

## Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi Çerçevesinde Reformlar: İngiltere Örneği

**Arş. Gör. Salih Çiftçi**

Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü  
sciftci@bartin.edu.tr

**Arş. Gör. Leyla Çürük**

Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F.Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Bölümü  
leylac@bartin.edu.tr

**Özet:** *Teknolojik gelişmeler, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı, savaş ve siyasi dönüşümler gibi birçok faktörün etkisiyle, yüzyıllara yayılan bir süreçte şekillenen kamu yönetimi; özellikle 20. yüzyılda toplumsal koşulları ve gündelik yaşamı etkileme bakımından doruk noktasına ulaşmıştır. Kamu yönetimi veya kamu hizmeti çağı olarak da nitelendirilebilecek olan bu dönemde, kamunun yapısı büyümüş ve işlevleri son derece çeşitlenmiştir. Bu yapısal ve işlevsel büyüme kamu sektöründe çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir. Kamunun kendine özgü bu sorunlarının yanı sıra, geleneksel kamu yönetiminin geliştiği ortam ve düşünme kalıplarına yönelik eleştiriler, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren kamu yönetiminde köklü bir paradigma değişimini gündeme getirmiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Kamu Yönetimi, Paradigma, Reform, İngiltere*

### Public Administration Reform within the Framework of Paradigm Shift: The Case of Britain

**Abstract:** *Public management which has formed over centuries by the effect of many factors as technological developments, industrialization, urbanization, rapid population growth, war and political conversations, is reached to the top concerning its capacity to affect social conditions and daily life especially by twentieth century. In this period which can be called as the age of "Public Administration" or "Public Service", the structure of public sector has extended and its functions have varied. This structural and functional overexpansion has caused various problems in public sector. In addition to these problems of public sector, the critics towards classical*

*public administration's development environment and its mentality have led to deep paradigm shift in public administration since the last quarter of the twentieth century.*

**Keywords:** *Public Administration, Paradigm, Reform, Britain*

## Giriş

Günümüzde, toplumsal ve ekonomik hayatta köklü değişimler yaşanmaktadır. Bu değişime ve dönüşüme paralel olarak, gerek ülkemizde gerekse dünyada, kamu yönetiminde değişim arayışları sık sık gündeme gelen bir konu olmuştur.

Genel anlamda, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş olarak adlandırılabilir olan 21. yüzyıl, bilim ve teknolojinin yanında ekonomik ve siyasal alanda da köklü değişimler getirmiştir. Yönetimler değişen ve sürekli olarak kendini yenileyen koşullara uyum sağlayabilmek için farklı çabalar içine girmişlerdir. Haberleşme, ulaşım ve teknoloji alanında yaşanan gelişmeler küreselleşme sürecini başlatmış ve hemen hemen tüm ülkelerde kamu yönetiminde reform arayışlarına neden olmuştur.

Reforma gidilen yolda şüphesiz ki toplumsal, ekonomik, hukuki ve kültürel faktörler etkili bir şekilde rol oynamışlardır. Bu faktörler toplumda duyulan bir hoşnutsuzluğun yansıması olarak değerlendirilebileceği gibi siyasal faktörün de reforma ihtiyaç duymasından kaynaklanabilmiştir. Devletçi politikaların kamu yönetimlerini çıkmaza sürüklemesi, kamu kuruluşlarının taleplere cevap veremeyen, pahalı ve tekelci bürokrasiler haline getiren klasik yönetim anlayışları sonucu reformlar; serbest piyasa mekanizmasını da kullanmak ve kamu sektörünü küçültme yollarını aramaya yönelmek suretiyle, daha az harcama yaparak daha hızlı ve daha etkin kamu hizmeti sunulması hedefine odaklanan bir anlayışa bırakmıştır.

Özellikle 1980'li yıllardan sonra İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Kanada gibi ülkelerde kamu hizmetlerinin sunulmasında farklı yaklaşımlar uygulanmaya başlamıştır. Kamu yönetiminde etkin hizmet sunumunu gerçekleştirmek amacıyla uygulanmaya konulmuş olan farklı modeller, zaman içerisinde değişen koşullara uyum sağlamak amacıyla yeniden gözden geçirilmiş ve adeta tek tip bir uygulamaya dönüşmüştür.

Bu çerçevede İngiltere’de 1980’li yıllarda başlayan reformlar birçok ülke için model oluşturmuştur. Devlet ile halk arasındaki ilişkiler vatandaşların beklentileri ile uyumlu olarak yeniden şekillendirilmeye çalışılmış ve kamu hizmetleri, kullanıcı ihtiyaçları doğrultusunda yeniden tasarlanmaya başlanmıştır.

### 1. Kamu Yönetimi ve Yönetimde Paradigma Değişimi

Yönetim kavramıyla ilgili literatürde çok sayıda tanım ortaya çıkmaktadır. Çünkü kavramsal olarak çeşitli bilim dallarının yaklaşımıyla farklılaşabilmektedir.

En kısa anlamıyla yönetim, amaçların etkili ve verimli biçimde gerçekleştirilebilmesi için insanlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik faaliyetlerin toplamı olarak ifade edilmektedir. Yalnız belli amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla işbirliği yapan insanların söz konusu işleri görebilmesi için işlerin, birbirini izleyen bir dizi işleme bölünmesi gerekmektedir (Özer, 2005: 18).

Yönetim anlamı geniş anlamda ise, başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti ya da süreci olarak görülmekte ve belirli bir amacı gerçekleştirmek için yapılan bir eylem olarak tanımlanmaktadır. Böyle bir tanımda yönetim; sevk ve idare, idarî sistem ve örgüt olmak üzere üç kavram içinde toplanmaktadır (Eryılmaz, 2010: 3). Bu üç unsur; bir topluluğun olmasını, meşruiyetini oluşturmuş siyasal gücün varlığını, ortak amacın bulunmasını ve bu amacı gerçekleştirecek bir yapılanmayı gerektirmektedir. Çünkü bu üç unsurun bir arada bulunmasıyla ortaya çıkan ilişkileri yönetim olarak adlandırmak mümkündür.

Politika Sözlüğü’nde yönetim; bir örgütün amacını gerçekleştirebilmesi için oluşturulan formel hiyerarşi şeklinde tanımlanmıştır (Yıldız, 2003: 438).

Yönetim insanların, toplumsal hayatın bir gereği olarak diğer kişilerle ilişkilerini ve çeşitli davranışlarını da incelemektedir. İnsanların, önceden ne yapacağını kestirilmesinin oldukça zor olmasından dolayı yönetim, evrensel bir kavram olarak da değerlendirilmektedir (Can, 1999: 21). Çünkü düzenli faaliyetlerden meydana gelen yönetim olgusu (Eryılmaz, 2010: 5) sosyal hayatın her alanında insanlar arasındaki ilişkilerde yardım, yönetme, işbirliği kavramlarını içermekte ve birden fazla kişiden oluşan bir küme içinde söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla yönetim olgusu, sadece yönetme fonksiyonunu değil yardım ve işbirliği gibi temel fonksiyonları da kapsamaktadır. Bu anlamda yönetim, hem kamu hem de özel kesimde yani

tüm örgüt biçimlerinde söz konusu olduğundan evrensel bir nitelik taşımaktadır (Aydın, 2008: 25).

Kamu yönetimi ise, günümüz çağdaş merkezi devletin tüm parçalarını ifade eden bir kavramdır. Öyle ki devletle birlikte kurumlaşan ve devletin merkezi, mülki, yerel yönetim organlarını da içine alan bir idari mekanizmadır (Güler, 2009: 13).

Kamu yönetiminin işlevsel ve yapısal olmak üzere iki temel yönünün bulunduğu ifade edilmektedir. Siyasi sürecin bir parçasını oluşturan kamu yönetimi, işlevsel anlamda kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi anlamına gelmektedir. Yapısal anlamdaki kamu yönetimi ise, devletin örgütsel görünümünü yansıtmaktadır (Eryılmaz, 2010: 6).

Birinci ve İkinci Dünya Savaşları'ndan sonra, devletlerin belli başlı faaliyetlerine ek olarak ekonomik faaliyetleri üstlenmek ve kamusal faydayı sağlamak gibi amaçları kamu yönetimi işlevlerinde ve yapılarında önemli bir artışa neden olmuştur. Yönetim yapılarının giderek artması bürokrasiyi de artırmış ve kamu yönetimlerinde verimsizlik, hantallık, mali açıklık ve kırtasiyecilik gibi sakıncaları ortaya çıkarmıştır.

İkinci Dünya Savaşından sonra başlayan sosyal devlet anlayışı ile birlikte dünyadaki ülkelerin çoğunda devletin rolünün arttığı ve buna bağlı olarak kamu kesiminin genişlediği görülmektedir. 1960'lı yıllarda refah devleti anlayışının hâkim olması nedeniyle, kamu yönetiminden beklenenlerin yerine getirilebilmesi için kamunun çok çeşitli konularda faaliyette bulunması kaçınılmaz olmuştur.

Kamunun çeşitli konularda aşırı derecede faaliyette bulunması özellikle 1970'li yıllarda kamu mali yönetiminde krize neden olmuştur (Eryılmaz, 2007: 527). Yoğun ekonomik faaliyetler sonucu, transfer harcamalarının bütçe içindeki payı artmış, ekonomide kamunun giderek daha fazla rol alması neticesinde kamu yönetimleri daha karmaşıklaşmıştır. Ancak zamanla bu tür harcamalar bütçe üzerinde büyük bir yük oluşturmaya başlamış ve bu harcamaların finansmanı bütçe kaynaklarından karşılanamaz olmuştur. Bu yük sonucu ortaya çıkan açıkların finansmanı nedeniyle de kamu borçları giderek büyümeye başlamıştır. Sonuç olarak refah devleti harcamaları bütçe imkânlarını zorlayan bir büyüklüğe ulaşmış ve bu nedenle de tartışılır hale gelmiştir.

Asli fonksiyonlarının dışında kendine yeni uğraş alanları belirleyerek sosyal ve toplumsal yaşamın her alanına müdahale eden kamu yönetimlerinin performansında krizler meydana gelmiştir. Ekonomik faaliyetlerin de aşırı derece büyümesiyle bütçede de meydana çıkan açıklar

neticesinde, kamu yönetimlerinde başka unsurlarında etkisi olmakla birlikte temel dönüşümü tetikleyen ana unsurların başında mali ve performans krizlerinin geldiği ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2010: 527).

Genel olarak mali, ekonomik ya da performansa dayalı bir kriz havasının olduğu ortamlarda reform daha kolay uygulamaya konulmaktadır. Çeşitli ülkeler kriz ortamını kamu yönetimi reformunun başlangıcı için bir fırsat olarak değerlendirmişlerdir. 1980'li yılların başı ise birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimlerinde de değişikliklerin yaşandığı dönemin başlangıcını oluşturmuştur. Ancak bir biri ardına gelen değişiklikler sonucunda yaşanan dönüşüm, kamu yönetiminin iç yetersizliklerinden yaşandığı gibi dış çevreden de gelen baskıların etkisi altında gerçekleşmiştir.

Toplumsal hayatta devletin düzenleyici bir rol oynaması gerektiği savunan Liberal görüş 1980'lerin başında egemen olmaya başlamış ve Devletin ekonomik hayattan üretici ve dağıtıcı olarak bütünüyle çekilmesinin gerekliliği tartışılmaya başlanmıştır. Bunun neticesinde devletler ticari hayattan çekilmeye yönelik reformlara hız vermeye başlamışlardır (Eryılmaz, 2007: 531).

## 2. Kamu Yönetimi Reformlarını Doğuran Etkenler

Son otuz yıllık dönemde dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gerektirmiştir. Kamu yönetimi reformlarının çıkış koşulları göz önüne alındığında belli etkenlerin ön plana çıktığı söylemek mümkündür. Genel itibariyle yönetim anlayışını kamu yönetimi yapılarını ciddi şekilde etkileyen değişim faktörlerini üç başlık altında özetlemek mümkündür.

Karmaşık ve çok boyutlu olan değişim faktörleri gerçekte tüm dünya ülkelerini etkilemiştir. Düşüncelerde, geleneklerde, inançlarda, değer yargılarında ve özellikle kurumsal oluşumlarda sebep oldukları devrimlerle toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarında köklü değişim ve dönüşümlere neden olmuştur (Saran, 2001: 37).

### 2.1 Ekonomik Etkenler

Kamu yönetimi reformlarına kaynaklık eden etkenlerden birincisi olarak ekonomik koşullar gösterilmektedir (Kutlu, 2006: 61). 1970'li yıllarda

yaşanan petrol krizleri kamu yönetimleri kadar politikacıları, bürokratları, ekonomistleri ve hatta tüm kesimleri birebir ilgilendirmiştir.

Özellikle 1970'li yıllardan başlayan bir süreç içinde, ekonomi teorisinde Keynezyen yaklaşım ve klasik refah devleti anlayışı önemli oranda terk edilmiş, ekonomi teorisinde liberal yaklaşım güç kazanmıştır. Durgunluk, artan bütçe açıkları ve enflasyon, işsizlik oranlarında çarpıcı artış gibi sorunları beraberine taşıyan küresel rekabet ortamı; iç pazarda Keynezyen ekonomi teorisine dayalı olarak geliştirilen klasik refah devleti yaklaşımını ve talep yönetimini büyük ölçüde etkisiz hale getirmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 19).

Petrol kriziyle enerji fiyatlarında görülen aşırı derecedeki artış, Refah Devleti anlayışı ile büyümüş olan ve fiili ekonominin çok büyük bir kısmını kontrolünde tutan devletin üretim faaliyetlerinde büyük oranda artırmıştır. İkinci dünya savaşından sonra büyüyen kamu ekonomileri, Keynezyen politikalardan ve enflasyondan doğrudan bir şekilde etkilenmişlerdir. Savaş yılları boyunca ortaya çıkan yıkımın etkilerinin için devletler sosyal kaygılarla hareket etmiş transfer harcamalarına büyük paylar ayırmıştır. Bu durumun da devleti, hem yapısal olarak hem de fonksiyonel olarak aşırı boyutlarda büyütüştür.

Maliyetlerin artması, devletin borç faizlerinin ödenmesi ve vergilerin azalması enflasyonu doğurdu. Bu ağır olumsuz ekonomik kriz şartlarında özel sektöre baskıdığında, özel sektörün görece olarak kamu sektöründen daha iyi durumda olduğu gözden kaçmamıştır. Ağır ekonomik krize bir de siyasal kriz eklenince verimlilik tartışılmaya başlandı. Dolayısıyla hem nitelik hem de nicelik bakımında kamu özel sektör karşılaştırılmaya tabi tutuldu. Bunun neticesinde kamu sektörünün üretim verimliliğinin daha düşük olduğu görüşü ortaya çıktı (Gökçe ve Kutlu, 2002: 23). Böylece kamu yönetimi ağır eleştiriler neticesinde doğrudan reformlarla karşı karşıya gelmeye başlamıştır.

## 2.2 Siyasal ve Politik Etkenler

1979 yılında Margaret Thatcher'in İngiltere Başbakanlığına ve 1980'de Ronald Reagan'ın Amerikan Başkanlığına gelmesiyle 1970'lerde söylem olarak kalan eleştiriler bu iki politikacı eliyle pratiğe geçirilmiştir. Bu her iki politikacı serbest piyasa ekonomisi ve güçlü devlet ilkelerini ileri sürmüştür. Devlet zorunlu olarak piyasadan elini çekecek ve diğer bir ifadeyle "devlet küçülecektir".

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş süreci ile de birleşen bir gelişme içinde, klasik Weberyen bürokrasi anlayışı çerçevesinde şekillenen yönetim teorileri de dönüşüme uğramıştır. Yasal-rasyonel temele sahip Weberyen bürokrasi anlayışı, her ne kadar geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamışsa da, değişen şartlar karşısında verimsiz ve etkisiz kalmış ve yerini rasyonel-üretken bir çizgide yeni örgütlenme modellerine bırakmıştır. Bu çerçevede, prosedürlerden çok sonuçlara odaklı, tekbiçimlilikten çok farklılıklara dayalı, katı yapılardan çok esnek organizasyonlara vurgu yapan bir yaklaşım ön plana çıkmıştır. Organizasyonların bilgi işleyen süreçler olarak tasavvur edilmeye başlandığı bu yeni anlayış içinde, bireysel inisiyatif, katılım, ekip çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji geliştirme, sürekli gelişim gibi unsurların altı çizilmeye başlanmıştır. Diğer bir ifade ile devletin sadece ne yapması gerektiği değil, üstlendiği işlevleri "nasıl yapması" gerektiği de yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Yönetim kavramı yerine çok aktörlülüğü ve etkileşimi ima eden, "yönetişim" kavramının güçlendiği bu gelişim içinde; "insanları idare etme" anlayışı yerine, ortaklaşa sorun tanımlama ve çözme yaklaşımı vurgulanmaya başlanmıştır. Yaşanan teorik gelişmeler, piyasada rekabet şartları içinde gelişen özel sektörün dinamizmi ve yeniliklere uyum sağlama becerisi ile yakından ilişkilidir. Yeni teknolojiler ve yönetim teknikleri kullanarak verimliliğini ve rekabet gücünü artıran özel sektör karşısında, kamu kuruluşları sanayi toplumuna özgü hantal ve büyük ölçekli yapıları ile rekabet edemez hale gelmişlerdir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 23).

Reformların ortaya atılmasında Kamu Tercihi olarak isimlendirilen ve kamu yönetiminin aşırı derecede büyüdüğünü savunan teorinin etkisi büyük olmuştur. Kamu tercihi teorisyenleri, siyasal iktidarın yetkilerinin sınırlandırılmasını, devletin küçültülmesini ve serbest piyasaya dönülmesini önermişlerdir. Bu teori önceleri pek itibar görmezken 1980'lerin başında Batı'da devletin ekonomiye müdahalesini sınırlandırmak ve onu küçültmek isteyen siyasetçiler arasında önem görmüştür. Bu siyasetçiler 'Yeni Sağ' olarak adlandırılan görüşe destek vermişlerdir (Eryılmaz, 2010: 20).

'Yeni sağ' ve 'neo-liberal' politikalar alışıl gelmiş olan sosyal kaygıları terk ettikleri noktada eleştirilere tabi tutulmuşlardır (Kutlu, 2006: 65). Keynezyen ekonomiye bir karşı duruşu ifade etmesinden dolayı bu yaklaşımlar, ekonomide devlet müdahalesi yerine serbestliği önermekteydi. Dolayısıyla bu yeni anlayışla Refah Devleti anlayışının sürdürülmesi imkânsızlaşmıştır ve 'küçülmeci devlet' yaklaşımına geçilmesi zorunluluğu doğmuştur.

### 2.3 Toplumsal Etkenler

Ekonomik krizler karşısında kamu yönetiminin başarısız olması vatandaşlar üzerinde devlete karşı negatif bir bakış açısını ortaya çıkarmıştır. Ağır vergi oranları karşısında ve toplanılan vergi kaynaklarının israf edildiği düşüncesi vatandaşları vergi vermede isteksizliğe itti. Devletten gelen vergi artışı taleplerine karşı vatandaşlar farklı biçimlerde tepkilerini ifade etmeye başladılar. Örneğin 1980 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nin Kaliforniya eyaletinde vergi artışlarına karşı gösteriler düzenledi ve devlet büyük oranda vergi indirimine gitti (Kutlu, 2006: 65).

Modernleşmenin ve kentleşmenin bir sonucu olarak ve en önemlisi de teknolojik gelişmelerin neticesinde hayat standardına bağlı olarak insanların devletten daha fazla hizmet talep eder hale gelmiştir. Yani vatandaş vergi vermede isteksiz davranırken, devletten daha fazla hizmet talep etmeye başladı. Dolayısıyla devlet, verimliliği artırıcı yollar bulmak zorunda kalmıştır. Kamu yönetimleri, bürokrasisinin içinde bulunduğu mürşif uygulamaları ter etmesi gerekliliğini ön plana çıkarmaya başlamıştır (Yıldırım, 2000: 50).

Bireylerin ve toplumların kamu hizmetleri konusunda çeşitlenen ve artan talepleri de son derece etkili olmuştur. Halkın yönetimlerden beklentisi nicel ölçütlerden kalite ölçütlerine yönelmiş, hizmetlere ilişkin karar alma süreçlerine katılım talepleri yoğunlaşmıştır. Bu talepler karşısında verimli bir hizmet sunumu yapamayan, sürekli büyüyen, bütçe açıkları veren ve enflasyon üreten kamu kesimine dönük olarak eleştirel yaklaşımlar toplumlarda yaygınlaşmaya başlamış, bu baskı altında kamu bürokrasileri ve siyaset yeniden yapılanmaya yönelmişlerdir.

Bütün bu teorik ve reel değişimler doğrultusunda, kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile bunları yerine getirirken uygulayacağı yöntemler ve oluşturacağı kurumsal yapılar tartışma konusu haline gelmiştir. Genel olarak ifade edilecek olursa, toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi talebi dile getirilmiştir. Kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirmesi öngörülmüştür. Kamu, piyasa ve sivil toplum birbiriyle rakip değil, birbirini tamamlar şekilde düşünölmeye başlanmış, toplumun talep ve beklentilerinin, bu temel kurumların dinamik bir etkileşimi ile karşılanması yoluna gidilmiştir. Ayrıca, siyasal bir süreç içinde kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması ve teknolojik gelişmeler sonucunda, bu üç kurum arasındaki işbölümünün her ülkenin kendi şartları içinde sürekli gözden geçirmesi gerekli hale gelmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 24).

### 3. İngiltere’de Kamu Yönetimi Reformları

İngiltere, kamu yönetimi sisteminde en köklü değişimlerden birisini gerçekleştiren ve bu alanda geniş kapsamlı ilk uygulamayı başlatan, bu nedenle de diğer ülkeleri geniş ölçüde etkileyen bir ülkedir. Weberyen anlamda klasik bürokratik örgütlenme biçiminin en temel şekliyle uygulandığı ülkelerden biri olan İngiltere, 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik, siyasal ve toplumsal kriz ortamından çıkan ülkelerin başında gelmektedir. Bunun başlıca nedeni ise kamu yönetimde uyguladığı reformların etkisinin büyük olmasıdır.

İngiltere’de kamu yönetimi alanında yapılan reformların başarılı olmasının birçok sebebi vardır. Ancak bunlardan öne çıkan başlıca sebeplerden en temeli, İngiliz devlet geleneğidir. Demokrasi teorisinin etkisiyle hükümetin yönetimde etkili olmasıdır. Demokrasi teorisinin burada destek verdiği, kamu politikaları yapma hususunda hükümete duyulan güvendir. Yine İngiltere’de yönetimin hızlı işlemlerini engelleyen Anayasa ve İdari yargı sistemi gibi faktörler yoktur ve hükümetin serbestisi daha fazladır. İngiltere, Türk sisteminde var olan ‘pozitif yasa’ anlayışı ‘negatif yasa’ şeklinde bulunmaktadır. Bu yasa anlayışı ilkesi uyarınca kamu yönetimi yasalarla kısıtlanmayan ve yasaklanmayan her konuda karar alma yetkisine kendiliğinden sahiptir. Yasaklayıcı bir hüküm olmadığı sürece başka bir şart aranmaksızın karar verme yetkisine kendiliğinden sahiptir (Kutlu, 2006: 110).

Kamu yönetimi alanında yapılan reformların; rahat bir şekilde yapılması, toplumdan ve bürokrasiden tepki ve direnmelerin olmayışının sebebi olarak; reform konusunda yasal dayanak istenmemesi, idari yargı sisteminin bulunmayışı, Parlamento’nun yasama konusunda ki serbestisi ve Anayasa yargısının bulunmayışı etkili olmuştur. Ancak yazılı bir anayasal metin olmamasına karşın, İngiltere’de devlet sistemi, “yasalar (acts)”, yasa gücündeki “mahkeme içtihatları (case-law)” ve Anayasal gelenekler (constitutional conventions)” tarafından şekillendirilmiştir (Parlak ve Caner, 2009: 110).

İngiltere’de kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı diğer birçok ülke gibi oldukça eskilere gitmekte, somut adımlarla bu konunun önem kazanması ise yine diğer birçok ülke gibi 1980’li yıllara rastlamaktadır. 1979 yılında Margaret Thatcher’in iktidara gelmesi ve değişim konusunda ısrarlı bir liderlik sergilemesi, kamu yönetiminde yeni bir anlayışın gelişmesi konusunda ön koşulları büyük oranda sağlamıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 44).

Bürokratların düşünce yapısı, reformların başarılı olmasında oldukça önemli bir etkidir. İngiliz kamu yönetiminde yapılan reformlar, bürokratların

aktif desteğini almaya başarmış. Bunun sebebi de, Bayan Thatcher ilk göreve geldiğinde etrafında kendi politik görüşüyle aynı olanlardan ziyade; özel sektörün çalışma mantığını kavramış kişileri görevlendirmiş olmasıdır. Kamu yönetiminde uygulanmaya konulan bu değişiklik, genelde özel sektör mantığının kamu yönetimine kazandırılması ve kamu yönetiminin bu çerçevede rekabetçi, müşteri, odaklı, mümkün olan yerlerde kâr etme mantığıyla hareket eden etkin bir kamu yönetiminin oluşması sonucunu ortaya çıkarmıştır (Kutlu, 2006: 112).

### 3.1. Reformların Doğuşu

İngiltere'nin kamu yönetimi reformu deneyimini detaylı bir şekilde açıklamak hayli zor bir iştir ve ayrı bir çalışmayı gerektirir. Çünkü İngiliz deneyimi her ne kadar Next Steps girişimi ile başlayıp bir bakıma bu girişimle özdeşleşmiş ise de bununla sınırlı kalmamış, daha sonra başlatılan yeni girişimlerle çok daha kapsamlı ve farklı bir boyut kazanmış, giderek de karmaşık bir yapı almıştır. Bu nedenle burada her bir girişime kısaca değinilip genel özellikler ve eğilimler ortaya konulmaya çalışılacaktır. Fakat Next Steps girişiminden önce kısaca Fulton Raporuna değinilmesinde yarar olabilir. 1960'lı yıllarda İngiltere'nin II. Dünya Savaşı sonrasında diğer ülkelerle karşılaştırıldığında yetersiz kalan ekonomik gelişmesine paralel olarak kamu yönetimi sistemi de sorgulanmış ve değişim ihtiyacı dile getirilmiştir. Bu çerçevede 1965 yılında Lord Fulton'un başkanlığında bir araştırma komisyonu kurulmuştur. Bu dönemde İngiliz bürokrasisinin genel imajı orta sınıftan gelen, Oxford ya da Cambridge mezunu, belli bir uzmanlıktan ziyade genel bilgileri olan kimselerdir. Raporda bununla ilgili olarak daha uzmanlığa dayalı bir seçim yapılması ve bürokrasinin biraz daha profesyonelleşmesi önerilmiştir. Bunun yanında raporda esas üzerinde durulan politikaların oluşturulması ve uygulanmasıdır. Bu nedenle de dört ana nokta üzerinde durulmuştur. Bunlar: Politikaların siyasi yönlendirme çerçevesinde oluşturulması, politikaları uygulamaya yönelik yapı ya da sistemin oluşturulması, bu sistemin etkili biçimde yönetilmesi, parlamentoya ve halka karşı sorumluluktur (Yılmaz, 2001: 36).

İngiltere'de reform uygulayıcıları mevcut kamu yönetiminin birçok soruna kaynak ettiği inancıyla hareket etmişlerdir. Kamu yönetimini örgütlenmesinin, Weber tarafından öngörüldüğü şekliyle yürütülmesinin artık sürdürülemez olduğunu düşüncesiyle hareket eden reformcular, kamu yönetiminde aşırı kaynak kullanımına neden olan bazı etkenleri önlemeye çalışarak hareket etmişlerdir.

Bu anlamda ortaya konulan çalışmaların Lord Fulton'dan sonraki bir diğer uygulaması, Thatcher'ın Mark&Spencer'dan kamu bürokrasisine kazandırılan Sir Derek Rayner'ın 'incelemeler' adlı çalışmasıdır. Bu çalışmada kamu yönetiminin başarılı ve etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için gereksiz iş gücü ve işlemlerin tek tek gözden geçirilerek uygulamadan kaldırılmasıdır. Bunun için her bir kamu bürosunda işlev gözden geçirme işlemi yapılmıştır. Bu işlemleri daha geniş çapta ele almaya yönelik olarak Finansal Yönetişim İnisiyatifi kurulana kadar geçen 18 aylık süre zarfında bürokrasinin azaltılmasından dolayı 1,6 milyar poundluk bir ek kaynak sağlanmıştır (Kutlu, 2006: 113).

### 3.2. Muhafazakâr Parti İktidarı: Thatcher Hükümeti

İngiltere'de asıl köklü değişim, Margaret Thatcher'ın Muhafazakâr Parti'nin başında 1979 yılında hükümete gelmesiyle yaşanmıştır.

Kamu yönetimi alanında çeşitli reformlarla kamu sektörünün borçlanma talebini kontrol altına almayı düşünmüştür. Bunun için kamu harcamalarını ve kamu personel sayısını azaltma yoluna gitmiştir. Bu uygulamayla da devleti küçültmeyi, verimsiz ve hantal olan kamu bürokrasisindeki yerleşik yapıyı ortadan kaldırarak, karar alma ve alınan kararları uygulamaya geçirmede esnek ve küçük bir yapı oluşturmayı amaçlamıştır (Karasu, 2009: 291).

İngiltere, tarihsel geleneği bakımından bireyci, hükümet karşıtı yönetsel bir kültüre sahip olmamasına rağmen, İngiliz kamu yönetimi yüksek değerli kamu hizmeti geleneğini uzun dönemden beri sürdürmektedir. İngiltere, Thatcher başbakan olduktan sonra özel yönetim ilkelerine yönelerek, rekabetçi kamu hizmetinin prototip örneğini oluşturmuştur. Yeni kamu yönetiminin üç temel özelliği olarak gösterilen işletme benzeri yönetim, hizmet ve müşteri yönelimi ile rekabet gibi mekanizmalar devlet yönetiminde reformlarla ilgili resmi siyasal dökümanlarda yer almıştır (Öztürk ve Coşkun, 2000: 150).

Thatcher, Muhafazakâr Partinin 1979 yılında seçimleri kazanmasıyla işbaşına gelmiş, daha sonra 1983 ve 1987 yıllarında tekrar seçilmiştir; bu nedenle de o dönemin en önemli isimlerinden birisidir. Thatcher'ın politikaları İngiltere'nin ekonomik gerilemesine ve Batı dünyasında ortaya çıkan yüksek vergilere, yüksek oranlı enflasyona, sendikaların gücüne ve artan ve kontrolden çıkmış gibi görünen kamu harcamalarına bir tepki olarak adlandırılmaktadır. Bu çerçevede Thatcher hükümeti girişimci ekonomi adını

verdiği sistemin güçlendirilmesine yönelik bir program uygulamıştır. Bu programın ana unsurları şöyle sıralanabilir:

- Piyasa ekonomisi: Ekonomide piyasa kurallarının daha geniş bir alanda geçerli olması hedeflenmiştir. Bu çerçevede, deregülasyon, özelleştirme, kamunun ekonomik faaliyetlerinin en aza indirilmesi ve devletin birçok alandan çekilmesine yönelik politikalar uygulanmıştır.
- Çalışma İlişkileri: Sendikaların gücünü azaltarak çalışma alanında iki taraf arasında daha yakın bir güç dengesi amaçlanmıştır.
- Enflasyona karşı sıkı para politikası.
- Kamu harcamalarının kısılması.
- Gelir vergisi oranlarının azaltılması, böylece daha fazla talep yaratılması (Yılmaz, 2002: 37).

1979 yılında iktidara gelen Thachter; ancak 1983 yılında temel reformlarını uygulamaya koyabilmiştir. İlk iktidar yılları olan 1979-1983 yılları arasında 25 kamu işletmesini özelleştirmiştir. Daha sonraki yıllarda ise; başta British Petrol, British Telecom, British Gas, British Railway olmak üzere su ve elektrik hizmetlerinin tümünü özelleştirmiştir. Dolayısıyla İngiltere, kamu yönetiminde reform yapma aşamasında geniş çaplı bir özelleştirme yapmıştır. Muhafazakâr Parti iktidardan ayrıldığında BBC ve Londra metrosunun dışında büyük kamu işletmelerinin tümü özelleştirilmiştir. Yine Thatcher, toplam kamu harcamalarını kısıtlamaya gitmiş ve kamu personel sisteminde de köklü değişiklikler yapmıştır. Bu anlamda devleti büyüten ve verimsiz bir yönetime neden olan geleneksel *Whitehall* ve *Westminster* kökten değiştirmiştir, tekelci, hantal kamu örgütlerini parçalamış, küçültmüş ya da özelleştirmiştir (Karasu, 2009: 292).

### **3.3. Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar (Gelecek Adımlar Acente Reformu)**

Gelecek adımlar acente reformu, Thatcher tarafından Başbakanlık Etkinlik Ünitesine görev olarak verilen ve 1986-1987 yılları arasında yüzün üzerinde ilk dört kademede yer alan üst düzey bürokrat, sendikacı ve belli sayıda politikacı ile yapılan yüz yüze görüşmeler neticesinde hazırlanan bir rapora dayandığı ifade edilmektedir (Kutlu, 2006: 114).

Ünite adını Başbakanın etkinlik danışmanı Sir Robin Ibbs tarafından oluşturulan rapordan almaktadır. 1988 yılında yayımlanan rapor, Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar (Improving Management in Government: the Next Steps) adını taşımaktadır. Raporda geliştirilen yeni yaklaşımın en temel özelliği, politika geliştirme dışında kalan yürütme görevlerinin ayrı ve küçük birimler eliyle görülmesidir. Bu ayrı birimlere Executive Agencies adı verilmektedir. Bu yaklaşım ile sistemi hizmet sunumuna odaklamak üzere yeniden yapılandırmak amaçlanmaktadır. Hizmet sunumuna odaklanmasıyla beraber hizmetten yararlananların ihtiyaçları öne çıkacaktır. Raporda hizmet sunumunda etkililiğin artırılması için yapısal değişikliğin yetmeyeceği, gerçek bir gelişmenin ilgililerin sonuçlardan kişisel olarak sorumlu olmasıyla sağlanabileceği üzerinde de durulmuştur. Bu çerçevede sahiplenme ve kişiselleştirme duygusu yaratmanın önemine değinilmiştir. Bu amaçla Executive Agency'lerin yönetiminden tek bir yönetici (Chief Executive) yetkili ve sorumlu tutulmuştur. Tepe yönetici bakana karşı direkt ve sınırsız sorumludur. Birim yapılacak göreve göre örgütlenmiştir. Bakan gerekli kaynakları ve yıllık performans hedeflerini belirlemekte ve yönetsel sorumluluğu yöneticiye bırakmaktadır. Yönetici bu mevcut kaynaklarla en iyi sonucu almak için en iyi yönetimin nasıl yapılacağı konusunda özgür bırakılmaktadır. 1999 yılı itibariyle bu çerçevede oluşturulmuş 140 agency bulunmaktadır; ayrıca 4 departman da next steps de oluşturulan sisteme göre çalışmaktadır. Burada çalışanlar 390 bin kişiyi bulmaktadır. Bu birimler çeşitlilik gösterebilir de genel özellikleri şöyle sıralanabilir (Yılmaz, 2001: 37-38):

- Amaç, hedef ve sorumluluklar net olarak belirlenmekte ve bunların genel çerçevesi yayımlanarak kamuoyuna ilan edilmektedir.
- Bakanlar tarafından hizmet kalitesi, mali hedefler ve etkinlik hedeflerini içeren ana performans kriterleri belirlenmekte ve Parlamente'ye duyurulmaktadır.
- Ulaşılan sonuçlar yıllık performans raporları yoluyla duyurulmaktadır. Raporların bu şekilde yayımlanması yoluyla saydamlık amacı da sağlanmaktadır.
- Çok sayıda daha küçük boyutlu birimler yaratılmıştır.
- Özellikle üst düzey yönetimde geleneksel kariyer ilkesi yerine belli sürelerle sınırlanmış sözleşmeler yoluyla istihdam geçerlidir. Parasal teşviklere geniş bir yer verilmiştir. Yöneticiler çalışmaların

sonucundan tam anlamıyla sorumlu tutulurken yönetme özgürlüğüne kavuşturulmuşlardır.

- Politika belirleme fonksiyonları ile hizmet sunma fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır.
- Maliyet bilinci yerleştirilmiş ve maliyet azaltma üzerinde odaklanılmıştır.
- Süreçten çok sonuçlara önem verilmektedir.

Acente reformu yedi tane temel bulguya ulaşmıştır. Yukarıda sayılan kişilerle yapılan bire bir görüşmelerin ve alan araştırmaların elde ettiği bulgular ise şöyle özetlenmektedir (Kutlu, 2006: 116):

1. Yöneticilerin ve kamu görevlilerinin % 95'i atılan adımların genellikle pozitif sonuçlar doğurduğunu ve yararlı olduğuna inanmaktadır.
2. Bürokratların büyük kısmı, üst kademe yöneticilerinin daha çok kamu politikaları saptama işinde uzmanlaşıp, hizmetlerin doğrudan sunumu işinde oldukça zayıf kalan kimseler oldukları konusunda kuvvetli bir inanca sahiptirler.
3. Üst kademe yöneticileri, parlamentonun ve hükümetin genel politikalarıyla uyumlu politika geliştirilmesini isteyen bakanların taleplerine uyma eğilimindedirler.
4. Bakanlıklardaki çeşitlilik ve işin karmaşıklığı, parlamentonun talepleri, medya ve bilgi isteyen kamunun varlığı bakanların iş yüklerinin artmasına neden olmuştur.
5. Bakanlıklardaki baskılar ve talepler daha çok harcamalar ve etkinlikler üzerindedir. Bu kaynaklarla elde edilecek çıktılara yöneltilen dikkat ise hesaba alınmayacak kadar küçüktür.
6. Performansın artırılmasına yönelik olarak çevreden gelen dış baskı çok azdır.
7. Bürokrasi tek bir ünite olarak idare edilemeyecek kadar çok büyük ve çok farklıdır.

Acente reformu ile birlikte uygulanan liberal ekonomi politikaları ve kamu yönetiminin küçültülerek daha işlevsel hale getirilmesine dönük

politikalar neticesinde kamu yönetimi daha etkin ve daha yüksek performans sergiler konuma yükseldiği ifade edilmiştir (Kutlu, 2006: 118).

Sonraki Adımlar Reformu olarak da ifade edilen Acente Reformu, İngiliz Kamu Personel Rejimi'nde de ciddi değişiklikler getirmiştir. Yapılan düzenlemelerle birlikte ortaya çıkan yeni personel sisteminde siyasal tarafsızlık, süreklilik, tekbicimlilik ve anonimlik gibi geleneksel ilkeler gerilemiştir. Bunların yerine sözleşmelilik, yetkilerin yerleştirilmesi, performansa dayalı ücret ve yükselme gibi esnekleşmeye yönelik ilkeler getirilmiştir (Karasu, 2009: 294).

### 3.4. Kalite İçin Rekabet Girişimi

1991 yılında başlatılan girişim ise Next Steps girişimini tamamlar niteliktedir. Bu Kalite İçin Rekabet (Competing for Quality) girişimi adı ile anılmaktadır. Competing for Quality girişimi, 1991 yılında hazırlanan Competing for Quality- Buying Better Public Services isimli raporla başlatılmıştır. Girişim kamu kesimini rekabete açmayı, böylece maliyet ve fayda açısından en etkili bileşime ulaşmayı amaçlamaktadır. Özel kesimin kamu faaliyetleri içine çekilmesine yönelik yöntemlerin geliştirilmesine çalışılmıştır (Yılmaz, 2001: 38).

Sistemde değişik yöntemlerden söz edilse de en fazla uygulanan ve tasarruf sağlamada etkili olan, hizmetlerin sözleşme yoluyla özel kesim eliyle gerçekleştirilmesi, contracting out yöntemidir. Yöneticilere esneklik sağlama, politika üreten bakanlıklar ile uygulama yapacak ajansları birbirinden ayırma, bu yeni anlayışta vurgulanan önemli bazı unsurlar olmuştur. Uygulama yapan kamu kurumları ise aşağıda sıralanan temel sorular ile işlevsel açıdan gözden geçirilmiştir:

1. İş, yapılması gereken bir iş midir? Değilse ortadan kaldır.
2. Bu konuda kamunun bir rol üstlenmesi gerekir mi? Hayırsa özelleştir.
3. Eğer kamunun bir rol üstlenmesi gerekiyorsa faaliyetin en etkili biçimde gerçekleştirilmesi nasıl olur? Kamu eliyle mi özel kesim eliyle mi? Özel kesim ise dışarıya sözleşme ile yaptır ya da başka yollar dene.

4. Eğer faaliyet kamu içinde görülmesi zorunlu bir faaliyetse amaca yönelik bir örgütlenme sağlanmış mı? (Next Steps'in sorumluluk ve yetki devri ilkelerinin uygulanması)

### 3.5. Yurttaş Şartı

Yurttaş şartı programı 1991 yılı Temmuz ayında 10 yıllık bir dönem için başlatılmış bir programdır. Yayınlanan ilk Beyaz Kitap (White Paper) ile tüm kamu hizmetlerinden genel beklentiler ortaya konularak programın gündemi ve uygulama takvimi oluşturulmuştur. Daha sonra dört ayrı Beyaz Kitap daha yayımlanarak geleceğe ilişkin planlar ve öngörüler oluşturulmuştur. Amaç ulusal düzeyde tüm kamu hizmetleri için Yurttaş Şartları oluşturmaktır. Şartlar yurttaşların kamu hizmetlerinin sunumunda talep edebilecekleri standartları ortaya koymaktadır. Her birim kendi sorumluluğunda olan hizmetin kaliteli sunumuna ilişkin standartları oluşturmakta ve bundan sorumlu olmaktadır. Yani hizmet ilan edilenden daha geç, eksik ya da kalite bakımından yetersiz ise yönetim yurttaşa karşı sorumlu olmaktadır. Uygulayıcı ajanslar "Yurttaş şartı" denen belgeler ile sunacakları hizmetleri, bunları hangi standartlarda sunacaklarını taahhüt etmektedir. 1998 yılında ortaya konan Önce Hizmet-Yeni Şart (Service First-the New Chart) programı ile Tony Blair Hükümeti önceki dönemlerde yapılan yeniden yapılanma çabalarını daha ileri aşamalara taşımıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 46).

Yurttaş şartına örnek olması için hasta ve yolcu şartlarından örnek olarak;

#### Hasta Şartı:

- *Bir kliniğe gittiğinizde size randevu saati verilmesini ve 30 dakika içinde muayene olmayı bekleyebilirsiniz.*
- *Bir cankurtaran çağırdığınızda kent içinde 14 dakika içinde kent dışında ise 19 dakika içinde ambulans size ulaşacaktır.*
- *Bir kaza ya da acil bölümüne gittiğinizde hiç beklemeden muayene edilmeyi bekleyebilirsiniz. Eğer gerekiyorsa 2 saat içinde de yatağınız verilecektir.*

**Yolcu Şartı:**

- Eğer herhangi bir hatta tren yolculuğunuzda 1 saatten fazla gecikme olursa (tüm yolculuk boyunca 1 saat) bu yolculuk için ödediğiniz fiyatın %20 ya da daha fazlası bedelinde kupon verilecektir.
- Eğer geçmiş 1 yıl içinde tren hizmetleri dakiklik ve güvenilirlik hedeflerine ulaşamazsa British Rail sezonluk biletinizi yenilerken size bir indirimde bulunacaktır. (Tipik dakiklik ve güvenilirlik hedefi: Trenlerin %90'ı planlanan ve ilan edilen hareket ve ulaşım saatine 10 dakikalık süre içinde gelecektir. Planlanan trenlerin %99'u seferini gerçekleştirecektir).
- Eğer geçmiş 12 aylık dönemde dakiklik performansı hedeften %3 düşükse ya da güvenilirlik performansı hedeften %1 düşükse biz size %5 indirim sağlayacağız.
- Eğer hem dakiklik hem de güvenilirlik hedeflerinden sapılmışsa indirim oranı %10 olacaktır.
- Bilet gişelerinde hiç bir zaman 5 dakikadan fazla beklemeyeceksiniz, yoğun zamanlar dışında 3 dakika içinde hizmet sunulacaktır.
- Demiryolları özelleştirildiğinde yeni işletici de kendi şartını ilan edecektir ve bunlar British Rail'in cari standartlarından daha kötü olamayacaktır.

Yurttaş şartı programı merkezden yerele tüm kamu kurumlarında uygulamaya konulmuştur. 1999 yılı itibariyle temel kamu hizmetlerini kapsayan 40'tan fazla ulusal şart yürürlüktedir. Buna ek olarak okul, hastane ya da yerel hizmetler konusunda yerel yönetimlerin geliştirdiği 10 bin yerel şart bulunmaktadır. Tüm merkezi kuruluşlar bu konuda bilgi ve standartları ve şikâyet mercilerini ve şikâyet işlemlerini yayınlamak zorundadır. Tüm okullar, hastaneler ve yerel otoriteler ilan edilen standartlara uyulup uyulmadığını denetlemek ve sonuçları yerel yayın organlarında yayımlamakla yükümlü kılınmışlardır. 1998 yılında Hizmette Öncelik-Yeni Şart Programı (Service First-The New Charter Programme) başlatılmıştır. Bu yeni şart programı iktidar değişiminden sonra İşçi Partisinin ve Tony Blair hükümetinin Kamu Yönetimini Modernize Etmek (Modernizing Government) girişiminin bir parçası olmakla birlikte, eski programın (Yurttaş Şartı) kazanımları üstüne inşa edilmiştir. Yeni program eskinin kazanımlarını sürdürmekle birlikte kalite ve etkililik kavramları üzerinde daha fazla durmaktadır. 1999 yılında Blair Hükümeti tarafından hazırlanan Yönetimde modernleşme reformunun taşıdığı üç amaç şöyle sıralanmaktadır. Politika belirleme sürecinin çok daha katılımcı bir yapıda ve ortaklaşa yönetime

dayalı olması; hizmet sağlayıcılara değil, hizmetten yararlananlara odaklanması ve hizmetlerin üst düzey kalitede olması (Karasu, 2009: 298).

Kamu hizmetlerinin sunumunda "uygulamacı ajanslar" temel birimler olup, merkezi yönetimde çalışanların % 90'ı uygulayıcı ajanslarda istihdam edilmektedir. Bu uygulayıcı ajanslar için performans göstergeleri belirlenmekte ve uygulamada esneklik sağlanmaktadır. Bakanlıklar, hedeflerin belirlenmesi ve performans göstergelerinin oluşturulması ile ilgileniyor iken, bağımsız denetim birimleri bakanlıklar adına uygulayıcı ajansları performansa dönük olarak denetlemektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 46).

### **3.6. Kamusal Bilgilere Erişim Kodu**

Kamusal Bilgilere Erişim Kodu (Code of Practice on Access to Government Information) 1994 yılında uygulamaya konulmuş ve daha sonra 1997 yılında gözden geçirilerek yeniden düzenlenmiştir. Sadece bilgi taleplerinin karşılanması ile sınırlı kalınmamış, temel politika kararları ile ilgili bilgiler ve analizler ile kamu kurumlarının yaptıkları işlemler ve yurttaşlarla ilişkileri konusunda rehber kitapçıklar hazırlanması da kapsama alınmıştır. Buna ek olarak yukarıda değinilen Yurttaş Şartı ile de ilişkilendirilmiş, hizmet standartları, bunların maliyetleri ve şikâyet mekanizmalarının yayımlanması şartı getirilmiştir. Bu yasanın uygulanmasını ise Ombudsman sağlamıştır. 1997 yılında yapılan düzenlemeler büyük ölçüde, kamunun daha da saydam hale gelmesine yöneliktir (Yılmaz, 2001: 42).

1994 yılında çıkarılan bilgilendirme kanunu ve 1997 yılında bu kanunun revize edilerek olgunlaştırılması ile oluşturulan ombudsmanlık modeli yeni kamu yönetimi anlayışında şeffaflığa ve kamuoyu denetimine verilen önemini ortaya koyduğu belirtilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 45).

### **3.7. Kamu Görevlileri Beyaz Kitabı**

Kamu Görevlileri Beyaz Kitapları 1994 yılında yayımlanan Süreklilik ve Değişim (Continuity and Change) ve 1995 yılında bir öncekinin devamı olarak yayımlanan Süreklilik ve Değişimi İleri Taşımak (Taking Forward Continuity and Change) isimli kitaplardan oluşmaktadır. Burada kamu görevlileri ile ilgili temel ilkelere yer verilmiştir. Bunlar, dürüstlük, bütünlük, objektiflik, politize olmama, açık ve adil işe alma, liyakate dayalı yükselme ve sorumluluk olarak belirlenmiştir. Hükümet bu çerçevede birtakım düzenlemeler yapmıştır. Bunun en önemlisi 1996 yılında yürürlüğe giren

Kamu Görevlilerinin Yönetimi Kuralı (Civil Service Management Code) ile ücret ve değerlendirme ile ilgili yetkilerin alt birimlere devredilmesidir. Bu yolla kamu birimleri kendi personel politikası uygulamalarını belirlemekte esnek bir sisteme kavuşmuşlardır. Bu düzenleme ile ödeme sisteminde esneklik ve daha disiplinli bir bütçe uygulaması yanında performansa dayalı bir ödeme sistemine geçilmesi amaçlanmıştır. Bir görevlinin performansını en iyi çalıştığı birim değerlendirebileceğine göre performansa dayalı ücret sisteminde doğrudan ya da dolaylı olarak yetki devrine gidilmesi kaçınılmazdır. Bu çerçevede yapılan önemli bir düzenleme de üst düzey yöneticiler için getirilen sistemdir. Üst düzey yöneticilerin tabi oldukları kurallar ayrı olarak belirlenmiş ve daha esnek bir sistem oluşturulmuştur. Son yıllarda üst düzey yönetime ilişkin görevlerin % 30 civarındaki bir kısmının dışarıdan ilan yoluyla temin edildiği ifade edilmektedir (Yılmaz, 2001: 43). Siyasal liderlikteki değişim olarak adlandırılan ve İşçi Partisi tarafından ilk önkoşul diye belirtilen olgu, ulus altı düzeydeki hükümet yapıları ve halka yakın modern devlet vaat etmiştir (Dugett, 2002: 2).

### 3.8. Çağdaş Kamu Yönetimi Beyaz Kitabı

Son olarak Tony Blair hükümetinin hazırladığı Kamu Yönetiminin Çağdaştırılması Beyaz Kitabından (Modernizing Government White Paper) söz etmek gerekir. Bilindiği üzere Next Steps ve onu izleyen girişimler Muhafazakâr Parti tarafından başlatılmıştır. Bu nedenle Blair başkanlığındaki İşçi Partisinin kamu yönetimi reformu konusunda takınacağı tutum merak konusu olmuştur. Blair hükümeti mevcut çalışmaların kazanımlarını göz ardı etmeden kendi politikalarını ortaya koymuştur. Bu amaçla önce 1997 ve 1998 yıllarında Kamu Harcamalarının Kapsamlı Değerlendirilmesi (Comprehensive Spending Review) ve Çağdaş Kamu Hizmetleri (Modern Public Services) adlı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda 1999 yılında Blair Hükümetinin kamu yönetimi reformuna yaklaşımı ve stratejisini ortaya koyan Kamu Yönetiminin Çağdaştırılması Beyaz Kitabını (Modernizing Government White Paper) yayımlanmıştır (Yılmaz, 2001: 43).

1999 yılında Tony Blair hükümeti döneminde yayınlanan "İdarenin Modernizasyonu" (Modernizing Government) adlı beyaz kitap, kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ivme kazandırmıştır. Bu kitap ile ortaya konan uzun vadeli perspektif içinde, kamu yönetimini basit ve kolay ulaşılır bir hale getirmek, yurttaşların ve ekonominin ihtiyaçlarına uygun hale dönüştürmek amaçlanmaktadır. Hizmet sunumunda kamunun kolayına geleni değil, vatandaşın beklentisini esas almak vurgulanmaktadır. Verimli

ve yüksek kaliteli hizmet sunumu, yeni teknolojilerin kullanımı, talebin olduğu yerde sürekli hizmet gibi unsurlar içerilmektedir. Beyaz kitabın yayınlanmasından 4 ay sonra, bu kitabı hayata geçirecek bir Eylem Planı ortaya konmuştur. Program kapsamında ulaşılan sonuçlar değerlendirilmekte ve internet aracılığı ile kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 46).

Buna göre yeni hükümetin çağdaş kamu yönetimi vizyonu daha yalın, daha etkili ve yurttaşların ve ekonominin gereksinimlerine daha duyarlı bir yönetimdir. Hizmetlerde en üstün kalite sağlanacak ve hizmet sunumu kullanıcılar açısından en arzu edilir nitelikte olacaktır. İngiltere’de 2000’li yıllardan itibaren kamu hizmetlerinin sunumunda esas alınmaya başlanan yeni yaklaşım, “En İyi Değer (Best Value)” rejimi adı altında somut politika ve uygulama araçlarına dönüştürülmüştür. Bu sistemde, devlet ile halk arasındaki ilişkiler yurttaşların beklentileri ile uyumlu olarak yeniden şekillendirilmeye çalışılmış ve yerel kamu hizmetleri, kullanıcı ihtiyaçları doğrultusunda yeniden tasarlanmaya başlanmıştır (Çetin, 2008: 48). Bu çerçevede ortaya konulan ilkeler şöyle sıralanabilir.

- Politikalar kısa dönemli günlük baskılara bir tepki olarak değil, daha ilerisi düşünülerek oluşturulacak ve girdilerden çok sonuçlar üzerine odaklaşacaktır.
- Kamu hizmetlerinin sunumunda hizmeti sunanların rahatlığı değil, hizmetten yararlananların memnuniyeti esas alınacak, yurttaşların gereksinimlerine duyarlı olunacaktır.
- Kamu hizmetleri etkili ve en üst kalitede olacaktır. Kalite bakımından dünyanın herhangi bir yerindeki benzeri hizmetlerin standartlarına eş değer standartlara sahip olacaktır.
- Bilgi çağının bir gereği olarak bilgi ve iletişim teknolojilerinden en geniş şekilde yararlanılacaktır.
- Kamu yönetiminde yenilik, geliştirme ve yardımlaşma değerlerinin yer aldığı bir kültür oluşturulacaktır.

## Sonuç

Kamu yönetimleri son otuz yıllık dönemde çok ciddi değişikliklere uğramıştır. Reformların ortaya çıkması neticesinde, ülkelerin dünya ekonomisinde olduğu kadar, dünya siyasetinde de oynadığı başat roller dikkate alındığında reformların önemi ortaya çıkmaktadır. Reform konusunda ilk adım şüphesiz özelleştirmeler ile başlamıştır. Kamu bürokrasisinin devasa örgütler haline gelmesi, onları hantallaştırmış ve kontrol edilemez mekanizmalar haline getirmiştir. Özelleştirmeler kamu yönetimlerinin iş yükünü hafifletmiş ve yönetimi iş görme bakımından rahatlatmıştır.

İngiltere'deki kamu yönetimi alanındaki reformlar 1979 yılında Muhafazakâr Parti'nin iktidara gelmesiyle Thatcher tarafından başlatılmıştır. Enflasyonun % 25'ler civarında seyrettiği, kamu harcamalarının kontrol edilemez olduğu, vergi gelirlerinin kamu borçlarını karşılayamaz olduğu bir dönemde Thatcher, Yeni Sağ ve Neo-liberal politikalarla kamu yönetimini küçülterek daha işlevsel hale getirilmesine dönük politikalar sayesinde kamu yönetimini daha etkin ve daha yüksek performans sergiler konuma yükseltmiştir.

Muhafazakâr Parti'den sonra 1997 yılında iktidara gelen Tony Blair başkanlığındaki İşçi Partisi'nin ise; iktidara gelmesinden sonra sonrasında uygulanmakta olan liberal politikaları terk edeceği sosyal demokrasiye yöneleceği biçiminde savlar ileriye atılmıştır. Ancak İşçi Partisi, Thatcher dönemi liberal politikaları kaldırmaktan ziyade, bu politikaları daha da ileri götürmüş ve liberalizmin tüm dünyada uygulanmasını teşvik etmiştir.

İngiltere'deki Muhafazakâr Parti ve İşçi Partisi döneminde ortaya konulan reformlar açıkça göstermektedir ki, kamuda yeniden yapılanma sürecinde en önemli unsur sürekliliğin sağlanması ve uzun yıllara yayılan değişim süreci boyunca siyasi kararlılığın korunmasıdır. İngiltere ve benzeri birçok ülkede, reform sürecinde iktidarlar el değiştirmiş olmasına rağmen kamuda yeniden yapılanma süreci devam ettirilebilmiş ve başarıya ulaşmıştır. Özellikle farklı bir siyasi anlayıştan gelen hükümetlerin bir önceki dönemde başlatılan olumlu değişim çabalarını devam ettirmeleri, başarıda son derece etkili olmuştur. Bu anlamda İngiltere örneğinden hareketle, reformların başarılı olabilmesi için, bütün siyasi ve toplumsal aktörlerin sürece destek vermeleri gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

AYDIN, Ahmet Hamdi (2008), Yönetim Bilimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

CAN, Halil (1999), Organizasyon ve Yönetim, Siyasal Kitabevi, Ankara.

ÇETİN, Sefa (2008), İngiltere'de En İyi Değer Rejimi Ve Denetim Sistemi, Sayıştay Dergisi, Sayı 68, Ocak-Mart, ss. 47-63.

DİNÇER, Ömer, Yılmaz, Cevdet (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I, T.C. Başbakanlık, Ekim, Ankara.

DUGETT, Michael (2002), Kamu Yönetiminde Değişim: Sonraki Adımlar, Çev., Argun Akdoğan, Onur Ender Aslan, Amme İdaresi Dergisi, cilt 35, sayı 2, Haziran, ss. 1-9.

ERYILMAZ, Bilal (2007), Değişen Kamu Yönetimi ve Bürokrasi Dönüşüm Sürecindeki Türkiye; Aktörler, Alanlar, Sorunlar, (Ed.) Davut Dursun, Burhanettin Duran, Hamza Al, Alfa Yayınları, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.

GÖKÇE, O, Kutlu, Önder (2002), 1980'li Yıllardan Beri Uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt 1, Sayı 1-2, ss. 23-27.

GÜLER, Birgül Ayman (2009), Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Kitabevi, Ankara.

KARASU, Koray (2009), İngiltere'de Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Kitabevi, Ankara.

KUTLU, Önder (2004), Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye'de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi, Nobel Yayınları, Ankara.

KUTLU, Önder (20069, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi; Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları, Çizgi Kitabevi, Konya.

ÖZER, Akif (2005), Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları, Ankara.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, B. Coşkun (2000), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış, Türk İdare Dergisi, Cilt 72, Sayı 426, ss. 145-166.

PARLAK, Bekir ve Cantürk Caner (2009), Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar, Alfa Aktüel, Bursa.

SARAN, Ulvi (2001), Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri, Türk İdare Dergisi, Cilt 73, Sayı 433, ss. 37-49.

YAMAÇ, Necati (2008), İngiltere, Hollanda ve ABD'de Daha İyi Düzenleme alışmaları ve Bu alışmalardan Türkiye İçin ıkarılabilecek Sonuçlar, Yasama Dergisi, Sayı 9, ss. 35-56.

YILDIRIM, İbrahim (2000), Bürokratik İsrar ve Nedenleri, Türk İdare Dergisi, Cilt 72, Sayı 427, ss. 49-57.

YILDIZ, Zekeriya (2003), Politika Sözlüğü, Timař Yayınları, İstanbul.

YILMAZ, Osman (2001), Kamu Yönetimi Reformu; Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, DPT Yayınları, Ankara.

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/consultation/pdf/2005>