimlilik ve rekabeti artırmıştı (Sarisu, 2003b: 36-39). 1990'ların sonlarında kamu işletmeciliği adına gerçekleştirilen reformların göze çarpanları özetlenerek şu şekilde sıralanabilir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-125):

- a. "Başkanın Yönetim Konseyi" adlı bir kurul kuruldu.
- b. Kamu kurumlarında yeniden yapılanma adına 12.000 çalışma takımı oluşturuldu.
- c. Federal yapıda çalışan sayısında toplamda %17 azalma (buna bağlı olarak yerel yönetimlerde çalışan sayısında artış) oldu.
- d. Kamuya çalışan kuruluşlar performanslarına göre bağımsız birimlerce denetlenmeye başlandı.
- e. Bu kuruluşlar özel kuruluşlarla kıyaslanmaya başlandı.
- f. Kamu kurumlarında girdiler yerine sonuçlara odaklanıldı.
- g. Yapılan reformlar sonunda 140 milyar dolar tasarruf sağlandı.
- h. Halkın yönetime olan güveninin 30 yıl sonra tekrar artığı gözlemlendi.

Görüldüğü üzere 1993'le birlikte hız kazanan kamu işletmeciliğine geçiş 6-7 yıl içinde şekillenmişti. Bu da 1998'de yapılan milletvekilli ve eyalet başkanlığı seçimlerinde seçim malzemesi olarak kullanılan kamunun bütçe fazlası vermesi gibi bir sonucu doğurmuştu. 1998'de yapılan bir ankete göre eyaletlerin çoğunun elde edilen bütçe fazlasını yeni çalışan almak veya yeni kamu hizmeti sunmaktan ziyade üç yıl süreyle vergi indirimi şeklinde halka yansıtacağı ortaya koyulmuştu (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 602-608).

Kamu işletmeciliği anlayışına sendikalar farklı şekillerde de olsa tepki veriyorlardı. Fakat bu tepkiler, belki de sendikaların Kanada'daki kadar güçlü olmamasından dolayı, Kanada'daki kadar güçlü değildi. Tepkiler mitingden dava açmaya, kısıtlayıcı kanunlar için lobi faaliyetinde bulunmadan toplu sözleşme girişimlerine, etkililiği artırma kurslarına katılmadan işçi maliyetini düşürme girişimlerine, rakip öneriler sunmaktan kabullenmeye kadar farklı boyutlarda gerçekleşmişti (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 604-609).

Bu durum biraz da ülkede var olan birden fazla ve farklı adli bölgeden kaynaklanmakta idi. Bu sebeple kamu çalışanları sendikalarının tekdüze bir hak ve anlaşma için karar kılmaları mümkün olmamaktaydı (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 607-609). Çalışanlara ait kanunlar genellikle sadece çalışanların anlaşma haklarından bahsetmekteydi. Hatta bazı eyaletlerde kamu politikası gereği çalışanların tartışma ve toplu sözleşme hakkı dahi uygun bulunmamıştı (Grennan, 1997: 153-179). Fakat yine de Kaliforniya'da bazı sendikaların kamu işletmeciliğinin etkililik yerine maliyet düşürmek için yapıldığını sebep göstererek açtıkları davaları kazandıkları görülmüştü.

Buna rağmen ABD'de kamu işletmeciliğine karşı eğitim çalışanlarınca gerçekleştirilen birkaç örnek hariç çok fazla grev gerçekleştirilmedi. Aslında bu durum ülkede mevcut çoğu adli bölgede kamu çalışanlarının grev haklarının olmamasından kaynaklanmaktaydı (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 602-609). Ülkede İngiltere'de ve Kanada'da olduğu gibi grevle karşılaşılmasa bile sendikaların oluşturdukları konfederasyonların teşviki ile özellikle yeniden yapılmadan direk etkilenen ailelerin, sosyal yardım alanların ve hastanelerden sosyal fon aracılığı ile yararlananların katımları ile protestolar meydana gelmişti.

SONUÇ

20. yüzyılın ilk ekonomik burhanından sonra teşvik edilen devletçilik ikinci burhanla kaçılan bir durum haline gelmiştir. 1990'lara gelindiğinde ortaya çıkan kamu işletmeciliği anlayışına göre ise devlet artık sadece düzenleyici olmalıy-

di. Bu durum ülkelerin hızla kamuda yeniden yapılanmaya gitmelerine neden olmuştur. Bu çalışmada bahsi geçen ülkeler kamu işletmeciliğinin öncülüğünü yapmış olan ülkelerdir. Giderleri azaltmak için başvurulan yöntemler arasında özelleştirme ve küçülme gelmektedir. Bunlardan özelleştirme İngiltere’de daha çok başvurulan yöntemken küçülme ABD ve Kanada’da kendini daha çok hissettirmiştir. Buradan çıkarılan sonuç ülkedeki ekonomik açık büyük olsa bile disiplinli bir idari uğraşın bunu kapatabileceğidir. Bahsi geçen ülkelerin hepsinde de yeniden yapılandırma aşamalı bir şekilde gerçekleştirilmiş ve kamu harcamaları belirli bir süre zarfında düşürülmüştür.

Devletin ekonomideki payının azaltılması ve idari yetkinin kamu hizmet kuruluşlarına dağıtılması kamu işletmeciliğine geçişin diğer boyutudur. Kamu işletmeciliği en çok kamu kurum, program, birim ve servislerinin birleştirilmesi kaldırılması ve bazı iş ve hizmetlerin kontrat karşılığı yapılması şekliyle kendini göstermiştir. Bu durum kaçınılmaz olarak kamunun çalışan sayısının azaltılmasını da beraberinde getirmiştir. Bu anlayışa yönelik en fazla taraftar ABD’de görülmüştür. Bu durum halkın vergi indirimi ile motive edilmesinden kaynaklanmıştır.

Kamunun küçülmesi anında İngiltere ve Kanada’da gözlenen bir husus ise çalışanlara işten çıkarılmak yerine kendi çıkmaları yönünde fırsatlar tanınmasıdır. Gözlenen bir diğer husus ise kamu işletmeciliğinin gerektirdiği yeniden yapılanmaya karşı her üç ülke de de sendikaların tavrının aynı olduğudur. Fakat bu ülkelerden ABD’de gerek sendikalaşmanın az olması gerekse sendikaların kısıtlı olmasından dolayı sendikaların sesi daha az çıkmıştır.

Burada gözlenen asıl husus kamu işletmeciliği esnasında oluşturulan yeni idare kurgusunda idarenin asıl görevinin “yönetmek, düzenlemek ve istismarı önlemek” ile çerçevelenmesidir. Bu çerçeveye göre hizmetlerin direk dağıtımı idarenin asli görevinden uzaklaşması olarak görülürken bu hizmetlerin denetim dâhilinde özel sektör aracılığı ile daha etkili, etkin ve sorumlu bir şekilde yerine getirilebileceği öngörülmüştür (Pollitt & Bouchaert, 2011).

Klâsik devlet anlayışında halka sunulan hizmetlerin çok sayıda bürokratik engelle karşılaşması doğal görülmüştür. Bu halkın tercih etmediği bir anlayış olmasına rağmen denetim gereğinden dolayı kullanılagelmıştır. Kamu işletmeciliği ile devreye giren ve halkın tercihi (public choice) olarak görülen yeni yapı ise aslında güncelleştirilmiş bir tür Taylorizm olarak da adlandırılabilir. Buradaki temel unsur idarenin elindeki gücü/yetkiyi dağıtması ve rekabetin öne çıktığı sistemde kontrol mekanizması olarak çalışmasıdır. Bu sistemde devletin “e-devlete” dönüşmesi ve bilgi edinme kolaylıkları denetime güç katmaktadır.

Burada görülen bir başka husus ise özelleştirmenin bir amaç olarak değil hedeflere ulaşmak için kullanılan bir araç olarak görülmesidir. Bu hedefler arasında halkın daha iyi ve kaliteli hizmet alması en önde gelmektedir. Bu da ancak iyi denetlenen ve rekabete dayanan bir sistemde oluşabilmektedir. Tabii bunun için de toplumsal bir uzlaşma olmazsa olmazdır. Ayrıca haddi aşan istihdamların olduğu kamu kurum ve kuruluşlarının özelleştirilmesi beraberinde işsizliğin artmasına da vesile olacaktır. Bu da sağlam bir siyasi irade gerektirmektedir.

Devletin ekonomik işletmelerden elini çekmesi ve düzenleyici görevini üstlenmesi ülkemiz için de bir gerekliliktir. Bu gereklilik 1980'li yıllarda kavranmış ve serbest piyasa ve rekabete dayalı dışa açılma hedefi uygulamaya konulmuş fakat 1990'larla beraber yaşanan krizlerin etkisi ile bu hedefler askıya alınmıştır (Saran, 2004). 2003 yılında tekrar devreye sokulan uygulamalarla kamu işletmeciliği ülkemizde aktif hale getirilmeye çalışılmış ve Temmuz 2004'de çıkarılan "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun" ile bu gerekliliğin yerine getirilmesine yönelik önemli ve somut bir adım atılmıştır.

Buradaki hedef halkın alacağı hizmet kalitesini artırmak ve ekonomik istikrarın devamını sağlanmaktır. Fakat bu gereklilik yerine getirilirken tekellilik önlenmeli ve denetim için halk daha fazla işin içine sokulmalıdır. Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise kamu hizmetler özel sektöre devredilirken özel sektörün kamu yararından çok karı önemseyişinin bilinmesi ve buna göre bir denetim mekanizmasının oluşturulmasıdır. Kanunun uygulamaya sokulması ile birlikte bilgi edinme kanunu, e-devlet uygulaması ve Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) benzeri uygulamalar aracılığı ile halkın daha fazla denetime dâhil olmasını sağlamıştır. Ne var ki bu uygulamaların bir gereği olan bilginin bir merkezde toplanması aynı zamanda halkta "devletin yapılan her işten haberdar olduğu" kaygısını meydana getirebilir. Bunlar ise yeni oluşturulan her uygulamada oluşabilecek kabul edilebilir endişelerdir.

Geçen zamanla birlikte gelecek değişim kaçınılmazdır. Kamuda gerçekleşen bu değişim ilerleyen süreçte özel sektörde de olmakta fakat sektörün esnekliği bu durumun hissedilebilirliğini azaltmaktadır. Görülen o ki kamu hizmetinde aranan kalite, gelişim ve değişim ile birlikte artmaktadır. Bu durum aşağıdan gelen taleplerle birlikte yeni denetim ve performans kıstaslarının belirlenmesine neden olmaktadır. Doğal olarak da bu ancak yenilenmeye ayak uydurarak kamunun inanç ve güvenini kazanabilen yönetimlerin halk tarafından tercih edilmelerine ve ayakta kalabilmelerine vesile olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ackroyd, S.; Kirkpatrick, I.; Walker, R.M. (2007).** Public management Reform in the UK and its Consequences for Professional Organisation: A Comparative Analysis. *Public Administration* 85(1), 9-26.
- Beaumont, P. (1996).** Public Sector Industrial Relations in Europe. D. Belman; M. Gunderson & D. Hyatt (Ed.), *Public Sector Employment in a Time of Transition* (283-307). Industrial Relations Research Association, Madison-Wisconsin, USA.
- Bureau of National Affairs. (1995).** Consider Everything Even Elimination Gore Says as the NPR's Second Phase Begins. *Government Employee Relations Report* 33, 39-40.
- Davis, G. & Weller, P. (1996).** *New Ideas, Better Government*. Allen & Unwin, Brisbane, Australia.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003).** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim. <http://www.ormansu.gov.tr/COB/Files/ekitap/k1.pdf> (erişim tarihi 12 Kasım 2011).
- DPT. (2000).** Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf> (erişim tarihi: 09 Ekim 2011).
- Dunsire, A. (1999).** Then and now public administration, 1953-1999. *Political Studies* 47(2), 360-379.
- Eryılmaz, B. (2004).** *Bürokrasi ve Siyaset*. Alfa Yayınları, Bursa.
- Evetts, J. (2009).** New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology* 8(2), 247-266.
- Fryer, J. (1995).** Provincial Public Sector Labour Relations. G. Swimmer & M. Thompson (Ed.), *Public Sector Collective Bargaining in Canada* (341-367). IRC Press, Kingston, Ontario, CA.
- Goldfinch, S.F. & Wallis, J.L. (2009).** *International Handbook of Public Management Reform*. Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts, USA.
- Grennan, N. (1997).** A Legal Roadmap to Privatizing Government Services in Washington State. *Washington Law Review* 72(1), 153-179.

- Gualmini, E. (2007).** Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration* 86(1), 75-94.
- Gunderson, M. & Hyatt, D. (1996).** Canadian Public Sector Employment Relations in Transition. D. Belman; M. Gunderson & D. Hyatt (Ed.), *Public Sector Employment in a Time of Transition* (243-281). Industrial Relations Research Association, Madison-Wisconsin, USA.
- Güler, B.A. (2005).** Yeni Sağ ve Devletin Değişimi. İmge Kitabevi, Ankara.
- Haiven, L. (1995).** Industrial Relations in Health Care: Regulation, Conflict and Transition to the Wellness Model. G. Swimmer & M. Thompson (Ed.), *Public Sector Collective Bargaining in Canada* (pp.236-271). IRC Press, Kingston, Ontario, CA.
- OECD. (1995).** Public Management Developments. OECD, Paris.
- Pollitt, C. & Bouchaert, G. (2011).** Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford University Press Inc., New York, USA.
- Rose, J. B.; Chaison, G. N. & Garza, E. (2000).** A Comparative Analysis of Public Sector Restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean. *Journal of Labor Research* 21(4), 601-626.
- Saran, U. (2004).** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Atlas Yayınları, Ankara,
- Sarısu, A. (2003a).** Dünyada Özelleştirme Uygulamaları - Batı Avrupa (İngiltere, Fransa, Almanya). *Ekonomistler Bülteni*, Ağustos Sayısı, 39-42.
- Sarısu, A. (2003b).** Dünyada Özelleştirme Uygulamaları: ABD ve Meksika. *Ekonomistler Bülteni*, Haziran Sayısı, 36-39.
- Thompson, M. (1997).** Public Sector Industrial Relations in Canada: Adaptation to Change. Paper presented in International Industrial Relations Association, 5th European Regional Conference, Dublin, Ireland.
- Türköne, M. (2005).** Siyaset. Lotus Yayınları, Ankara.
- Uçar, B. (2007).** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma: Türk Kamu Yönetiminde Performans Odaklı Yönetime Geçiş. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- U.S. Department of Commerce. (1997). *Statistical Abstract of the United States*.

tes. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., USA.

U.S. Secretary of Labor's Task Force. (1996). Working Together for Public Service. U.S. Department of Labor, Washington, D.C., USA.

Viravan, A. (1991). Özelleştirme: Mali Seçenekler ve Fırsatlar. Maliye Dergisi, 104, s.45.

Yılmaz, O. (2001). Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri. DPT yayınları. <http://ekutup.dpt.gov.tr/> (erişim tarihi: 10 Ekim 2011).