

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA ULUSLARARASI EĞİLİMLER VE ALMAN TİPİ REFORM STRATEJİSİ

Yrd. Doç. Dr. Handan TEMİZEL
Selçuk Üniversitesi
handanertas@selcuk.edu.tr

ÖZET

Son zamanlarda dünyada hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Söz konusu değişim ve dönüşüm sürecinin etkilerini kamu yönetimi alanında da görmek mümkündür. Mevcut sorunlarını aşamayan kamu yönetimi sistemleri, küreselleşmenin ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin tetiklediği değişim ve dönüşüm süreci sonunda yeni sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Sorunları çözmek ve gelişmelere ayak uydurmak amacıyla yönetim sisteminde reform yapmak bir yandan ihtiyaç diğer yandan da zorunluluk haline gelmektedir. Söz konusu durum Alman kamu yönetimi sistemi için de geçerlidir. Bu noktadan hareketle Alman kamu yönetiminde de çeşitli reform çabaları gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada 1980'lerden itibaren başlayarak günümüze kadar gerçekleştirilen reform çabaları incelenmiş daha sonra Alman Tipi kamu yönetimi reformları üzerinde yoğunlaşmıştır.

Anahtar Sözcükler: Alman Kamu Yönetimi, Reform, Yeni Kamu Yönetimi

INTERNATIONAL TRENDS IN PUBLIC MANAGEMENT RESTRUCTURING AND GERMAN TYPE REFORM STRATEGY

ABSTRACT

Recently, the world experienced a rapid process of change and transformation. Effects of this change and transformation process can also be seen in the field of public administration. Public administration systems, with their existing problems in managing their existing problems, come across new challenges triggered by such reasons as globalization and developments in information technology, among others. In order to deal with new developments and change and their consequences as well as the shortcomings in public administration systems, it has become a necessity to reform public administration systems at both national and local levels. Reform and restructuring in German public administration system have also been a long awaited issue. In recent years, a new wave of reforms has been sweeping the German administrative system. In this study, the reform efforts beginning from 1980's up to now are examined; then focus of the German Type public management reforms.

Keywords: German Public Administration, Reform, New Public Management

1. Giriş

1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca özellikle bazı Anglo – Amerikan ülkelerinin kamu sektörünün transformasyonuna odaklanmış olan kamu yönetimi reform modelleri bir akım olarak pek çok ülkeye yayılmıştır. Bu ülkelerin kamu yönetimlerindeki 1980'lerdeki değişimle birlikte ortaya çıkan ve genel olarak “Yeni Kamu Yönetimi” (YKY) terimiyle ifade edilen bu akım 1990'ların başından itibaren akademik literatüre de taşınmıştır [5]. Gerçekte, YKY son 20 yılda İngiltere, Amerika, Yeni Zelanda ve

Avustralya'da devlet sektöründeki anlayış değişikliğinin, reformun ve kamu yönetimi uygulamalarındaki karar verme sürecinin el değiştirmesinin bir özetidir [3]. Anglo-Amerikan ülkelerinin kamu sektörü reform uygulamalarıyla oluşan ve gelişimini tamamlayan YKY, teorik planda bazı ülkelerde aynı anlama gelmemesine rağmen bütün OECD ülkelerinin kamu yönetimlerinde kendini göstermeye başlamıştır [14]. Birçok gelişmiş batı ülkesi bu politikaları izlemişler ve yine birçoğu gelişmiş batı ülkelerine bağımlı ve uluslararası mali kuruluşların kontrolünde olmalarına rağmen gelişmekte olan ülkelerde bu politikaları uygulamışlardır [19].

Aslında kamu sektörünün pek çok alanda daraltılmasını savunan hareketler 1970'lerin ilk yarısından itibaren kimi devlet yönetimlerinde dile getirilmeye başlanmıştı. Bir müddet sonra ise hükümetlerin piyasalardan çekilme politikaları kimi sağ iktidarların resmi politikası haline gelmiştir. Bununla birlikte bu ideolojik iklim kayması Avusturya ve Yeni Zelanda da olduğu gibi sol iktidarları da etkilemiştir. Erken YKY reformlarını benimseyen bu hükümetler, vergileri azaltmak, kamu mallarını özelleştirmek ve kaynak dağılımında piyasa önceliği ilkesi ile hareket eden özel sektör girişimlerine yetki aktarmak, kamu çalışanlarının sayısını ve bunlarla ilgili harcamaları azaltmak ve tasarrufa yönelik verimlilik çalışmaları başlatmak amacıyla hantal bürokrasiyi hedef göstererek, çeşitli tedbirler almışlardır [12]. Bu girişimler sonucu oluşan anlayış değişikliğinin kamu bürokrasisine yansımaları ise YKY düşüncesi ile olmuştur.

2. Kamu Yönetimi Reformlarında Uluslararası Eğilim

Bilindiği gibi, geleneksel kamu idaresinin eksikleri karşısında gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu sektörünün nasıl çalışacağına yön vermek amacıyla, dönemin tartışmalarında ön plana çıkmıştır. Gündeme getirdiği girişimci yönetim, piyasa tabanlı kamu yönetimi, sözleşmecilik uygulamaları gibi düşüncelerle oldukça popüler olmuştur [6]. Ayrıca YKY'nin bu geniş kesimleri etkilemeye başlaması; profesyonel yönetimleri kullanması, standart ve performans ölçütleri getirmesi, çıktı kontrollerine, birimlerin ayrışmasına ve özel sektör yönetim tekniklerine vurgu yapmasıyla olmuştur [7]. Adı geçen ülkelerdeki bu kamu sektörü reform çabalarının temel amaçları şu şekilde sıralanabilir [11]:

(1) Kamu harcamalarının azaltılması, yatırımların daha cazip hale getirilmesi ve ulusal firmalar için rekabet ortamının yaratılması.

(2) Kamu sektöründeki değişim çabalarının desteklenmesi ve geliştirilmesi, hukuksal yapıya (yasalara) uygun reform politikalarının uygulanması.

(3) Kamu sektörünü sorumlu bir işveren haline getirerek bu sektörde yetenekli ve yeterli sayıda çalışanı istihdam ederek hem etkinlik ve verimliliğin artırılması hem de kamu harcamalarının kısılması.

(4) Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin sağlanması ve ayrıca özel sektörün saygı ve güven çerçevesinde desteklenmesi ve geliştirilmesi.

Özellikle kamu sektörü reformlarını tetikleyen en önemli unsurun hükümetler üzerindeki gittikçe artan mali baskılar olduğu düşünülecek olunursa, reformlardaki

temel amacın yukarıda sayılan bu dört alan çevresinde gerçekleştiği rahat ileri sürülebilir. Çünkü bütün reform retorikleri genellikle tahmin edilen veya gerçekleşen tasarrufların, reform programlarından kaynaklandığına vurgu yapmaktadırlar. Ancak reformların kamu harcamalarına ne kadar katkıda bulunduğu kesin değildir. Bu belirsizlik orta ve yüksek gelirli ülkelerin sosyo-demografik farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Çünkü bu ülkelerin demografik yapılarındaki yaşlı nüfus oranının artması ve buna bağlı olarak sosyal yardım ödemelerinin ani artışı, işsizlik gibi faktörler kamu yönetimi reform çabalarını bu ülkelerde kimi zaman tartışılabilir hale getirmektedir. Bu tartışmaların ve eleştirilerin yoğunluğuna rağmen pek çok reformcu hükümet kamu idaresindeki bu politika değişimlerinin desteklenmesi gerektiğini vurgulamakta ve kamu ve özel alandaki bu politika değişimlerinde karşılaştıkları engelleri yok etmeye çalışmaktadırlar. Doğal olarak toplumun çeşitli kesimlerinden bu reform çabalarına karşı şiddetli tepkiler oluşmaktadır. Özellikle kamu çalışanları tarafından gösterilen direnç, reformcu hükümetlerin karşılaştıkları en önemli engel sayılmakta ve toplumsal kesimler arasında reform politikalarının ikna süreci en çok bunlar üzerine uygulanmaktadır. Çünkü patronajın azaltılması ve iş yaşamında performans ölçütlerinin getirilmesi çalışanlar tarafından zor kabul edilecek ve alışkanlıklarını değiştirecek bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır. Çalışanların kamu sektörü üzerindeki mali yükünü azaltmak ve özel sektörün desteklenerek daha ehil bir kadronun kamu hizmetlerini sunmaya başlaması kamu çalışanlarının diğer bir direnç noktasını oluşturmaktadır. Ancak pek çok hükümet çalışanların bu tepkilerine rağmen kamu idaresinin daha da ötesi toplumun ihtiyacı nedeniyle çeşitli seviyelerde reform hareketlerine girişmişlerdir [11].

Kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ve kontrolünde global bir paradigma değişimini [2] içeren ve tüm dünyaya hızla yayılan YKY, aslında derin bir ideolojik süreç olarak değerlendirilebilir [12]. Çünkü her büyük reform projesi belirli politik ve ideolojik görüşler içerebilmektedir. Şöyle ki; geleneksel kamu idaresinden YKY'ye geçişte güç, kültür, denetim ve sorumluluk ilişkileri büyük bir dönüşüme uğramaktadır. Görülen uygulama örnekleri bu dönüşüm sürecinde YKY'nin mali ve idari reformların yapılmasına büyük katkı sağlayacağını göstermiştir. Yetki devri (*devolution*), yetki aktarımı (*deconcentration*), yeniden yoğunlaşma (*reconcentration*) konularında katkıları bu durumu pekiştirmiştir. Hukuki rasyonel bürokrasi modeli altında bilimsel yönetim modelinin kamu sektörüne uygulanmasından Taylorcu üretim tekniklerinin işletmelerde kullanılmasına kadar geçen süreçte, önemini kaybetmeyen bu kavramlar, YKY tarafından da benimsenmiştir. YKY'nin zamanla bunları geliştirmesi, kamu hizmetinin yeniden düzenlenmesinde ideal araç olarak görülmesine neden olmuştur [13].

YKY'nin bu avantajlı durumu dünya çapında yayılmasına da hız kazandırmıştır. Bazı ülkelerde YKY reformları yapılacağı kamuoyuna duyurulunca, ekonomik teorilere verilen öncelik artmıştır. Bu dönemde özellikle kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyeti teorilerini içine alan örgütsel ekonomiye olan ilginin fazlasıyla artması, YKY düşüncesini; siyasal-yönetsel sistemi daha etkin hale getirmek isteyen sistemin aktörleri arasında gerçekleşen stratejik bir oyun haline getirmiştir.

Yukarıda da değinildiği gibi, YKY'nin uygulanışı ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Sözgelimi, İngiltere gibi bazı ülkelerde devletin rolünün ve hacminin küçültülmesine yönelik girişimler söz konusu iken, Avustralya, Fransa ve İskandinavya ülkelerinde ise reformlar, idarenin ve devletin yasallığını korumak için yapılmaktadır. ABD'de ise yapılan reformların çoğu stratejik görülmemekte iken, 1993 tarihli Al Gore Raporundan sonra bu durum değişmiştir. İngiltere ve Avustralya deneyimlerini aşama aşama gerçekleştirmiş, fakat İngiltere ideolojik açıdan özel sektörü destekleme konusunda uyumlaştırma çalışmalarına önem verirken, Avustralya daha çok reformlar üzerinde anayasal açıdan konsensüs aramıştır. Yeni Zelanda yeni kurumsal ekonomi çerçevesinde daha gayretli olmuş, bu şekilde İskandinav ülkeleri daha ölçülü yaklaşımlar getirirken, İspanya, Avusturya, İtalya gibi bazı Avrupa ülkeleri daha çok idare hukuku çerçevesinde küçük çaplı değişimler gerçekleştirebilmişlerdir. Almanya, Japonya gibi ülkelerde ise kamu sektörü reformları diğerlerine göre daha yavaş ilerlemiştir [12].

Kamu sektörünün nasıl yönetildiği ve nasıl yönetilmesi gerektiği ile ilgili yeni bir paradigma değişikliğini kapsamakta olan YKY hareketi öncelikle İngiltere'de başlamış, daha sonra ABD'de yaygınlık kazanmış, oradan da Avustralya ve Yeni Zelanda'ya taşınmıştır. Ardından, İskandinavya ülkelerinde ve Kıta Avrupa'sında yaygınlaşmıştır [10].

YKY düşüncesinin böylesine kısa bir sürede yaygınlaşması, modern devletin yönetiminde ikinci radikal reform hareketi olarak anılmasını sağlamıştır. Birinci dalga İngiltere'de 19. yy'ın ikinci yarısında kamu hizmeti reformları ile gerçekleştirilmiş, ABD ise 1920'li ve 1930'lu yıllarda sosyal değişim programlarıyla bu sürece kendini uydurmuştur. Bu reformların temel özelliği, kamu hizmetlerinde patronajdan çok yeteneğe ve kariyere dayanmaları, sağduyuyu ön plâna çıkarmaları, takdir hakkından çok kamu bürokrasisi sürecindeki rollere ve karar verme sürecine dayanmalarıdır. Öngördükleri sistemde kamu hizmeti kişilerin ötesinde kurallara bağlanmıştır [13]. Bunun yanında, YKY düşüncesi, devlet örgütlerinin kendilerine yüklenen misyonları nasıl başaracaklarına ilişkin bir yaklaşım önerisi getirirken, esas itibariyle, yürütme fonksiyonuna odaklanmıştır [20]. Bu alanın gerçek müşterileri ise yürütme işlevini üstlenen bürokratlardır. Etkin bir yönetim için ise, kamu yöneticileri arasında rekabetin başlatılması gerekmektedir. Bu yaklaşımın bürokratları belirleyici hedef olarak kabul etmesi, bürokrasinin klasik formülasyonuna da yeni bir bakış açısı getirmektedir.

Diğer taraftan bu akımın etkisiyle, kamu yönetimi alanında devletin rolü üzerine yürüyen tartışma sadece devletin işlevlerinin sınırlandırılması, yani devletin ekonomiden çekilmesi üzerine olmamış; ayrıca, devletin kurumsal yapısı da giderek önem kazanmıştır: Devlet sadece küçültülmemeli ayrıca farklı bir rol üstlenmelidir; girişimcilik ruhu ile harekete geçirilen devletin piyasa yönelimli olması özellikle vurgulanmaktadır [21]. Gerçekte, Neoliberal yeniden yapılanma sürecinde bir duruş, eğilim, öğretisi ve hatta geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının yerine evrensel bir paradigma olarak önerilen yeni kamu yönetimi düşüncesi, her ne kadar devletin "verimliliğini" geliştirmede kullanılacak tekniklerin bir bütünü gibi sunulmuş olsa da, piyasa güçlerinin uygun koşullarda işleyişinin devlet eliyle desteklenmesi ve aynı

zamanda düzenlenmesi politikalarının bir parçası olmuştur. Başka bir anlatımla, devlet küreselleşme sürecinde özel sektörün uzun vadeli stratejilerini düzenleyecek ve bu düzenlemede küresel bütünleşmede kolaylık sağlayacak bir devlet olmalıdır [9].

YKY'nin gelişiminde İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan barış ortamında, gelişen ülkelerin değişen şartları çok etkili olmuştur. Özellikle gelir düzeyi ve gelir dağılımı değişiklikleri, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki geleneksel sınırların değişmesine neden olan sosyo-teknik sistemdeki değişiklikler, kamu politikalarının seçilmiş mekanizmalar aracılığıyla üretilmesi sonucu bürokrasinin etkinliğinin kırılmaya başlanması, kamu politikalarında statik ve resmi yaklaşımların bir kenara bırakılıp heterojen yaklaşımlara açılımların başlaması, YKY düşüncesinin gelişmiş birçok ülkede ancak farklı şekillerde uygulamaya aktarılmasına yol açmıştır [5]. Tüm bu ülkelerdeki gelişmelere bakıldığında; YKY'nin aslında kamu sektörünün yönetim stillerindeki değişimin bir etiketi olduğu söylenebilecektir. Hareket birçok ülkede 1980 ve 1990 yılları arasında uygulanan reformları tanımlamıştır. Avustralya ve Yeni Zelanda reformları yaygın bir şekilde uygularken, İsveç'te bu reformlar yoğun bir şekilde tartışılmıştır. Ancak uygulamalar Anglo-Sakson ülkeleri ile karşılaştırıldığında, daha az reform programının uygulamaya geçirildiği görülmektedir [13]. Bu reformlardaki ve yaklaşımlardaki bir takım farklılıkların olması oldukça doğaldır. Çünkü ülkeler ve toplumlar arasındaki kültürel çeşitlilik reform uygulamalarında farklı unsurlara vurgu yapılmasına neden olmaktadır. Sözgelimi, başlangıçtaki aşırı liberal nitelikli ve Anglo-Sakson ağırlıklı bir yaklaşım gibi gözüken bu YKY reform hareketleri, farklı ülkelerin bu reformları benimsemesiyle birlikte, sözkonusu ülkelerin siyasal tercihleri ve lokal özellikleri reformlara olan yaklaşımları etkilemiştir.

Ülkeler, kendi kültürel ve siyasal önceliklerine göre yeni yaklaşımın bazı yönlerini daha fazla öne çıkarmışlardır. Şöyle ki; Yeni sağ politikaların hâkim olduğu ülkelerde yeni hizmet yöntemleri ve özelleştirme politikaları daha ön planda iken, yeni sol politikaların uygulandığı ülkelerde özelleştirme politikalarına vurgunun daha az olduğu görülmektedir. Örneğin, İngiltere'de özelleştirmeye daha fazla vurgu yapılırken, Almanya'da vurgu daha fazla yerelleşme üzerinedir. Yeni anlayışın sol versiyonu olan Yeni Zelanda'da ise nispeten daha devletçi bir anlayış hâkim olmuştur [1]. Diğer taraftan, YKY'nin uygulandığı söz konusu bu ülkelerde, reform stratejileri de farklı şekillerde uygulanmaktadır. Sözgelimi, Yeni Zelanda'da piyasacı bir yaklaşım benimsenirken, Kanada'da program yaklaşımı uygulanmış, Almanya'da ise aşamalı ve küçük değişikliklerle yetinilmiştir. ABD'de ise yönetsel yaklaşım ağır basmaktadır. Ayrıca Yeni Zelanda gibi ülkelerde kamu tercihi anlayışı önem kazanırken, İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkelerinde daha çok "özel sektör tipi yöneticilik" anlayışı kabul görmüştür [4]. Aslında bu farklılıklar, YKY anlayışının kendi içindeki nüanslar olup birbirine çokta zıt şeyler değildir. Çünkü temel hedefler ve yöntemler aynıdır.

YKY, bu şekilde gündeme getirdiği ekonomik dönüşümle beraber, dünya çapında yaygınlaşan bir hareket olmuştur. Öngördüğü reformlar; Arjantin, İngiltere, Kanada, Danimarka, Almanya, Finlandiya, Singapur, İsviçre, Yeni Zelanda, Avustralya ve ABD'de federal, federe ve yerel yönetim düzeyinde uygulamaya aktarılmıştır [17].

Çünkü bu yeni yaklaşım, teorik zenginlikten daha çok uygulama pratiği daha zengin bir gelişme gösterse de, başlangıca göre bu hareketin teorik temellerinin kendi içinde tutarlı ve bütüncül bir görünüm sergilediği söylenebilir. Son yıllarda akademik çevrelerde tartışılan ve birçok ülkede uygulama alanı bulan YKY anlayışı, teoriden hareket edilerek değil tek tek örneklerden yola çıkılarak oluşmuş ve teorik gelişmesini sürdüren ve teorik temellerini sağlamlaştıran bir düşünce ve idari reform metodudur. YKY'nin anlayışı ve teknikleri, yeni teknolojik yapı ve toplumsal aşamayla uyum içindedir ve esnek bir nitelik göstermektedir. Bu nedenle birçok ülkede uygulama alanı bulması doğaldır.

3. Almanya Örneği

Avrupa Birliği ülkeleri geleneksel olarak Alman, Güneydoğu Avrupa, Anglo-Sakson ve Nordik ülkeleri şeklinde dört farklı tip kamu idaresi modeline ayrılmaktadır. Alman modelinde (Almanya, Avusturya, İsviçre) karmaşık bir federal sistem içinde Weberci bir bürokrasi modeli ve federal hükümet (Bund) ve eyaletler (Landers) arasında karmaşık idareler arası ilişkiler söz konusudur. Böyle bir modelde idari uygulama anayasal koruma ve herşeyden önemli tutulan yasacı bir felsefe (Rechtsstaat) ile şekillenmektedir. Direktifler ilkesi (weisungsprinzip) daireler arasında ve daire içinde kuvvetli bir hiyerarşik ilişki oluşturmaktadır ve fonksiyonları oldukça detaylı bir şekilde düzenlemektedir. Kamu çalışanlarının statüleri özel haklar, görevler ve müeyyidelerle anayasal olarak düzenlenmiştir [19]. Bu açıdan Almanya diğer Avrupa ülkeleri ve uluslararası reform deneyimleri ile karşılaştırıldığında birçok açıdan farklı modeli temsil etmektedir.

3.1. Genel Olarak Almanya'da İdari Reformlar

Yirminci yüzyılda Almanya idari reformları dört ana reform dalgası ile özetlenebilir. İlk reform dalgası olarak 1950 ve 1960'ların başında, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde idari reformlarda temelde savaş sonrası mali yük sorununun çözülmesi ve federal sistem aracılığıyla idari kapasitenin, kamu hizmetlerinin yeniden oluşturulması üzerine odaklanmıştır [16].

Sosyal demokrat dönem reformları olarak da anılabilecek ikinci reform dalgası 1960 ve 1970'lerde gerçekleşmiştir. Bu dönemde kamu maliyesi reformları, kamu hizmetleri yasal reformları, bakanlıkların reorganizasyonu, PPBS (Plan Program Bütçeleme Sistemi) gibi planlama ve yönetim kavramlarının kullanılması gibi geleneksel devlet fonksiyonlarının oluşturulması üzerine odaklanmıştır [18].

1970'lerin ortalarından itibaren reformlara olan ilgilinin yaşanan ağır resesyon ile azaldığı söylenebilir. Ancak 1980'lerden itibaren üçüncü bir reform dalgasından söz edilebilir. Bu dönemde reformlarda temel tema bürokrasinin azaltılması, yeni kanunlar aracılığıyla idari süreç ve prosedürlerin basitleştirilmesi olmuştur. 1980'lerin ikinci yarısından itibaren de kamu karar alma sürecine vatandaş katılımını artırmak, vatandaş ihtiyaçlarını esas alarak hizmet sunumunu etkinleştirmek gibi unsurlar idari reform sürecine dâhil olmuştur [16].

Halen devam eden son reform dalgası olan 1990'larda ise, 1980'lerde özellikle Anglo-Sakson ülkelerde görülmeye başlayan ve neoliberal eğilimlere göre düzenlenmiş YKY reformlarına benzer bir reform hareketi görülmüştür. Burada bir yandan devletin idari aparatları azaltılmaya çalışılırken sonuçlara ve performansa odaklı hizmet sunumu da esas unsur olarak ortaya çıkmaktadır. 1990'ların Almanya açısından bir diğer özelliği Doğu Almanya ile birleşmesidir. Bu açıdan bu dönem reformlar Batı Almanya idari paradigma ve araçlarının Doğu'ya toptan transferi, Doğu'nun yeniden inşası anlamına da gelmektedir. Bu açıdan bir yönüyle piyasa ekonomisine geçiş yapan ülkelerdeki reformlara benzer düzenlemeler de görülmektedir.

1950 ve 1960'ların ortalarına kadar reformlar çok yoğun olarak yürütülmüş reformlar değildir. Ancak özellikle 1970'lerde ve 1990'lardan beri süregelen reform süreci kapsamlı ve etkili olmuştur. 1970'lerdeki reformlar bir yandan eski tip kamu yönetimi ve bürokratik yöntemleri terk etmek yönlü reformist bir çaba ve büyüyen ve genişleyen refah devleti sistemi içinde aktif bir yönetim ve politika yürütme girişimi olarak görülebilir. Ancak sonuçta bu dönem reformlarının çoğu ya siyasal kaymalardan ya iktisadi krizlerden ya da uygulama stratejileri ile ilgili hatalardan dolayı yürütülemez hale gelmiştir.

Genel olarak söylemek gerekirse, Almanya idari reformları hedefleri ile karşılaştırıldığında birçok alanda başarısız olmuştur. Bölgesel reformlar kısmen başarılı olmuşsa da yönetimi vatandaş katılımını artırmak ve tüketici oryantasyonunu sağlamakla ilgili reformlar orta ve uzun vadede önemli bir etkiye sahip olamamıştır. Son dönemlerde girilen managerial reformların çoğu ise alternatif kontrol ve koordinasyon yöntemleri araştırmak yerine bürokratik yapıların iyileştirilmesi ile ilgili olmuş sonuçta reformlar büyük ölçüde statükoyu sürdürmüştür [15].

4. Alman Tipi Yeni Kamu Yönetimi Reformu: “Neues Steuerungs Model” (NSM)

Almanya 1990'lardan itibaren neoliberal kamu yönetimi reformlarının evrensel biçimini temsil eden YKY yönlü reformlara girişmiştir. 1980'lerden itibaren eski kamu yönetimi araçları ve geleneksel idari kavramların yetersizliği ile ilgili tatminsizlik Almanya'da da hissedilmeye başlanmıştır. Ancak 1980'lerde Almanya'nın uluslararası YKY tartışmalarından etkilenmemiş görüldüğü ve İngiltere, Yeni Zelanda gibi öncü reformculara göre yaklaşık 10 yıl gecikmeyle bu tip reformlara giriştiği ifade edilmektedir. Bu gecikmenin en önemli nedenlerinden biri 1990'ların ortalarına kadar belirli bir mali baskının yaşanmamış olmasıdır. Diğer yandan, Alman idareci ve siyasetçiler özellikle yasallığı ve hizmet verebilirliği açısından uluslararası standartlarla karşılaştırıldığında Alman idaresinin iyi işlediğini düşünmekteydiler. Bir diğer sınırlama Alman bürokrasisinin idari kültürünün yüksek derecede hukuk tabanlı bir yönetim ilkesine sahip olmasıdır. Son olarak İngilizce kökenli YKY tartışmasına ilişkin dil engeli ve Alman bürokratlarının bu tartışmaya katılmadaki isteksizliği bir başka gecikme nedeni olarak ifade edilmektedir [15]. Bu

açından Almanya bu evrensel reform hareketine geç başlayanlar arasında kabul edilmektedir.

Ancak Almanya'nın geç başlayan bir reformcu olarak kabulüne ilişkin itirazlar da söz konusudur. Klages ve Löffler, Almanya'nın reformun öncüsü kabul edilen İngiltere'den çok daha önce YKY reformlarının bazı temel unsurlarını uygulamaya koyduğunu iddia etmektedir [8]. Sözelimi üniter yapıya sahip İngiltere'nin aksine Almanya iktidar ve fonksiyonların federasyon ve eyaletler (Lander) arasında dağıldığı federal bir sisteme sahiptir. Alman federal idaresinin daima küçük boyutta olduğu göz önüne alınacak olunursa, Almanya'nın siyasal ve idari yerleşmeyi zaten sağladığı iddia edilebilir. Klages ve Löffler Alman idari örgütlerinin geniş bir yönetsel otonomiye de öteden beri sahip olduklarını ve bu açıdan da neoliberal reformların desantralizasyon, piyasa odaklılık gibi ilkelerini karşıladığını ifade etmektedir.

Sonuçta Almanya 1990'ların başından itibaren özellikle yerel (belediye ve eyaletler) düzeyinde etkili olan, "Neues Steuerungs Model" (NSM) adıyla YKY tipi bir reform süreci başlatmıştır. Alman yerel idareleri arasında farklı NSM modelleri arasında bir rekabetten söz edilebilir. Uluslararası uygulamalarla karşılaştırıldığında, Almanya'nın aşağıdan yukarıya (bottom-up) bir idari reform süreci ve stratejisi izlediği söylenebilir [8]. NSM'nin başlangıç evresinde en önemli dürtü Alman yerel idarelerinin geleneksel yapısı ile ilgili tatminsizlikler olmuştur. Otorite aşırı derecede merkezleşmişti ve Hazine, personel idaresi gibi belirli departmanlara yoğunlaşmıştı. Böylece NSM yerel idare yöneticilerinin öncülük ettiği içerden bir reform olarak kabul edilebilir. Bu özellik reform stratejisinin aşağıdan yukarı olmasını da açıklamaktadır. Ayrıca neoliberal ve sağ söylemlerden en azından İngiltere, Yeni Zelanda, ABD gibi diğer reformcu ülkeler kadar etkilenmediği de söylenebilir. Kamu yönetimi reformları Almanya'da çok farklı siyasal akımlardan destek bulmuştur. Sosyal demokratlar NSM'yi kitle halinde özelleştirmeye bir karşı tedbir olarak algılamışlarken (hizmetlerin özelleştirilmesi yerine kuvvetlendirilmesi şeklinde), muhafazakâr sağ NSM'nin neoliberal etkinlik yönlü vurgularını kabul etmişlerdir. Yeşiller ise tüketici oryantasyonu ve katılım gibi kavramlar açısından NSM'yi desteklemişlerdir. Alman NSM deneyimi küresel düzeyde bilgi ve deneyim alışverişi içinde olan Anglo-Sakson YKY deneyimine göre daha yalıtılmış bir gelişmedir. YKY ile benzerlikleri paylaşılsa da YKY modeli Alman modeli üzerinde sadece uygulama ve strateji açısından etkili olmuştur. Diğer yandan Almanya'daki bu idari reform sürecinde bilgi transferi daha çok YKY yönlü uluslararası deneyimden ziyade Hollanda üzerinden olmuştur [15]. NSM reformu temelde şu unsurlardan oluşmaktadır [8]:

- Personel yönetimi: yüksek derece motive edilmiş kalifiye çalışanlar, otonomisi artırılmış yöneticiler ve yeni bir rol paylaşımı. Modelin temel mantığı açısından uygulanabilirliğin temel unsuru çalışanların eğitilmesidir.
- İdari yapıların yerleştirilmesi: çalışanlara işlerini yürütmek noktasında daha çok serbesti sağlayan ve bireysel sorumluluğu öne çıkaran yerleştirilmiş idari yapılar.

- Yeni yönetim sistem ve araçları: normlar aracılığıyla yapılan eski bürokratik kontrol sisteminin daha çok otonomiye sahip çalışan ve idari birimlerin iç hesap verme sorumluluğunu sağlamada performans anlaşmalarının kullanıldığı bir sisteme geçiş.
- Çıktı ve tüketici oryantasyonu: çıktıların şeffaflığı, tüketiciler, müşteriler ya da geniş ölçekte nüfus üzerine çıktıların etkisi ve maliyeti kamu hizmeti sunumunda dış hesapverme sorumluluğunu sağlamanın en önemli unsuru olarak görülmesi.
- Stratejik yönetim: çalışanlara yönetsel otonomi sağlamak aslında idari ve siyasal tepe yönetimin detayları yönetemeyeceğini, yönetmenin öğrenilmesini engelleyeceğini varsayar.

Uygulamanın başlangıç yıllarında NSM, detaylandırılmış ürün tanımları, tanımlanmış ürünlere ve esnek bütçelere dayalı iç yönetim sözleşmeleri, sonuçlar ve kaynaklar için bütünleştirilmiş ve desantralize edilmiş sorumluluk, esnek ve sonuç tabanlı bütçeleme, maliyet muhasebesi, sonuçları ve bu sonuçları elde etmenin maliyetlerini denetleme ve değerlendirme kavramları üzerine yoğunlaşmıştır. Uygulamanın ilerleyen yıllarında bazı eksiklikler ortaya çıkmış ve ikinci nesil NSM'ye kaliteye yönetime ilişkin araçlar (tüketici anketleri gibi), insan kaynakları yönetime ilişkin bazı yeni kavram ve araçlar, piyasa güçlerinin ve rekabetin güçlendirilmesine ilişkin bazı deneyimler eklenmiştir [15].

5. Sonuç

Kamu yönetimi reformları ve YKY yaklaşımı son otuz yıllık periyotta neredeyse tüm dünya ülkelerini saran bir seyir izlemiştir. Bu reformların belli ülkelerde ortaya çıkması sonucunda, bu ülkelerin dünya ekonomisine olduğu kadar, dünya siyasetinde de oynadıkları etkin roller göz önünde bulundurulduğunda, reformların niye bu kadar hızlı bir ivmeyle yayıldıklarının sebebi anlaşılabilir. Zira reformların kaynaklığını yapan bu gelişmiş ülkeler kontrol ettikleri bazı mekanizmalar sayesinde uygun gördükleri kamu reformları ve kamu politikalarını diğer az gelişmiş ülkelere yansıtma ve oralarda uygulatma imkânına sahiptirler. Böylece, YKY sadece Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, İngiltere, Almanya ve ABD gibi gelişmiş OECD ülkelerinde değil aynı zamanda Hindistan, Jamaika, Tayland gibi gelişmekte olan ülkelerde de ilgi görmektedir [22]. Bu açıdan reformlar sadece ortaya çıktıkları ülkeyle sınırlı kalmamışlar, bu ülkeler dışında ve özellikle ekonomik açıdan kendilerine bağımlı olan az gelişmiş ülkelerde de hızla yayılmışlardır.

Diğer taraftan Anglo-Sakson yönetim kültürünün hâkim olduğu ülkelere kıyasla yönetim konusunda daha farklı bir kültürden gelen Almanya, büyük projelerle ve genel politikalarla harekete geçerek yeniden yapılanma yerine, çok sayıda küçük proje bazında ve bunların sinerjisi ile YKY akımının öngörülerini çerçevesinde yeniden yapılanmayı tercih etmiştir. Özellikle 2000'li yıllarda bu ülkede kamu yönetiminde etkinliği sağlamaya ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışını hayata geçirmeye dönük çok sayıda proje uygulamaya konulmuştur.

6. Kaynaklar

- [1] Al, Hamza (2002), **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- [2] Aucoin, P. (1990), “*Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*”, **Governance**, Vol:3, No:2, s.s. 120-142.
- [3] Barzelay, Michael (2001), **The New Public Management**, Berkeley: Universty of California Press.
- [4] Dunsire, Andrew (1995), “*Administrative Theory in the 1980's: A Viewpoint*”, **Public Administration**, Vol: 73, No: 3, s.s. 27-39.
- [5] Hood, Christopher, (1991). “*A Public Management for All Seasons?*”, **Public Administration**, Vol: 69, No: 1. s.s. 5-33.
- [6] Hughes, Owen E. (2003). **Public Management and Administration**, New York: Palgrave Macmillian.
- [7] Kickert, Walter J.M (1997), “*Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'*”, **Public Administration**, No: 75, s.s.711-733.
- [8] Klages, Helmut ve Elke Löffler, (1998), “*New Public Management in Germany: The Implementation Process of the New Steering Model*”, **International Review of Administrative Sciences**, Vol: 64, No: 41, s.s. 35- 56.
- [9] Klicksberg, Bernardo (1994), “*The 'Necessary State': A Strategic Agenda for Discussion*”, **International Review of Administrative Sciences**, Vol: 60, No: 7, s.s. 170- 188.
- [10] Lane, Jan-Erik (1994), “*Will Public Management Drive Out Public Administration*”, **Asian Journal of Public Administration**, Vol: 16, No: 2. s.s. 43-56.
- [11] Manning, Nick and Neil Parison (2004), **International Public Administration Reform, Implications for the Russian Federation**, Washington, D.C.: The World Bank.
- [12] Ömürgönüleşen, Uğur (1998), “*The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management*”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, LII, (1-4), , s.s. 501-517.
- [13] Özer, M. Akif (2005), **Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya**, Ankara: Platin.
- [14] Pollitt, Christopher (1990), **Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience**, Oxford: Basil Blackwell.
- [15] Reichard, Christoph (2003), “*Local Public Management Reforms in Germany*”, **Public Administration**, Vol: 81, No:2, s.s. 330- 348.
- [16] Reid, Margaret F. (2001), “*Public Administration in Germany: Continuity in Change*”, içinde: Ali Farazmand (ed), **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, New York: Marcel Dekker Inc.
- [17] Reschenthaler, G. B. (2002), “*The Information Revolution and the New Public Management*”, **Journal of Public Administration Research & Theory**, Vol: 16, No:1, s.s. 120- 137.
- [18] Seibel, W. (2001), “*Administrative Reforms*”, içinde: K. König ve H. Seidentopf (eds), **Public Administration in Germany**, Baden-Baden: Nomos.
- [19] Torres, Laurdes (2004), “*Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries*”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol: 63, No: 3, s.s. 80-99.
- [20] Üstüner, Yılmaz (2000), “*Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu*”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.: 33, No: 3, s.s.12-21.
- [21] Walsh, K. (1995). **Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management**, Basingstoke: Macmillan.
- [22] McCourt, Wily (2002), “*New Public Management in Developing Countries*,” içinde: Osborne McLaughlin, ve Ewan Ferlie (eds.), **New Public Management: Current Trends and Future Prospects**, Londra: Routledge.