



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE
TÜRKİYE'DE SAĞLIK POLİTİKALARI
AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

HANDE SAPMAZ

**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

TEMMUZ 2017



**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE TÜRKİYE'DE SAĞLIK
POLİTİKALARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Hande SAPMAZ

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

TEMMUZ 2017

Hande SAPMAZ tarafından hazırlanan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye’de Sağlık Politikaları Açısından Değerlendirilmesi” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile Gazi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Yrd. Doç. Dr. İhsan KELEŞ

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum



Başkan : Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/Gazi Üniversitesi

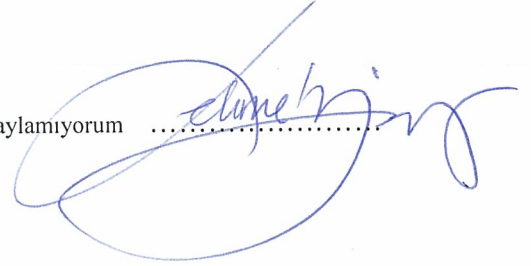
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum



Üye : Doç. Dr. Mehmet GÜNEŞ

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/Ufuk Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum



Tez Savunma Tarihi: 07/07/2017

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.



Prof. Dr. Hilmi ÜNSAL

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Hande SAPMAZ

07.07.2017

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE TÜRKİYE’DE SAĞLIK POLİTİKALARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Hande SAPMAZ

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Temmuz 2017

ÖZET

Belirli bir amaç için bir araya gelen ve işbirliği yapan iki insan arasındaki ilişkinin varlığından beri yönetime ihtiyaç duyulmuştur. Bu nedenle yönetim kavramı ikinci insanın varlığı kadar eskidir. Ancak bilimsel olarak incelenmesi 20. yüzyılın başlarına denk gelmektedir. Yönetimin bir alt başlığı olan kamu yönetimi kavramı ise yönetim kavramı gibi tarihte farklı anlamlar kazandığı dönemler yaşamıştır. Klasik kamu yönetimi anlayışı 1970’li yıllarda zirve yapan krizler nedeniyle değişime uğramıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı devleti yeniden tanımlamış ve devlete yeni roller kazandırmıştır. Batı etkisinde olan bütün ülkeler bu değişimden etkilenmişlerdir. Çalışmanın amacı bu değişimin Türkiye’deki kamu politikalarına olan yansımalarını saptamaktır. Nitekim yeni kamu yönetimi anlayışı ekonomik krizlerin nedenleri olarak gösterilen verimsizlik ve etkinsizliğe çözüm bulmak amacıyla hareket etmektedir. Çalışmanın ilk bölümü yönetim ve kamu yönetimi kavramını açıklayarak yeni kamu yönetime giden sürece giriş yapmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise özellikle ekonomik krizler nedeniyle yaşanan değişim sonucu ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışından bahsedilmiştir. Yeni sağ politikalarının dünyadaki ve Türkiye’deki kamu politikalarına olan etkisi de bu bölümde açıklanmıştır. Son bölümde ise yeni anlayış çerçevesinde şekillenen kamu hizmeti kavramı ve sağlık alanında yaşanan politika değişim örnekleri sunulmuştur.

Bilim Kodu : 1116

Anahtar Kelimeler : Kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi, yeni sağ, kamu hizmeti, şehir hastaneleri.

Sayfa Adedi : 119

Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. İhsan KELEŞ

NEW PUBLIC ADMINISTRATION AND EVALUATION IN TERMS OF HEALTH
POLITICS

(M. Sc. Thesis)

Hande SAPMAZ

GAZI UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF EDUCATIONAL SCIENCES

July 2017

ABSTRACT

It has been necessary to manage since the existence of the relationship between two people who came together for a specific purpose and cooperated. For this reason, the concept of management is as old as the existence of the second person. However, scientific study coincides with the beginning of the 20th century. The concept of public administration, which is a sub-title of the administration, has periods in which it has different meanings in history such as the concept of administration. The classical concept of public administration has changed due to crises that peaked in the 1970s. The new concept of public administration has redefined the state and has given the state a new role. All countries affected by the West were affected by this change. Purpose of this study determine reflection of this change on public policies in Turkey. Hence the new concept of public administration is inacted to find solutions to inefficiency and unproductiveness, which are the causes of economic crises. The first part of the study explains the concept of administration and public administration and enters the process of new public administration. In the second part of the study, a new public management mentality emerged, which was the result of the changes experienced especially due to the economic crises. The impact of new right policies on public policies in the world and in Turkey is also explained in this section. In the last part, the concept of public service formed in the frame of new understanding and examples of policy changes in the field of health are presented.

Science Code : 1116
Key Words : Public administration, new public management, new right, public service, city hospitals.
Page Number : 119
Supervisor : Asisst. Prof. Dr. İhsan KELEŞ

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın hazırlanmasında öncelikle değerli tecrübeleri ve katkılarıyla desteğini esirgemeyen danışmanım Yrd. Doç. Dr. İHSAN KELEŞ hocama,

Lisans ve yüksek lisans eğitimim boyunca hem akademik hem hayati her konuda yardımına başvurduğum saygıdeğer Prof. Dr. EYÜP GÜNAY İSBİR hocama,

Akademik anlamda beni her konuda yüreklendiren, akademisyenliği sevdiren değerli hocam Prof. Dr. SOYALP TAMÇELİK'e,

Makale yazım sürecini destekleriyle öğrendiğim, çalışmamın hazırlanmasında ise her daim danıştığım Dr. BEGÜM İSBİR hocama,

Hayatımın ve çalışmalarımın her aşamasında yanımda olan, doğru ve yanlış aldığım her kararın sonuçlarını benimle birlikte göğüsleyen, çalışma disipliniyle her zaman örnek aldığım, ilk öğretmenim ve övünç kaynağım babama ve sevgili aileme,

Teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR.....	x
1. GİRİŞ.....	1
2. YÖNETİM KAVRAMI VE YENİ KAMU YÖNETİMİNE GEÇİŞ SÜRECİ.....	3
2.1. Yönetimin Kavramsal Çerçevesi	3
2.2. Yönetim Kavramının Özellikleri	5
2.3. Yönetim Kavramının Bir Bilim Dalı Hâline Gelmesi ve Tarihsel Gelişimi.....	6
2.3.1. Bilimsel Yönetim Yaklaşımı	7
2.3.2. Yönetim Süreci Yaklaşımı.....	8
2.3.3. Bürokratik Yönetim Yaklaşımı	10
2.4. Kamu Yönetimi Kavramı.....	15
2.4.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ve Özellikleri	16
2.4.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler.....	21
2.5. Klasik Kamu Yönetimi Anlayışından Yeni Kamu Yönetimine Evrim Süreci	22
2.5.1. Klasik Kamu Yönetiminin Misyonunu Tamamlaması	23
2.5.2. Değişimin Etkileri	24
3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE ETKİLERİ	27
3.1. Yeni Kamu Yönetimi Paradigmasının Doğuşu.....	27
3.1.1. Yeni Kamu Yönetiminin Tarihsel ve Düşünsel Arka Planı	29
3.1.2. Yeni Kamu Yönetiminin Varsayımları (Öngörülleri)	33
3.2. Yeni Kamu Yönetimi İle İlgili Yaklaşımlar	36

3.2.1. Kamu İşletmeciliği	37
3.2.2. Kamu Tercihi Kuramı.....	39
3.2.3. Rasyonel Tercih Teorisi.....	40
3.3. Yeni Kamu Yönetimi İle Bütünleşen Kavramlar.....	42
3.3.1. Yönetişim	42
3.3.2. Liberal Devlet Anlayışı	44
3.3.3. Küreselleşme ve Yerelleşme	46
3.3.4. Sözleşmecilik Modeli	49
3.4. Yeni Kamu Yönetiminin İlkeleri ve Özellikleri	50
3.5. Yeni Kamu Yönetimine Yöneltilen Eleştiriler.....	53
3.6. Yeni Sağ Paradigması	59
3.6.1. Kamu Yönetiminde Yeni Sağ Politikalarının Genel Çerçevesi.....	61
3.6.2. Yeni Sağın Getirdiği Kavramlar	63
3.6.3. Yeni Sağın Dünyadaki Örnekleri	64
3.6.3.1. Yeni sağ perspektifinde Thatcher- Reagan'ın kamu politikaları ve İngiltere- Amerika Birleşik Devletleri'nde sağlık politikaları.....	64
3.6.3.2. Yeni sağ etkisinde Türk kamu yönetiminin dönüşümü.....	68
4. TÜRKİYE'DEKİ SAĞLIK POLİTİKALARI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ BAĞLAMINDA İNCELENMESİ	71
4.1. 1980'lerden İtibaren Uygulanan Sağlık Politikalarına Genel Bir Bakış.....	71
4.2. Kamu Hizmeti Kavramı ve Sağlıktaki Yeri.....	76
4.2.1. Kamu Hizmetinin Kavramsal Çerçevesi	76
4.2.2. Kamu Hizmetinin Özellikleri	77
4.2.3. Bir Kamu Hizmeti Olarak Sağlık Hizmeti	79
4.3. Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Sağ Politikalarının Sağlık Politikaları Üzerine İncelenmesi Örnekleri	81
4.3.1. Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Getirdiği Reformlar	87
4.3.2. Sağlıkta Dönüşüm Programının Bileşeni Olarak Aile Hekimliği Sistemi	92

4.3.3 Kamu Özel Ortaklığı Politikaları ve Şehir Hastaneleri Örneği	96
4.3.3.1. Kamu özel ortaklığı uygulamasının hukuksal dayanağı	99
4.3.3.2. Şehir hastaneleri ve 6428 sayılı kanun ile yeni kamu yönetimi anlayışının ilişkilendirilmesi.....	100
4.3.3.3. Şehir hastanelerine yönelik yapılan eleştiriler	101
5. SONUÇ	105
KAYNAKLAR	109
ÖZGEÇMİŞ	119



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar

Açıklamalar

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BM	Birleşmiş Milletler
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
GKY	Geleneksel Kamu Yönetimi
IMF	Uluslararası Para Fonu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KÖO	Kamu Özel Ortaklığı
OAPEC	Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Birliği
OECD	Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Teşkilatı
RK	Rekabet Kurumu
RTÜK	Radyo Televizyon Üst Kurulu
YİD	Yap İşlet Devret
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

1. GİRİŞ

Yönetim kavramı ilk örgütlü davranışın gerçekleştiği tarihe dayanır. Ancak kavramın bilimsel bir kimlik kazanması için 20. yüzyılın başlarına kadar beklemek gerekmektedir. Dünyanın değişimine paralel olarak yönetim kavramı da ihtiyaçlar doğrultusunda değişime uğramıştır. Bu çalışma, yönetim kavramının bilimsel şekilde ele alınmasından başlayarak kamu yönetimi kavramını açıklayacak ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının kabullerinden bahsedecektir. Özellikle 1970'li yıllara kadar çok ciddi bir evrimle karşılaşmayan geleneksel paradigma dünyada ekonomik krizlerin önemli boyutlara ulaşmasıyla sorgulanmaya başlanmıştır. Yapılan saptamalar doğrultusunda değişen geleneksel anlayış literatüre yeni kamu yönetimi anlayışı olarak kazandırılmıştır. Batı minvalinde politika üreten hemen her ülkeyi etkileyen bu anlayışın özellikle Türkiye'deki sağlık politikalarında yarattığı etki çalışmada örneklerle açıklanacaktır.

Çalışmanın ilk bölümü, yönetim kavramının ne olduğundan, tarihsel evriminden, bilimsel bir araştırma konusu olarak 1911 yılında Taylor tarafından yazılan "Bilimsel Yönetim İlkeleri" isimli kitabı ile ele alınmasından bahsedecektir. Taylor'un bilimsel yönetim yaklaşımı, kâr maksimizasyonu odaklı olması ve getirdiği ilkeler ile üretimde hatırı sayılır miktarda artışta bulunması nedeniyle büyük dikkat çekmiştir. Ancak insanın biyolojik bir varlık olduğunu unutarak isteklerini geri planda bırakması ve çalışanların sosyal yönlü ihtiyaçlarına önem vermemesinden dolayı da eleştirilere hedef olmuştur. Aynı zamanda bilimsel yönetim yaklaşımının yaygınlaşmasıyla işe alım sürecinde rasyonalist tavırlar nedeniyle ortaya çalışanların eğitim sorunları çıkmış ve beraberinde sendikacılık faaliyetleri gelişmiştir. Bu durum bir taraftan çalışanların haklarının daha iyi hale getirilmesini sağlarken, diğer taraftan işçi - işveren ilişkilerini olumsuz yönde etkilemiştir. Nitekim işçiler daha fazla ücret ödenmesi söz konusu olsa dahi işi beğenmediklerinde veya iş yükü ağır geldiğinde işten ayrılmayı tercih etmişlerdir (Ertürk, 1998: 18). Fayol ise yönetim kavramını başka bir noktadan ele alarak 1916 yılında "Genel ve Endüstriyel Yönetim" isimli eseri yazmıştır. Taylor'un çalışma yaşamına işçi olarak başlamasının aksine Fayol yönetici olarak iş hayatına başladığı için ilkelerini yönetim düzeyinden alt segmentlere doğru oluşturmuştur (Mucuk, 2013: 19). Yönetimin kavramsallaştırılması, yapılması gerekenler en üst kadrodan başlanarak aşağıya doğru inmiştir. Weber ise yönetim kavramında bürokrasiye yoğunlaşarak rasyonel bir yönetim için bürokrasi modeline göre örgütlenmiş kurumların şart olduğundan bahsetmiştir. Bölümün devamında

daha modern teoriler olan neoklasik yönetim teorisi, sistem yaklaşımı ve durumsallık yaklaşımı açıklanacaktır. Bunlara ek olarak kamu yönetimi kavramının çerçevesi çizilecek ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının yaşanan krizlerle birlikte, karşılaştığı eleştirilerden sonra değişim sürecine niçin girdiği ve nasıl politikalarla evirildiğinden bahsedilecektir. İkinci bölüm ise alınan eleştiriler doğrultusunda, devlet kavramının yeniden ele alınması üzerine ortaya çıkan devletin küçültülmesi düşüncesi üzerinde yükselen yeni kamu yönetimi anlayışına değinecektir. Krizlerin özellikle ekonomik temelli olması nedeniyle bu alanda görülen neo-liberal akımların dünyada yükselişi yani yeni sağ politikaları uygulamaları ve toplumsal politikaların neo-muhafazakâr teoriye göre şekillenmesi topyekun yeni kamu yönetimi paradigmasını oluşturmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının dünya politikaları üzerine etkisi ve özellikle Türkiye’de 1980 sonrası Turgut Özal’ın liderliği çerçevesinde uygulanması daha önceki bölümlerde teorik altyapısından bahsedilen yeni anlayışın eylem dünyasında nasıl karşılık bulduğunu anlamak adına önemlidir. Yeni kamu yönetimi politikaları ve özellikle 2000 yılı sonrasında sağlık hizmetlerinin de verimlilik, etkinlik, ekonomiklik ölçütlerine göre yeniden şekillenmesi çalışmanın son bölümünü oluşturacaktır. Çalışmanın amacı, yeni anlayışın diğer kamu hizmetleriyle birlikte sağlık hizmetlerinin üretilmesi ve vatandaşa iletilmesi sürecinde kamu politikaları üzerinde ne tarz bir etkisi olduğunu açıklamaktır. Özellikle sağlık alanında yapılan kamu politikalarından örnekler verilerek etkinin kapsamı anlaşılacaktır. Bu politikalar: sağlıkta dönüşüm programı ve getirdiği reformlar, sağlıkta dönüşüm programının bir bileşeni olan aile hekimliği ve güncelliğini koruyan kamu özel ortaklığı modeliyle gerçekleştirilen şehir hastaneleridir.

Son olarak yönetimin bilimsel bir araştırma konusu olarak ele alınmasından itibaren geleneksel kamu yönetiminin yeni kamu yönetimi anlayışına evrim süreci dâhil temel amaç, örgütlerde verimliliğin sağlanması, kaynakların rasyonel kullanımının gerçekleşmesi ve çıktıda yüksek kalite elde etmektir. Sağlık hizmetlerinde 1980 ve 2000’lerden günümüze gelen dönemde yapılan politikalar da bu amaç doğrultusunda oluşturulmuştur.

2. YÖNETİM KAVRAMI VE YENİ KAMU YÖNETİMİNE GEÇİŞ SÜRECİ

2.1. Yönetimin Kavramsal Çerçevesi

Yaşam şartlarının zorluğu, insanın daha iyiye ulaşma hırsıyla birlikte işbirliğine ve sonrasında örgütlenmenin doğmasına neden olmuştur. Örgütlenmenin olduğu her beşeri ilişkiler ağında ise yönetim en önemli unsurdur.

Yönetimin esas tanımı ise ana öğelerinin somutlaştırılmasıyla yapılmalıdır. Bu öğeler Simon, Smitburg ve Thompson'a (1980) göre şu şekilde somutlaştırılır. Bir taşın iki kişi tarafından yuvarlamak amacıyla işbirliği edildiği an, yönetimin esasını teşkil eden iki ögesi amaç ve işbirliğine dayanan eylem meydana gelmiş olacaktır. Amaç taşın istenen noktaya ulaştırılması iken işbirliği, tek başına bir insanın yapamayacağı bir işi gerçekleştirmek amacıyla birden çok kişinin güçlerini birleştirmesidir. Belirli bir amaç için bir araya gelen ve işbirliği yapan bu insanların işi her birinin yapabileceği derecede basitleştirilmiş bölümlere ayırması ise konuyu koordinasyon ve işbirliği çerçevesinde yönetilmesi şart olan bir örgüt boyutuna taşıyacaktır (Özer, 2005: 18). Yönetimin bu şekilde her örgütte kendini gösterdiği ve örgütün de belli bir amaç doğrultusunda hareket eden iki insandan bile oluşabileceği düşünüldüğünde kavram sosyal bir gereksinim haline gelmektedir (Eryılmaz, 2004: 1). Bu gereksinim ise kavramın çalışılması sonucunu doğuracaktır. Nitekim yönetim süreci insanın sosyal bir varlık olması kadar aşikârdır ve göz ardı edilemez.

Yönetim kavramı farklı disiplinlerde başka anlamlara gelse de en geniş anlamda sevk ve idare olarak ele alınmaktadır. Bir örgütün kurulma amacı doğrultusunda, beşeri ve maddi kaynaklarının en etkin biçimde kullanılması yönetimin bir diğer tanımıdır. Ancak bu noktada belirtmelidir ki, sevk ve idare açısından ele alınan yönetim kavramı doğada sevk ve idareyi şuuruyla yapan ve yerine getiren yegâne varlık olan insanla doğrudan ilişkilidir ve ona özgüdür (Eryılmaz, 2004: 3). Bu tanımlamayla birlikte yönetimin amacı ortaya çıkmaktadır. Örgütün var olma amacını gerçekleştirmek yönetimin birincil hedefidir.

Yönetimde yaşanan çeşitli gelişmelerle birlikte kavrama yeni misyonlar yüklenmiştir. Değişen dünya ile birlikte yönetim artık *çalışanları motive ederek onların*

kabiliyetlerini ortaya koyma olarak değerlendirilmektedir. Oysa geleneksel anlamda “başkaları üzerinde” otorite kurma olarak tanımlanmaktadır. Yönetim kavramının geleneksel kamu yönetiminde bu şekilde tanımlanması yönetimden ziyade idare etmek anlamına geldiği kanısını yaratmıştır.

İngilizcede bu ayrımı daha net görülebilmektedir. Nitekim yönetim için iki ayrı kelime kullanılmaktadır. “Management” (yönetim) ve “administration” (idare) yönetimin bu iki yönüne vurgu yapan kelimelerdir. Daha geleneksel anlamda, otoriter tavra atıf yapmak amacıyla administration kavramı kullanılırken management kavramı, günümüzde daha çok esnek çözümler bulabilen işletmecilik alanında bireylerin yaptıkları işe isteklerini artıracak uygulamalarda bulunan ve bu sayede etkinliği ve verimliliği artırmayı amaçlayan yaklaşımın ürünüdür (Genç, 2005: 15).

Bozkurt Ergun ve Sezen’e göre (1998) yönetim, örgütsel amaçların gerçekleştirilmesi için gerçekleşen eylemlerin, olayların ve nesnelerin oluşumlarındaki ve yapılarındaki nedensellik bağına ışık tutan, bu bağı mantıksal düşünce temelinde ele alan, tarihsel ve analitik niteliğe sahip bilgi olgunluğudur.

İnsanlığın varlığı kadar eski olan yönetim kavramı üzerine bilimsel veya bilimsel olmayan birçok tanım yapılmıştır. Özellikle insanı yönetim sürecinin temel unsuru haline getiren çeşitli tanımlamalar vardır. Bunlardan bazıları yönetimi, insanların ortak amaçlarını gerçekleştirmek için yaptıkları işlerin tamamı olarak ele almaktadır. Başka bir kısmı ise yönetimi, insanların düşüncelerini ve davranışlarını etkileyerek onları, herkesin ortak menfaatleri doğrultusunda yönlendirme bilimi olarak tanımlar. Ayrıca yönetim, birden çok insanı örgütleyerek onların güç ve yeteneklerini en mantıklı şekilde birleştirip insanların çıkarlarına ve yararına kullanmak olarak tanımlanabilir. Yine insan unsuruna odaklı bir başka yönetim kavramı tanımı ise, birden çok kişinin belirledikleri ortak bir amaç için toplanarak onu gerçekleştirmek üzere planlama, örgütleme, motivasyon, koordinasyon ve denetim fonksiyonlarını oluşturdukları, devamlılık arz eden bir süreç olduğudur (Öztek, 2005: 17).

Yapılan tanımlamalardan anlaşılmalıdır ki, yönetim süreci insan unsurundan soyutlanamamaktadır. Ortak bir hedef doğrultusunda ilerleyen insan örgütlenmeyi yaratmış, örgütlenme ise yönetime ihtiyaç duymuştur.

2.2. Yönetim Kavramının Özellikleri

Yönetim kavramı üzerine yapılan tanımlamalar özelliklerini de meydana getirmiştir. Özelliklerden ilki, yönetimin daha çok bir kişinin yapabileceği iş üzerinde değil birden fazla kişinin örgütlenerek ortak bir amaç doğrultusunda çalıştığı esnada kendini göstereceğidir. Bir diğer özelliği ise süreç ilerledikçe yönetimde işler karmaşıklaşacak ve planlama, işbölümüne ihtiyaç duyulmasına neden olacaktır. Daha fazla insanın bir arada olması ise koordinasyon, otorite hiyerarşisi ve denetim faaliyetlerini gerekli kılacaktır. Bütün bunlar yönetim faaliyetinin özelliklerini meydana getirmektedir.

Bir süreç olarak ele alınan yönetim; planlama, gerekli kaynakları sağlama, düzenleme, örgütlenme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi aşamalardan oluşmaktadır. Planlama, örgütün amacı doğrultusunda yapılacak eylemlerin ve politikaların saptanması, bu saptanan politikalar ve eylemlerin en doğru şekilde gerçekleştirilmesi için izlenecek yol ve yöntemin belirlenmesidir. Gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme ise yapılan bu plan için gerekecek kaynakların tahsis edilmesi, en etkin ve verimli şekilde kullanılmasıdır. Örgütlenme, amaca yönelik belirlenen planları uygulamak için gerekli etkinlikleri gruplandırmak ve yönetim bölümleri oluşturarak bu departmanlardaki yönetici ve çalışanlar arasındaki ilişkileri düzene sokmaktır. Koordinasyon, büyüyen örgütlerde karmaşık hale gelen işbölümü ve planlama süreci için çeşitli eylemlerin benzer noktalardan birleştirilmesi sürecidir. Denetim, örgütün belirlediği amaç doğrultusunda yaptığı iş bölümü, koordinasyon ve planlama paralelinde tahsis edilen kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının sürekli olarak değerlendirmesidir (Eryılmaz, 2004: 4).

Yönetim süreci, biçimsel olarak dizayn edilmiş örgütlerde hiyerarşik düzen ölçüğünde meydana gelir. Burada iki ayrı kavrama açıklık getirmekte yarar vardır. Biçimsel örgütler, bir amaç uğruna gerçekleşen faaliyetlere katılan bireylerin bu faaliyet içerisinde rollerinin daha öncesinde belirlendiği örgütlerdir. Hiyerarşi ise örgütte çalışan her bireyin yetki ve görevleri ölçüsünde ast-üst biçiminde tertip edilmesidir. Bu dereceler sistemi sayesinde örgütte her çalışan bir üstü aracılığıyla örgütteki en üst yöneticiye bağlanmış olur. Üstler örgütlerde, karar alma ve bunlar doğrultusunda plan belirleme yetkisine sahipken, astlar kendilerine verilen görev ve yükümlülükleri layıkıyla yerine getirmekten sorumludurlar. Planlama ve koordinasyon yönetimde düzeni sağlar. Yönetim, uyumlu ve sistemli eylemlerin meydana geldiği bir süreçtir. Rastgele ve amaçsız yapılacak eylemler

yönetimin bir parçası olamaz. Bu noktada koordinasyonun önemine dikkat çekilebilir. Ayrıca daha önce tanıtıldığı gibi, yönetim her örgütün belirlediği amaç doğrultusunda gerçekleşen faaliyetlerden meydana gelir. Plan ve programlarla örgütün amacı somut bir nitelik kazanır (Eryılmaz, 2004: 4).

Yönetim kavramının örgütlü olan ilk insan faaliyetlerine dayanması ve insanların sosyal, idari ve ekonomik ilişkilerinin en üst perdeden yönetildiği örgütün devlet olması nedeniyle, devlet ve yönetim kavramları birbirlerinden bağımsız düşünülemez. Nitekim yönetim faaliyetleri açısından devlet yönetimi üzerine, var olduğu günden beri kafa yorulmaktadır. Bu kadar eski iki kavrama bakıldığında yönetim biliminin de eski bir literatüre sahip olabileceği düşünülebilmektedir. Ancak durum oldukça farklıdır. Yönetim ve örgütlerle ilgili sistemli bilgi toplulukları 20. yüzyıla gelene kadar söz konusu değildir. Yönetim yüzyıllardan beri insanların içgüdüleri ve tecrübeleriyle meydana getirdikleri, eylemlerini sistemli bilgi birikimlerine dayandırmadıkları bir süreçtir. Dolayısıyla yönetim kavramı Antik Yunan felsefesinden itibaren üzerine çalışılmış bir kavramdır. Örnek olarak, Platon'a göre toplum doğal bir varlıktır.¹ Burada insanlar kendilerine yetemeyen, birbirlerine yardım eden bir mekanizmanın dışlarıdır. Bu mekanizmada ideal olan ise ancak adaletin varlığı ölçüsünde gerçekleşebilecektir. Bu durumda düzen, adaletle sağlanır. Bu nedenle Platon Devlet'in yönetimi için Filozof Kral olacak olan insanların yükseköğrenim almaları ve sınanmaları gerektiğini savunur (Platon'dan aktaran Ökmen-Demir, 2010: 23). 20. yüzyılda Taylor ile başlayan süreç yönetimin üzerine çalışıldığı ilk an değildir. Yönetim her daim çalışılmış ancak bilimsel bir biçimde ele alınması 20. yüzyılı bulmuştur. Deneysel yöntemlerin kullanılması ve determinizme² bağlı kalınması bu bilimselliğin emareleridir.

2.3. Yönetim Kavramının Bir Bilim Dalı Hâline Gelmesi ve Tarihsel Gelişimi

19. yüzyılın sonundan başlayarak günümüze uzanan yönetimin bilimsel nitelik kazanması sürecinde en etkili isimler ve onların öncüleri oldukları teoriler klasik yönetim teorileri olarak adlandırılmışlardır. Klasik yönetim teorilerinin benzer noktalarda eleştirilmeleri üzerine neo-klasik örgüt kuramı doğmuştur. Hem klasik hem neo-klasik

¹ *Entite.*

² Bütün olguların evrensel nedenselliğe dayandığını aynı koşullarda aynı nedenlerin aynı sonuçları doğuracağını öngören öğretisi.

kuramın örgütü tam anlamıyla, bütün bileşenleriyle ele almadığı eleştirisi üzerine modern örgüt kuramı oluşturulmuştur.

Klasik yönetim teorisi açık bir şekilde belirlenen sınırlar dâhilinde oluşturulan bir örgütsel yapı ve hiyerarşik ilişkiler ağı ile etkinlik ve verimliliğin nasıl artırılacağı ve bu uğurda hangi ilkelerin belirlenmesi gerektiği üzerinde şekillenmiştir (Koçel, 2005: 195). Yönetim bilimi disiplininde, klasik yönetim teorisi üç ana bölümden oluşur. Bunlar: F.W. Taylor'un bilimsel yönetim yaklaşımı, H.Fayol'un yönetim süreci yaklaşımı ve M. Weber'in bürokratik yönetim yaklaşımıdır.

2.3.1. Bilimsel Yönetim Yaklaşımı

Taylor'un 1911 yılında yayınlanan Bilimsel Yönetim İlkeleri isimli kitabı ile yönetim kavramı ilk defa bilimsel olarak ele alınmıştır. Yaklaşımın ana prensipleri, verimliliği artırmak amacıyla üretimde savurganlık, kayıpları engellemek ve çalışanların kaytarmasını önlemek amacıyla işin standardizasyonunu sağlamak, etkinlik için uzmanlaşma ve çalışanın verimliliğini arttırmak için çalışanın başarısı oranında ücret sistemidir. Ayrıca çalışanın psikolojisi ve üretimde moral kavramı da bu yaklaşımla birlikte ilk kez gündeme gelmiştir (Öztaş, 2014: 91).

Taylor, eserinde bilimsel yönetimin temel amacını belirterek bu amacın çalışanın ve işverenin refahını sağlamak olduğunu ancak mevcut durumun ise bunun tam tersi durumda olduğunu işverenlerle çalışanlar arasında çıkar çatışmasına dayanan bir anlaşmazlık olduğunu vurgulamıştır. Oysa ona göre işveren ve işçilerin çıkarları aynı doğrultudadır (Taylor, 2007: 7) .

Bilimsel yönetimin esasları Taylor'a göre dört genel prensipten meydana gelmektedir. Bunlar:

- İşin tecrübeye dayanan geleneksel iş yapma usulleri yerine, bilimsel yöntemlere dayanan yöntem ve tekniklerle planlanması,
- Çalışanların işe alım sürecinde bilimsel yöntemlere dayanan koşullara göre seçilmesi, eğitilmesi ve geliştirilmesi,
- Yönetim ile işçiler arasında insani yönü kuvvetli işbirliğinin sağlanması,

- Yönetimle ilgili hem işin hem sorumlulukların işçinin üzerine yüklenilmesi yerine sorumluluğun eşit bir şekilde paylaşılmasıdır (Genç, 2007: 96,97).

Taylor'un öncülüğünde gelişen bu yönetim yaklaşımı, büyük dikkat çekmiş ve uygulandığı işletmelerde verimlilik oranında hızlı artışa neden olmuştur. İşçileri daha verimli hale getirerek üretim artışını amaçlayan bu yönetim anlayışı, o işin en iyi ne şekilde yapılacağını ortaya koymuş ve sorunları rasyonel bir bakış açısı ile çözerek yönetime özellikle uzmanlaşma bakımından katkı sağlamıştır (Koçel, 2003: 198).

Bilimsel yönetim yaklaşımı kâr maksimizasyonu odaklı olması ve üretimde hatırı sayılır miktarda artışta bulunması nedeniyle büyük dikkat çekmesine rağmen insanın biyolojik bir varlık olduğunu unutarak isteklerini geri planda bırakması ve çalışanların sosyal yönden ihtiyaçlarına önem vermemesi nedeniyle eleştirilere maruz kalmıştır. Aynı zamanda, bilimsel yönetim yaklaşımının yaygınlaşmasıyla işe alım sürecinde rasyonalist tavırlar nedeniyle ortaya çalışanların eğitim sorunları çıkmış ve sendikacılık faaliyetleri gelişmiştir. Bu durum bir taraftan çalışanların haklarının daha iyi hale getirilmesini sağlarken, diğer taraftan işçi - işveren ilişkilerini olumsuz yönde etkilemiştir. Nitekim işçiler daha fazla ücret ödenmesi söz konusu olsa dahi işi beğenmediklerinde veya iş yükü ağır geldiğinde işten ayrılmayı tercih etmişlerdir (Ertürk, 1998: 18).

Bilimsel yönetim yaklaşımı yönetim kavramının bilimsel açıdan ele alınmasının en net başlangıç noktasıdır. Bu nedenle, yönetim kavramının yönetim bilimi haline gelmesi sürecinde hemen her ilgili çalışmada ele alınan ilk konu olma özelliğine sahiptir.

2.3.2. Yönetim Süreci Yaklaşımı

Henri Fayol tarafından geliştirilmiştir. Maden mühendisi olarak çalıştığı işletmelerde yöneticilik yaparak yönetim ve yöneticilik ile ilgili karşılaştığı sorunları ve bunlara bulunduğu çözüm önerilerini *yönetim süreci yaklaşımı* olarak sistematik hale getirmiştir (Öztaş, 2014: 110).

Fayol'un 1916 yılında Genel ve Endüstriyel Yönetim isimli eseri yaklaşımın temelini meydana getirir. Taylor'un çalışma yaşamına işçi olarak başlamasının aksine³ Fayol yönetici olarak iş hayatına başladığı için ilkelerini yönetim düzeyinden alt segmentlere doğru oluşturmuştur (Mucuk, 2013: 19).

Fayol, örgütsel yapıların boyutuna veya yapılan işlerin niteliğine bakmaksızın⁴ yürütülen faaliyetleri altı grupta toplamıştır. Bunlar:

- Teknik İşler (ürünler, üretim ve ürünlerin nakliyesi),
- Ticari İşler (alım, satım, mübadele gibi),
- Mali İşler (sermaye bulmak ve bu sermayeyi en etkin şekilde kullanmak),
- Güvenlik İşleri (kaynakları ve insanları korumak),
- Muhasebe İşleri (muhasebe defterleri, bilanço, maliyet, fiyatlandırma gibi işlerin yapılması),
- Yönetim İşleri (planlama, örgütleme, yöneltme, koordinasyon, denetleme fonksiyonlarından oluşan süreç) gruplarıdır (Fayol, 2005: 3).

Fayol yönetim bilimine yönetsel çalışmaları işlevlerinin nitelikleri doğrultusunda tasnif ederek katkı sağlamıştır. Günümüzde halen geçerli olan yönetsel işlevleri ilk defa ortaya koymuştur. Yönetim kavramını bir süreç olarak düşünmüş ve bu süreci; planlama, örgütleme, kumanda etme (yürütme), eşgüdüm sağlama (koordinasyon) ve kontrol etme olarak alt başlıklara ayırmıştır (Gürüz ve Gürel, 2006: 80). Fayol, özellikleri sayılan bu sürecin başarılı bir biçimde gerçekleşebilmesi için gerekli olan 14 yönetim ilkesi belirlemiştir. Bu ilkeler yapısal ilkeler, süreç ilkeleri ve sonuçsal ilkeler olarak üçe ayrılmaktadır:

Yapısal İlkeler: İşbölümü, yönetim birliği, merkezilik, yetki ve sorumluluk, hiyerarşi.

Süreç İlkeler: Kumanda birliği, disiplin, adil muamele, maaş ve ücretler, genel çıkarların özel çıkarlara önceliği.

³ Bundan dolayı daha çok üretim yöntemi ve sorunları ile ilgilenmiş ve ilkelerini atölye seviyesinde yapmış olduğu deneysel çalışmalar üzerinde şekillendirmiştir.

⁴ Basit veya karmaşık olarak.

Sonuçsal İlkeler: Düzen, personelin devamlılığı, inisiyatif, birlik ve beraberliktir (Genç, 2007: 100).

2.3.3. Bürokratik Yönetim Yaklaşımı

Max Weber tarafından geliştirilmiştir. Sosyolog olan Weber çağdaşlarından çok daha başka açıdan bu disipline yaklaşmıştır. Sosyoloji, din, siyasi bilimler ve iktisat alanında birçok eser yazan Weber yönetim sürecinde de bürokrasi kavramına yoğunlaşmıştır. Onun bürokrasi anlayışı, ilk anda anlaşılabilir bürokrasi kavramı gibi işlerin hantallaşması anlamına gelmez. Tam tersine etkinlik bakımından olması gereken ideal organizasyon yapısını göstermektedir (Mucuk, 2013: 21). Weber, geliştirdiği bürokrasi modeline göre örgütlenerek yönetilen kurumların daha rasyonel biçimde yönetilmiş olacağını belirtmektedir (Öztaş, 2014: 140)

Bürokrasi yaklaşımı diğer klasik yönetim yaklaşımlarına benzer şekilde insan unsurunu örgütün yönetim sürecine katmaz ve asıl olarak örgütün fiziksel ve mekanik unsurları üzerinde odaklanır (Genç, 2007: 102).

Döneminin yönetim teorilerinin yegâne amacıyla paralel olarak Weber de örgütlerde verimliliğin nasıl arttırılacağı konusuna çare ararken bürokratik organizasyonun ussallaşması doğrultusunda çözümler bulmuştur. Bürokratik organizasyonun Weberyen hali ise bazı özellikler taşımaktadır. İlk olarak, örgütlerde verimin azalmasının en büyük nedeni işlerin nasıl yapılacağına göre kişilere göre değişmesidir saptamasını yapan Weber bu doğrultuda, ayrıntılı ve kişilerden bağımsız soyut ilkelerin belirlenmesini ideal bürokrasi özelliği olarak kabul etmiştir. Ortaya çıkan bu ilkeler kural ve yöntemleri meydana getirerek örgüt işleyişinde ahengi sağlayacaktır. Ayrıca söz konusu bu ilkeler mevkilere bağlıdır. Belirtilen bu mevki (pozisyonların) ideal bürokraside görev ve yetkileri son derece net bir biçimde belirlenmiştir. İşte burada diğer özelliği ortaya çıkmaktadır. Mevkiler arasındaki ilişki hiyerarşik temellere dayanır. Bu da hem örgütteki koordinasyonun hem de kontrol edilebilirlik- denetleme fonksiyonunun sağlığı için önemlidir. Üretimde hız ve etkinlik ise birimlere ayrılan işlerde uzmanlaşmayla sağlanacaktır. Klasik dönemin diğer kuramlarıyla ortak olarak Weber de insanın insani fonksiyonlarını farklı değerlendirmiş ve bu tip fonksiyonların en aza indirgenmesi gerektiğini savunmuştur. Neticede örgütte kişisel uygulamalar onun verimsizliğin nedeni

olarak sunduğu en güçlü saptamadır. Dolayısıyla çalışan, iş yerinde örgütün yararı için gayrişahsi ilişkiler geliştirmelidir. Bunlara ek olarak personel seçimi ve terfi sistemi ise liyakate dayalı rasyonel bir süreç olmalıdır. Alınacak kişi, işin gerektirdiği bilgi ve yeteneğe sahip olmalı ve bu koşullara uymadığında o mevkiden uzaklaştırılmalıdır. Bu seçim sürecinde hiçbir dış faktör etkide bulunmamalıdır. Örgütte hiyerarşik yapı sayesinde birimler arasındaki ilişki yasal yetkiyle sağlanır. Bu yetki, örgüt mensubunun bulunduğu kademedен kaynaklanarak kişiden bağımsızdır. Yetki masadadır, oturan personel de değildir. Nitekim bürokrasi kavramının kelime anlamı *masaların egemenliği*'dir. Ayrıca örgütte yönetimin her eylemi ve kararı yazılı olmalıdır. Bunun yanında örgütte iletişimin yazılı olarak yapılması da çok önemlidir. Örgüt bağımsızlığının sağlanması ve korunması için kaynaklar, dış denetimden olabildiğince uzak olmalıdır. Ayrıca görev ve beraberinde yetkinin tek bir kişide toplanmamasına özen gösterilir. Yetkili kişi görev ve yetkisini kendi amaçları doğrultusunda kullanmamalıdır bunun için denetlenmelidir (Şen, 2014: 12).

Bürokrasi yaklaşımı yönetimi, örgütün hedeflere ulaşmasını sağlayacak rasyonel ve kişilerden bağımsız bir araç olarak görür. Rasyonel bir bürokrasiye sahip örgütlerde, yapı içerisinde sadece belli görevleri yerine getirmekten sorumlu olan kişilerin kendi görevlerinde uzmanlaşmaları, şahsi duygu ve ihtiyaçlardan arınmış nesnel ve akla dayalı yönetim sistemi kurması, hiyerarşi olduğu için yöneticilerin liyakat esas alınarak göreve gelmeleri gibi çeşitli kurallar vardır (Eren, 2013: 29). Ayrıca bürokratik örgüt, Weber'e göre yetkinin niteliğine göre değişiklik gösterebilir. Yetki üç çeşittir. Bunlar geleneksel yetki, karizmatik yetki, ussal⁵ yetkidir. Geleneksel yetki geleneklerden kaynaklanan doğumdan itibaren kazanılan bir yetkiyken karizmatik yetki, kişinin yaratılışından kaynaklanan karizmasından meydana gelmektedir. Weberyen bürokrasi ise ussal yetkiye dayanır. Bu yetki, liderin demokratik yollarla seçilerek sahip olduğu yetki çeşididir. Böylece yönetimde devamlılık sağlanır, sınırları açıkça belirlenen yetki yöneticiye geçer, yönetim süreci kişiselleşmekten uzaklaşarak rasyonel hale gelir (Can, 2005: 51).

Bütün klasik yönetim yaklaşımlarının ortak özelliği çıktıda/üründe artışı sağlayarak verimliliği yani kâr maksimizasyonunu sağlamaktır. Bunu sağlamak için örgütler farklı yönleriyle ele alınmıştır. Verimliliği arttırmak için verdikleri cevap bu oranda değişiklik göstermektedir. Klasik yönetim teorileri iş bölümü ve uzmanlaşmış personel, organizasyonun iyi bir şekilde koordine edilmesi, kişisellikten uzak yönetim gibi çeşitli

⁵ Yasal yetki.

çözümler üretmişlerdir. Bu cevapların hepsinde insanın toplumsal bir varlık olduğu, ruhsal durumunun etkilenebileceği göz ardı edildiği için hepsinin eleştirildikleri nokta aynı olmuştur. Bu eleştirilerin üzerine 1930 - 1950 yılları arasında neo-klasik örgüt yaklaşımı⁶ ortaya çıkmıştır.

Neo-klasik yaklaşım Hawthorne Araştırmaları, X ve Y Teorileri, C. Argyrs Modeli ve Maslow'un yaklaşımından meydana gelir. Neo-klasik kuram E.Mayo ve arkadaşları tarafından Hawthorne işletmesindeki fiziksel şartların çalışanlar üzerindeki etkisinin gözlemlenmesiyle başlamıştır. Burada fiziksel koşulların kötüleşmesi sonucu insan performansında düşüş olması beklenirken tam tersine bir sonuç gerçekleşmiştir. Bu sonuç üretim sürecinde insan faktörünün belirli çıktıları olan makine görüşünün değişmesine ve ruhsal-sosyolojik durumunun dikkat çekilmesine neden olmuştur (Yüksel Ö. , 1997). Nitekim bu katkısı, klasik yönetim teorisine neo ön ekini ekleyerek başka bir dönemin başlamasına neden olacaktır. Neo-klasik kuram klasik kuramın hemen bütün ilkelerini kabul etmektedir. Farkı ise bu ilkelere ek olarak üretim sürecinde insan faktörünün diğer girdi faktörlerinden farklı olduğunu belirtmesidir (Peker, 1995: 90).

Mc Gregor'a ait olan X ve Y teorileri neo-klasik kuramı oluşturan bir diğer teoridir. Buna göre, klasik yönetim teorisinin insan tanımı X kuramıdır. Sonrasında X kuramını eleştirerek, Y teorisi geliştirmiş böylece beşeri ilişkiler (neo-klasik) teorisinin ilkelerini oluşturmuştur (Öztürk, 2003: 38). Mc Gregor'un X teorisi aşağıdaki özelliklere sahiptir:

- Çalışanlar yani insanlar, doğalarına uygun olarak çalışmak istemezler ve çalışmayı sevmezler bu nedenle fırsatları oldukları an çalışmaktan kaçmak isteyeceklerdir.
- Çalışanların çalışmayı sevmemelerinden dolayı örgütün hedefine ulaşabilmesi için onları sık sık denetlemek ve aksi bir durumda cezalandırmak gerekmektedir.
- Çalışanlar sorumluluktan uzak dururlar bu nedenle resmi yönlendirme yapmak gerekir.
- Güvenlik yine insanın doğası gereği örgütün hedefleri de dâhil her şeyin üstündedir.
- Y teorisine göre ise:

⁶ Bir diğer adı davranışsal örgüt kuramıdır.

- Çalışanlar, gerekli düzenlemelerle çalışma eylemini dinlenme veya oyun kadar rahat aktiviteler olarak görebilirler.
- İnsan kendini kontrol ederek ve yöneterek örgütün amaçlarının gerçekleşmesini sağlayabilir.
- Ortalama bir insan eğitilerek sorumluluk almayı kabul edebilir.
- Yönetim fonksiyonlarının dışında, örgütün tamamına en iyi kararı vermek adına yaratıcılık yayılabilir (Robbins, 1990: 40).

Y kuramıyla birlikte McGregor klasik yaklaşımlara ek olarak insani ilişkilerin önemini vurgulamış ve yöneticilere burada büyük rol düştüğünü belirtmiştir. Yöneticiler, çalışanlara önem verirse çalışanların motivasyonunun artabileceği ve bu durumun örgütün hedeflerine ulaşmasında etki edeceği sonucuna ulaşmıştır.

Neo-klasik yönetim teorisi, örgütün üretim sürecinde insan faktörüne önem verir ve insan ilişkilerini küçümsemez. Çıktıda yüksek performans için insanın sosyal bir varlık olduğu göz önüne alınarak psikolojik ve sosyal faktörlerin⁷ dikkate alınması şarttır. Yönetim süreci sonunda alınacak kararlarda çalışanların da etkisinin olmalı, yönetim kararlarına katılım sağlanmalıdır. Bir başka özellik ise grup olarak çalışma ruhunu benimsemesidir. Ast ve üst mevkilerde çalışanlar arasında sağlıklı ve verimli iletişim için gerekli koşullar sağlanmalıdır. Ayrıca bu kuram çalışanların çalıştığı mekanların rahat ve estetik olmasını önemser. Çalışanlara belli sınırlar içerisinde yetki ve sorumluluk verilmeli ve yalnızca sonuçlar denetlenmelidir (Aktan, 1997: 23).

Neo-klasik teori klasik teoriye insan boyutunu katmasına rağmen örgütün başka boyutlarını ele almaması ve insan odağında sınırlanması nedeniyle eleştirilmiştir. Her iki teorinin çeşitli alanlarda eksikliklerinin bulunması ayrıca yönetim ve üretim sorunlarına köklü çözümler bulamaması yeni yaklaşımların doğmasına neden olmuştur. Böylece denilebilir ki modern yönetim yaklaşımı klasik ve neo-klasik yönetim teorisinin vardığı yargıları farklı açılardan ele alarak disipline yeni bir yorum katmıştır. Buna göre, modern yönetim kuramlarının bazıları sistem yaklaşımı ve durumsallık yaklaşımıdır.

Sistem yaklaşımı özellikle çağdaş organizasyonlara esin kaynağı olmuştur. Bu yaklaşıma göre, örgütler klasik ve neo-klasik kuramın ele aldığı aksine kapalı değil

⁷ İletişim, liderlik ve motivasyon gibi.

çevrelerinden aldıkları girdileri, belirli bir dönüşüm sürecinden geçirdikten sonra mal ve hizmet olarak çıktı haline getiren oluşumlardır. Entropiye⁸ uğramamaları için buldukları çevreye uyum sağlamaları ve talebin beklentilerine cevap vermeleri elzemdir (Kavasoğlu, 2011: 13).

Sistem fikrinin temelini, biçimsel örgütün Bernard tarafından “*iki ya da daha çok kişinin bilinçli bir biçimde eşgüdümelenen faaliyetlerinin bir sistemi*” şeklinde tanımlanması oluşturur. Bu durumda Bernard örgütü, parçalarının tamamından oluşan bir bütünden daha üst bir kavram olarak görür denebilmektedir. Elbette örgüt birçok alt sistemden meydana gelmiş bir yapıdır. Ancak örgütün esasını bu alt sistemlerin bir arada oluşturdukları yeni ve daha üst olan bir yapı oluşturur.

Modern yönetim teorilerinden bir diğeri de durumsallık yaklaşımıdır. Kendinden önceki yaklaşımların karmaşık örgüt yapısının tamamını ele almaması 1950’li yılların sonu ile 1960’lara gelindiğinde durumsallık yaklaşımının doğmasına neden olacaktır. Daha öncesindeki yaklaşımların temel argümanı “*en iyi organizasyon yapısı oluşturmak*” ve “*organizasyon ilkeleri geliştirmek*” iken durumsallık yaklaşımı daha rasyonel bir açıdan konuya yaklaşarak her yer ve her zamanda geçerli olacak bir organizasyon yapısı yerine, en ideal organizasyon yapısının durum ve koşullara ayak uydurmasıyla mümkün olacağını belirtmiştir. Bu görüş temelinde örgütün dış faktörlerini oluşturan teknolojik gelişmeler, çevre şartları, örgütün büyüklüğü arasındaki bağları somut şekilde ortaya koymaya çalışmıştır (Öztaş, 2014: 230,249).

Durumsallık yaklaşımı örgüt yönetiminde her yerde ve her zamanda geçerli olacak bir yöntem olmadığını kabul eder ve yöntemlerin de içinde bulunulan durumlarla birlikte değişmesi gerektiğine değinir. Bu açıdan durumsallık yaklaşımı için en ideal diye bir sistem yoktur. Dolayısıyla bu yaklaşım öncesinde olan üç temel yaklaşımı⁹ örgütün içinde bulunduğu şartlar doğrultusunda en ideali bulmak adına kapsamına dâhil eder (Özalp, 2006).

Yönetim kavramının bilimsel bir biçimde ele alınması ve günümüz anlamına ulaşmasının seyri bu şekildedir. Çalışmanın konusuyla bağlantılı olan kamu yönetimi

⁸ Enerjinin tükenmesi, faaliyetlerin bozulması, dengenin kaybolması, tek kelimeyle organizma olarak ele alınan örgütün ölmesi anlamını taşır.

⁹ Klasik- neoklasik- sistem yaklaşımı.

kavramı yönetimin bir türüdür. Kamu yönetimini anlamak için yönetim kavramının kapsamının belirlenmesi bu açıdan önem arz eder.

2.4. Kamu Yönetimi Kavramı

Yönetim kavramının tanımının son derece kapsamlı ve çeşitli olmasıyla ilintili olarak kamu yönetimi üzerinde çok çeşitli tanımlar yapılabilen bir kavramdır. Bu tanımlardan biri kamu yönetimi, malların ve hizmetlerin yani çıktılarının vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamasına giden sürecin tamamı olduğu şeklindedir. Bu tanımlamada kamu yönetimi kavramının özellikle vatandaşların ihtiyaçlarını karşılama görevi üstlendiği görülmektedir. Bir diğeri ise kamu yönetiminin yasalara bağlı kalınarak verilen hükümlerin uygulanmasına yönelik tüm eylemleri içermesi yönünde olan tanımdır. Bu tanımlamaya göre kamu yönetiminin mekanizması, iç içe geçmiş ve birbirleriyle çelişen sorunlar arasında işler. Bundan dolayı işlevsel ve yapısal olmak üzere iki yönlü ele alınabilmektedir. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel özellikte olan kuralların yani yasaların ve kamu politikası tarafından alınan kararların uygulanmasından oluşur. Yapısal olarak kamu yönetimi ise devletin bir örgüt olmasından kaynaklanan görünümüne atıf yapmaktadır (Eryılmaz, 2004: 6). Ayrıca kamu yönetimi, toplumun talepleri doğrultusunda şekil alan hizmetlerin oluşması ve topluma ulaşması sürecinin tamamıdır. Burada kamu yönetimi bir yandan toplumsal talepleri karşılarken bir yandan toplumun gelişmesini sağlayacak eylemlerin düzenlenmesini ve desteklenmesini sağlar (Şen, 2014: 8). Bir başka tanımlama ise kamu yönetiminin; devlet aygıtının amaçlarını gerçekleştirmek üzere örgütlenmiş insan gücü, araç ve gereçlerden meydana gelen örgütün yönetilmesi süreci olarak ele alınmasıdır. Bu noktada kamu yönetimi, kamu siyasalarının yürütülmesi için gerekli insani ve kümesel çabaların paralel biçimde hareket etmesini sağlayan sistem olarak tanımlanabilir. Bozkurt ve diğerlerine (1998) göre kamu yönetimi, siyasal karar alan organlara teknik destek sağlayan ve alınan kararlar doğrultusunda işleyişi yönlendiren örgütlerin tamamıdır.

Bu tanımlar ışığında kamu yönetiminin kapsamı şu şekilde ifade edilebilir. Kamu yönetimi ile yürütme fonksiyonu bir anlama gelebilir ancak kamu yönetimi kavramı yasama ve yargı gibi diğer iki erkten tamamen ayrı düşünülemez. Bu kavram vatandaşların talepleri doğrultusunda oluşturulan kamu politikalarının tasarlanması ve vatandaşlara ulaşması ile birlikte anılabilir. Ayrıca kamu yönetimi bir örgütün üretim süreci gibi

kamusal mal ve hizmetlerin üretim sürecini oluşturan örgüt olarak düşünülebilir (Şen, 2014: 9).

Bu tanımlamalara ek olarak kamu yönetimi kavramının bazı ilkeleri vardır. Bu ilkeler kamu yönetiminin varlık sebebinin kamuya hizmet etmek olduğu kabulünden beslenir. Bu doğrultuda kamu yararını da korumaktadır. Ayrıca kamu yönetiminde eylemler bazı çekincelerden dolayı çeşitli yasalar ve düzenlemelerle sınırlandırılmıştır. Bu çekinceler kamusal gücün kişisel hırslar doğrultusunda kullanılması ve umarsızca israf edilmesi gibi çekincelerdir. Nitekim kamu yönetiminde başarı ya da başarısızlık kriterleri somut şekilde ortaya konulmamıştır ve verimlilik ve etkinliğin ölçülebilmesi adına çalışmalar yetersizdir. Bu nedenle doğruluk, adalet, tarafsızlık gibi erdemler kamu bünyesinde bulunan personelin iş ve eylemlerinin çerçevesini belirleyen erdemlerdir (Genç, 2005: 15).

İnsanlık tarihinde yaşanan olaylar doğrultusunda dünyada ve toplumlarda yaşanan değişimle birlikte kamu yönetimi kavramında da değişimler meydana gelmiştir. Artık bu kavramdan beklenenler günün şartları ölçüsünde daha farklıdır. Bu değişimin boyutları geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında ele alınacaktır.

2.4.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ve Özellikleri

Geleneksel kamu yönetimi (GKY) anlayışı net bir tarih verilmesi gerekirse 1887'de Woodrow Wilson'un Yönetimin İncelenmesi¹⁰ adlı makalesiyle başlar. Hemen her çözüm ve tespit odaklı teoride olduğu gibi bu makale döneminin yağma sistemi¹¹ olarak adlandırılan ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) halkının yükselen tansiyonuna ve kötüye giden ekonomisine çare bulmak adına yazılmıştır. Eser, çözüm yolu olarak yönetimin siyasi müdahalelerden soyutlanması gerektiğini bulmuştur. Bu çalışmayla ayrıca kamu yönetimi *pratik bir ilim olarak bilinmeye ihtiyaç duyulması üzerine* incelenmiştir.¹²

¹⁰ The Study of Administration

¹¹ Spoil system

¹² https://www.academia.edu/17657720/%C4%B0darenin_%C4%B0ncelenmesi_Woodrow_Wilson Erişim Tarihi: 22.01.2017

Geleneksel kamu yönetiminin teorik arka planı klasik örgüt teorisi olarak bilinen Frederick Taylor'ın Bilimsel Yönetim ve Henry Fayol'un Yönetim Süreci yaklaşımı ile Max Weber'in Bürokratik Yönetim teorisi ve Neo-klasik örgüt teorisinin görüşlerinden meydana gelmektedir (Yüksel, 1997).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19. yüzyılın ikinci yarısı ve 20. yüzyılın son çeyreği arasında kamu yönetimi teorilerinde etkinliği sürmüş olan hâkim paradigmanın adıdır (Eryılmaz, 2004: 16).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, ilk olarak ABD'de önceliği yönetim ve siyaseti birbirinden ayırmak olan, kamu yönetimi tanımını yeniden yapan ve özellikle bu tanımda yönetimin teknik boyutlarını öne çıkaran paradigma olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda geleneksel yönetim anlayışının dört ilkesi vardır:

1. Kamu yönetiminin yapısı Weberyen bürokrasi olarak adlandırılan ayrıntılı kurallardan meydana gelen ve şahsi olmayan prensiplerden oluşan katı hiyerarşik sistemden meydana gelmektedir. Böylece yönetimde yanlılık bertaraf edilebilecek ve verim,etkinlik sağlamak garanti hale gelecektir.
2. Devlet, kamusal hizmet ve üretim olan çıktılarının dağıtımında bizzat kendi bürokratik örgütleri yoluyla var olmalıdır. Bu ilke kapsamında devlet, refah devleti olma amacıyla etkinliğini arttırdı. Çıktıların dağıtımı konusunda katı prosedürler saptandı ve kamu çalışanlarının rolleri ve görevleri ayrıntılı bir şekilde belirlendi. Bu noktada devlete amacını unutarak aracını amaç ettiği yönünde yani kurallar ve normlar ekseninde hantallaştığı eleştirisi yöneltilmektedir.
3. Anlayışın doğmasına atıf yapan siyasi ve idari işlemlerin birbirinden soyutlanabileceği ise üçüncü ilkedir. İdarenin görevi politika yapmak değil siyasilerin yaptığı siyasa ve stratejileri uygulamaktır. Kamu yönetimi bu noktada siyasi liderlere tam bir itaatle bağlı olmak durumundadır. Hizmetlerin niteliğinden çok niceliği önem kazanmakta ve bu hizmetlerin denetlenmesi yalnızca yasal ve finansal ilkelere uyum sağlayıp sağlamadığından ibarettir.

4. Son olarak kamu yönetimi, yönetim fonksiyonunun özel bir biçimidir. Bu durumda özel sektörün yönetim fonksiyonlarından her açıdan ayrılmaktadır. Kamu yönetimi her siyasi kanada eşit mesafede bulunmalı yani siyasi tarafsızlığa haiz olmalıdır. Burada belirtmek gerekir ki bu yönetim anlayışının bazı kabulleri, kamu yönetimi halka karşı birebir sorumlu hissetmez ve piyasaya karşı da duyarlılığı ya yoktur ya da çok zayıftır şeklindedir (Eryılmaz, 2004: 23).

Bu ilkeler çerçevesinde geleneksel kamu yönetiminin özellikleri sıralanabilmektedir. Bu özellikler:

Siyaset yönetim ayrımından kaynaklanan siyasetçi bürokrat ayrımı: Planlanan amaçlar siyasetçiler tarafından oluşturulur, bu planları uygulama ise siyasetçilerin kontrolünde bürokratlar yani kamu çalışanları tarafından gerçekleştirilir.

Durağan çevre anlayışına dayanan statik planlama yaklaşımı: Geleneksel yönetim paradigmasında durağan iç ve dış çevre kabulü söz konusudur. Bu nedenle durumlar karşısında değişebilen planlar anlayışı kabul edilmemiş ve planlamalar merkezîyetçi bir anlayışla yapılmıştır.

Merkezîyetçi yönetim sistemi: Bu paradigmanda karar alma, amaç edinme, planlama yapma yalnızca üst düzey yöneticilerin işidir. Bunun yanında orta ve ilk kademe yöneticiler ile kurum çalışanlarının ve vatandaşın bu sürece katılımı alt seviyelerdedir.

Weberyen bürokrasi temelinde dikey hiyerarşik-bürokratik örgüt yapısı: Bu anlayışta örgüt yapısı bölünme odaklı, çok basamaklıdır. Çevre koşulları statik kabul edildiğinden örgütün değişimlere uyum sağlama oranı son derece az ve yavaştır.

Tek yönlü haberleşme sistemi: Bu paradigmanda katı hiyerarşiye bağlı olarak haberleşme emir ve talimat odaklı, yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşen kamu çalışanlarının planlama sürecine katılmadığı bunun yanında ast ve üst arasında iletişim etkinliklerinin son derece kısıtlı olduğu bir sistemdir. Bu haberleşme sistemi de yavaş işleme ve ihtiyaçlara cevap verememesi nedeniyle bir diğer eleştirinin konusu olacaktır.

Resmi esaslara dayalı ilişkiler ağı: Bu anlayış içerisinde ilişkiler formel¹³ formatta gerçekleşmektedir. Bu nedenle ilişkiler ağı belli bir karar üzerinde uzlaşmaya uzaktır. Ayrıca bu sistemle rekabet ve ilerlemenin öncüsü olan “ben” anlayışına da uzak bir tavır sergilenmektedir. Resmi formatta gerçekleşen ilişkiler dayanışma ruhunu ve yardımlaşma isteğini de zedelemektedir.

Sabit ve daimi istihdama dayanan personel sistemi: Anlayışa göre kamu hizmeti ve kamu çalışanı kavramları özdeştir. Dolayısıyla kamunun gerçekleştirdiği her iş (eylem) standardizasyon sağlamak için istihdam garantili kamu çalışanları ile gerçekleştirilmelidir.

Liyakat sistemi ve performans anlayışının zayıf kaldığı değerlendirme sistemi: Havuç-sopa¹⁴ taktiği olarak adlandırılan bu uygulama geleneksel kamu yönetiminde daha çok sopa olarak kendini göstermektedir. Çalışanın kişisel özellikleri önemsenmeyerek, inisiyatif kullanmanın ve risk almanın teşvik edilmediği bunun yanı sıra kurallara bağlılığın öncelendiği bir anlayışa sahiptir (Şen, 2014: 15).

Kamu yönetimi anlayışının özelliklerini Hughes (2014) yedi temel açıdan sınıflandırmaktadır. Bu anlayışı modern anlayışlardan ayıran ilk özellik bürokrasidir. Özellikle kamu dışında kalan özel sektör veya diğer kurumlarda bu yapıyı uygulayabilmelerine rağmen *bürokrasi*¹⁵ kavramı daha çok kamu yönetimi tekeline aittir. İkinci olarak, *en iyi yol ilkesidir*.¹⁶ Bu ilkeye göre işin gerçekleşmesi sırasında özellikle yönetici kadro kurallara büyük sadakat göstermelidirler. Üçüncü ilke *bürokratik dağıtımdır*. Siyasi kadro, karar verici misyonunu üstlendiği için mal ve hizmetlerin dağıtımını bürokrasi aracılığıyla direk olarak yapılmaktadır. Dördüncü ilke, *siyaset / idare ayrımı inancıdır*.¹⁷ Bu inanca göre yönetimin sağlığı için siyaset ve idare birbirlerinden bağımsız hareket ederler. Politik veya stratejik unsurlar siyasilerin elindedir. Bu noktada idareciler yalnızca verilen kararlara ve yapılan planlara uygun hareket eder ve üstlerine düşen görevleri yerine getirirler. Beşinci ilke, kamu hizmetlerinin varlık sebebi olma özelliğini taşıyan ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının bir ilkesi haline gelen *kamu yararı düşüncesidir*. Altıncı ilke, kamu idaresinin sürekliliğinden kaynaklanan ve gerçekleştiren kimselerin tarafsızlığının önemli olmasından dolayı ömür boyu istihdamları

¹³ Resmi/biçimsel format.

¹⁴ Ödül/ceza uygulaması

¹⁵ Weber tarafından yeniden ele alındığı anlamıyla bürokrasi kavramı.

¹⁶ Temelleri Taylor tarafından konulmuştur.

¹⁷ Wilson'un makalesiyle literatürde yer bulan saptama.

da garantilenen ayrıca hiçbir siyasi elite eşit olunmadığı düşünülen *profesyonel bürokrasi*dir. Yedinci ve son ilke tüm kamu hizmetlerinin yerine getirildiği, verilen talimatların uyulması görevine sahip ve eylemlerinin sonuçları için sorumluluk taşınmayan *mutlak bir idare* ilkesidir.

Bu ilkeler ve özellikler çerçevesinde geleneksel kamu yönetimi anlayışı aşağıdaki tabloda yapı- yönetim modeli- roller, ilkeler ve politikalar şeklinde başlıklarla şematize edilmiştir (Eryılmaz, 2004: 26).

Yönetim Modeli	Yapı	Roller, İlkeler, Politikalar
Geleneksel Yönetim	Katı Örgüt Modeli Merkeziyetçi Sistem Katı Hiyerarşik Yapı Geniş Alanlı Merkez Hizmet Odaklı Devlet Büyük Ölçekli Yapı Modeli Bürokrasi Eğilimli	Yönetim ¹⁸ Örgüt Merkezli Kurallara Bağlı Yakından Kontrol Sevk ve İdare Sabit Ücret Sistemi Bürokrat Tipi Yönetici Az Yetkili Yönetici Gizlilik Hizmetlerde Nicelik Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme Kapalı Enformasyon Kanalları Yetkiyi Toplayan Risk Almakta İsteksiz Kuralcı ve Kırtasiyeciler Girdi ve Süreç Odaklı Birey Yönetimli

¹⁸ Administration olarak İngilizce’de kullanıldığı haliyle. Yönetimin idare fonksiyonunun vurgulandığı halidir.

2.4.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı kaynağını aldığı teorilerden dolayı çeşitli eleştiriler almıştır. Eleştiriler geleneksel paradigmanın üç temel unsuruna yöneltilmiştir. Bunlar; Weber ve *bürokratik örgütlenme*, Wilson ve *idare-siyaset ayrımı anlayışı* ve Taylor ve *zorunlu, evrensel, tek iyi yol* fikrine yapılan eleştiriler şeklinde ele alınabilir.

Eleştiri yapılan bu noktalardan hareketle geleneksel anlayışın kabulüne rağmen siyaset ve idare ayrımının net şekilde yapılmamış olması, merkeziyetçilik ve katı hiyerarşi neticesinde kurallara sıkı sıkıya bağlılık ve beraberinde kırtasiyecilik, değişen koşullara uyumda gecikme bu nedenle işlemlerin yavaş gerçekleşmesi, siyasi karar alma mekanizmalarının kendilerini vatandaştan uzak görmeleri ve bunun sonucu olarak onların ihtiyaç ve ilgilerine duyarsızlaşması gibi daha detaylı eleştirilere ulaşılabilmektedir (Gökçe ve Turan, 2008). Bunların bir kısmına çalışmada değinilmesine rağmen konuya daha sistemli yaklaşmak gerekirse geleneksel kamu yönetimi anlayışının aldığı eleştirilerden bazıları şu şekildedir.

Kamu hizmetlerinin vatandaşa ulaştırılması sonucu bu işlemlerin başarılı olup olmadığını değerlendirebilecek somut denetim kriterlerinin bulunmaması hizmetlerin değerlendirilememesine veya yanlış değerlendirilmesine neden olmaktadır. Ayrıca geleneksel kamu yönetimi paradigmasının benimsediği örgüt yapısı, ast ve üst kademeler arasında iletişimsizliğin yaşandığı, bununla paralel olarak sorumluluk ve görevlerin rasyonel ve adil dağıtılmadığı bir yapının öne çıkmasına zemin hazırlamaktadır (Saran, 2004: 123). Geleneksel kamu yönetiminin rekabeti ortadan kaldırması ve alanında tek olması nedeniyle hizmet kalitesinin arttırılmasında beklenen artış sağlanamamaktadır. Vatandaştan uzaklaşan siyasi karar alma mekanizmalarının vatandaşın beklentilerini karşılayamamaktadır (Dalay, 2001: 108). Geleneksel kamu yönetimi anlayışında makina olarak tasvir edilen sistem, doğal olarak sistemin sabit bir düzlemde kalması için çalışanlarının kişisel farklılıklarını göz ardı eder. Bunun sonucu olarak ise kişilere göre değişen geliştirme metotları yerine çalışanları tek bir yapıya uymaya zorlama söz konusudur (Al, 2002: 31). Bu eleştirilere ek olarak, geleneksel yönetim anlayışının bürokratik örgütlenme modeli nedeniyle katı hiyerarşik yapısı yenilikçi fikirlerin yapılmasına izin vermez. İnsan faktörünün tüm yönleri, özellikle yaratıcı zekâsı hak ettiği ölçüde kullanılmaz. Bu anlayışa göre merkeziyetçi özellikte olan yapılanma, ast

mevkiilerde bulunan kamu çalışanlarının vatandaşla yakın mesafede olmasına rağmen değişen talepler doğrultusunda esnek tavır almasına izin vermez. Bu durumda vatandaşın talepleri zamanla değiştiğinde bunu en yakından hisseden ast mevkideki kamu çalışanları, taleplerin karşılanmasına yönelik herhangi bir tavır değişikliğinde bulunamazlar. Nitekim kamu çalışanlarına özgü motivasyon araçları söz konusu değildir. Olan motivasyon kalemleri yalnızca itibar, güç, ücrettir (Eren E., 1996: 23).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının sahip olduğu bürokratik örgüt mekanizmasının bir diğer eleştirildiği nokta ise yukarıda belirtilen motivasyon araçlarıyla bağlantılı olarak kişisel çıkarları önceleyen ve yolsuzlukların önünü açan bir mekanizma olmasıdır. İdeal olan ise verimlilik ve etkinliğin artması kapsamında adımlar atmak, kalkınmayı hedeflemektir (Saran, 2004: 124).

Tüm bu eleştirilerden modern yönetim anlayışının sahip olduğu en somut nüve geleneksel olan anlayışın teknolojik gelişmeler ve küreselleşme gibi yeni çağın getirdiği değişimlere uyum sağlayamamasıdır. Geleneksel olana göre kamu yönetimi sistemi olabildiğince geniş ve muhafazakâr olduğundan, gereken hızda uyum göstermesi beklenemez. Değişime olan bu katı tutum mekanik anlayışın sonuçlarından biridir. Buna ek olarak değişen hayat şartlarıyla birlikte vatandaşın yüksek kalite ve hızda hizmet beklemesi de modern anlayışın gelişmesinde rol oynayacaktır (Al, 2002: 31).

2.5. Klasik Kamu Yönetimi Anlayışından Yeni Kamu Yönetimine Evrim Süreci

1970'lerden itibaren dünyada ve akademik çevrelerde devleti yeniden tanımlama çabaları ortaya çıkmıştır. Bu tanımlama çabaları aslında devletin işleyişine ve ekonomik vasfına yöneltilen eleştirilerden kaynaklanmaktadır.

20. yüzyılın sonlarına gelindiğinde klasik kamu yönetimi anlayışının sahip olduğu özellikler, teorik arka planı liberal tez olan düşünsel akımın etkisiyle büyük değişim yaşamıştır. Bu değişimin eylem dünyasında etkileri bazen çok net fark edilebilirken bazen son derece cılız çabalardan ibaret kalabilmektedir. 1980'lerde kamu yönetimi anlayışında yaşanan bu paradigma değişimi, klasik anlayıştaki katı hiyerarşik ve özellikle bürokratik yapının modern dünyaya uyum sağlaması amacıyla daha esnek ve ekonomide dönüşüm tabanlı olması eğiliminde görülmüştür (Özer, 2005: 198)

2.5.1. Klasik Kamu Yönetiminin Misyonunu Tamamlaması

20. yüzyılın sonlarında klasik kamu yönetimi anlayışında yaşanan bu değişim zamanlama olarak tesadüfi değildir. Teknolojide yaşanan gelişmelerle birlikte artan üretim ve bununla paralel olarak hayat standartlarında yaşanan yükselme ve artan nüfus, devlete karşı vatandaşın bakış açısını değiştirmiştir. Nüfus daha fazla ve beklentiler daha yüksekken en hızlı ve en doğru hizmetin vatandaşa ulaşması görevi daha fazla önem kazanmıştır.

Bilgi, iletişim devrimi ve küreselleşmeyle birlikte sanayi devriminin şartlarıyla dizayn edilmiş olan klasik anlayış ulus devlet, bürokrasi ve demokrasi gibi kavramları bu değişen koşullar neticesinde yeniden ele alarak tanımlamak durumunda kalmıştır. Bu değişim gerekliliği ekonomik, siyasi, sosyal, kültürel hemen her alanda görülmektedir (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 3). Değişim rüzgârının yalnızca kamu anlayışı tarafından esmediği belirtilmelidir. Yaşanan bu dönüşüm örgütsel yapılar ve işleyiş minvalinde gerçekleşmektedir. Bu noktada çalışmada daha önce belirtilen modern örgüt kuramları (sistem yaklaşımı, durumsallık yaklaşımı) bu değişimin teorik çerçevesini oluşturmaktadır. Artık örgütler, kapalı sistemler olarak düşünülmemekte ve çevrelerindeki olaylara daha uyumlu hâlde yapılanma ihtiyacı gütmemektedirler. Bu durum, bürokrasi dışında yeni işleyiş sistemlerine olan ihtiyacı arttırmıştır (Sargut, 1997). Küreselleşme ve teknolojinin gelişmesiyle artan rekabet de örgütlerin daha esnek ve gelişime açık, bürokrasi gibi merkez odaklı ve katı bir sistemden farklı bir sisteme ihtiyaç duyduğunu ispatlar niteliktedir. Artık sistemin gerektirdiği kamu yönetimi, yönetimin daha dinamik ve esnek yapıda olduğu, ihtiyaçlara ve değişen koşullara yönelik hızlı tepki verebilen ve halkın artan beklentilerini tatmin eden özelliklere sahip olmalıdır (Aykaç, 2001).

Değişimin nedenleri yani klasik kamu yönetimi anlayışının misyonunu tamamlaması özellikle ekonomik açıdan değerlendirilirse ekonomik kalkınma planlamalarının serbest piyasa ekonomisi temelinde düşünülmesi, *kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması* olarak tanımlanabilir (Aksoy, 1995). Bu kayma, devletin özellikle ekonomideki müdahalesinin öncelikli olarak ele alındığı politikaların temelden değişmesine neden olmuştur. Gerçekleşen bu değişimin yönetilmesi gerekmiştir. Değişim dünyada ve teknolojide yaşanan gelişmelerle sürekli olma özelliğine sahiptir. Artık örgütler için çevreye uyum hayati bir unsur haline gelmiştir.

Klasik kamu yönetimine yöneltilen eleştiriler kapsamında konu ele alındığında, özellikle mevcut eleştirilerin çoğunun Weberyen bürokrasi temelinde yükseldiğine dikkat edilmektedir. Bu sayede değişim ve esneklik kavramının gelişen yeni paradigmaların merkezinde bulunma nedeni anlaşılacaktır. Esneklik ve değişim kavramlarının varlık sebebi verimlilik ve etkinliktir. Bu nedenle yeni gelişen paradigmaların daha net anlaşılabilmesi için konuyu ekonomi disiplini çerçevesinde detaylandırmakta fayda vardır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünyada artan güvenlik önlemleri savunma taktikleri ve silah sanayisindeki gelişmeler *işlemsel-operasyonel* araştırmaların başlamasına neden olmuştur. Bunun yanında 1960'larda *kritik yol analizi* ve *kara ağaçları* gibi teknikler kamu örgütlenmelerinde kendine karşılık bulmuştur (Dunsire'den aktaran Özer, 2005: 204). Ayrıca refah devleti düşüncesi, devletin yayılma alanını genişleterek, yapması gerekenleri arttırmış dolayısıyla kamu hizmetlerinin maliyetlerini arttırmıştır. 1970'lere gelindiğinde özellikle neo-liberal politikacılar devletin ekonomik büyümesine karşı eleştirilerde bulunmuşlardır. Onlara göre etkinlik alanı daraltılan devlet ekonomik alanda daha aktif var olabilecek böylece refaha ulaşmak daha kolay olacaktır (Eryılmaz, 2008). Ekonomide yaşanan sürekli vergi artışları, bireyciliğin yaygınlaşması, hizmetten yararlananların aldıkları hizmetten memnun olmaması, şeffaflığın sağlanamaması, kamu hizmetlerinde yaşanan aksaklıklar ve yavaşlıklar yeni paradigmanın gelişmesine neden olan ekonomi temelli diğer sebeplerdir. Bu nedenledir ki ortaya çıkan yeni anlayış hizmette hız ve kalite üzerinde yükselmiştir. Hizmetlerin en etkin ve verimli şekilde üretilmesi, özelleştirme, gerekli durumlarda ortaklık kurma, kıyaslama, sözleşmecilik, iç pazar oluşturma, hizmet alanının memnuniyetini artırma gibi hedefler bu doğrultuda konulan hedeflerdir. Bu hedeflerin gerçekleşmesi için ise, daha çok klasik kamu yönetiminin fonksiyonu olan kamu sektöründe düzenleyici faaliyetlerin yanı sıra yeniden dağıtım politikaları yoluyla gelir transferlerinin yönetimi bu değişim süreci sonunda kamu sektörüne eklenmiştir (Lane'den aktaran Özer, 2005: 206).

2.5.2. Değişimin Etkileri

Modern paradigmaya olan ihtiyaç kesinleştikten sonra yaşanan değişimin iki önemli noktada etki yarattığı kabul edilebilmektedir. Bunlardan ilki kamu yönetimi, devlet idaresi alanında bütün kavram ve aktörlerin en baştan ele alınarak tanımlanmasıdır. Özellikle özelleştirme ve devletin küçültülmesi gibi kavramlar değişim ihtiyacının ortaya çıkması üzerine çok tartışılan kavramlar olmuştur. Burada amaç halka hizmetin en hızlı ve etkin

şekilde ulaşması, hizmet alıcıların memnuniyetinin arttırılmasıdır. İkinci etki ise klasik kamu yönetimi kavramlarının bu denli incelenmesi üzerine kamu hizmetleri daha kaliteli şekilde alıcıya ulaşmıştır. Hizmetler bu aşamaya gelene kadar yönetimin tek merkezden nasıl sağlanacağı, fonksiyonel uzmanlaşmanın nasıl gerçekleşebileceği, katı hiyerarşik özelliğe sahip bürokrasilerin yükselen beklentilere karşı cevabı nasıl vereceği soruları tartışılmıştır (Kettl, 2002: 46).

Kamu yönetimi anlayışında yaşanan bu değişim özellikle kamu sektöründe üç ayrı alanda daha net görülebilmektedir. Bu üç alan devletin büyüdükçe hantallaşması, kamu sektörünün faaliyet alanının sınırları ve bürokratik yönetimin kullandığı yöntemlere karşı yapılan eleştiriler kapsamında şekillenmiştir (Hughes, 2014: 38). Bu üç noktayla ve eleştirilerle paralel olarak değişim kamu yönetiminde kendini dört ayrı alanda gösterme fırsatı bulmuştur. Bu dört alan:

Şeffaf yönetim anlayışı: Kamu yönetimi artık etik değerler taşıyan bir anlayış haline gelmektedir. Hizmette kalite ve etkinlik önemsenirken hizmet alıcılarına yani vatandaşlara karşı açıklık ve dürüstlük de göz ardı edilemeyecek bir kavram olarak modern yönetim anlayışında yerini almıştır.

Küçük ve etkin devlet anlayışı: Her alanda etkin olan devletin hizmeti daha az kalitede ve yavaş olarak alıcıya ulaştıracağı eleştirisi klasik kamu yönetimi anlayışının aldığı güçlü eleştirilerden biridir. Dolayısıyla modern anlayış özel sektör ve devlet arasındaki sınırların daha muğlak ve hatta devletin de en az özel sektör kadar esnek ve değişken taleplere hızlı cevap verebilen nitelikte olması gerektiğini vurgulamıştır. Artık devlet her alanda etkinliği had safhada olan bir örgüt değildir.

İdare ve yönetim anlayışındaki değişim: Yeni anlayışa göre kamu yöneticileri kamu politikaları yapma sürecine katılmamalı yalnızca yapılan politikaların uygulanmasında devreye girmelidir.

Merkeziyetçilikten uzaklaşma: Yeni anlayış demokrasiye daha fazla yaklaşılabilmesi ve hizmetin halka daha yakın hale getirilerek alıcının memnuniyetinin arttırılmasını hedeflemesi nedeniyle devletin merkeziyetçilikten uzaklaşması gerektiğini düşünmektedir (Özer, 2005: 212).

Klasik kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimin etkileri bu alanlarda görülmüştür. Bu alanların etkileri her ülkenin kendi sahip olduğu değerler ve koşulları kapsamında değerlendirilmelidir. Nitekim etkilerin boyutları ve görüldüğü noktalar ülkeden ülkeye çeşitlilik gösterebilmektedir.



3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE ETKİLERİ

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına yapılan eleştiriler doğrultusunda neden sonuç ilişkisi bağlamında yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış sürecinin temelleri belirtilmiştir. Bu temeller üzerine ise yeni kamu yönetimi anlayışı kurulacak ve yeni sağ etkisinde gerçekleşen dünyadan politika örnekleri verilerek Türkiye’de bu değişimin boyutları ele alınacaktır.

3.1. Yeni Kamu Yönetimi Paradigmasının Doğuşu

1970’lere gelen dünya geçirdiği değişimleri ve krizleri birçok kavramı yeniden tanımlayarak, farklı alanlarda daha farklı politikalar izleyerek, aynı sorunlara başka başka yaklaşımlarda bulunarak aşmayı hedeflemiştir. Yaşanan krizlerin özellikle ekonomi endeksli olması ekonomik teorilerin yeniden ele alınması dolaylı yoldan devletin ekonomik etkinliği yoluyla meseleyi devletin ve kurumlarının yeniden gözden geçirilmesi aşamasına taşımıştır. Krizin çözümleri devletin ekonomi alanında yapılan reformlarda aranırken bu değişim yalnızca ekonomi alanıyla sınırlı kalmamıştır. Kamu yönetiminin yapı ve işleyişi yeniden sorgulanmaya başlanmış ve dahası devlet örgütünün tanımı yeniden yapılmaya çalışılmıştır. Kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarına olan bakış açılarının değiştirilmesi bu kavramların kendilerine yaptıkları tanımda tavır değişikliğine gitmeleri gerektiği fikrini ortaya çıkarmıştır (Emre, 2003: 166).

Birçok ülkede bu “reforma ihtiyaç var” fikri farklı politikalar ve isimlerle kendine yer bulmuştur. Ancak literatürde en baskın olarak ele alınan ismi ise Hood tarafından ifade edilen yeni kamu yönetimi¹⁹ (YKY)dir (Hood, 1991).

Kavramın oluşmasında ise James Perry ve Kenneth Kraemer’in 1983 yılında yayınladıkları “Public Management: Public and Private Perspectives” başlıklı derleme kitap önemli bir yer tutar. Bu eserde yeni bir kamu yönetimi anlayışının doğduğu öngörülmüştür. Bu anlayışın amaçları ise *kamu örgütlerinin görevlerini yerine getirmelerinin yollarını aramak ve geliştirmek, yürütme erkini temel analiz birimi olarak ele almak, kamu kuruluşlarında görevli yöneticilerin daha yetkin bir duruma getirilebilmeleri için gerekli araç ve teknikleri geliştirmek, yöntemsel olarak kesimler ve*

¹⁹ New Public Management.

örgütler arası karşılaştırma teknikleri üzerinde yoğunlaşmak olarak ifade edilmiştir. Ancak bu okulun kavramsallaştırma sistematığının sınırlı ve yüzeysel olması okulun kendini revize etmesine neden olmuştur. Bu yenilenme çabalarının sonunda ise yeni kamu yönetimi anlayışı doğmuştur (Üstüner, 2000: 16-20).

Yeni kamu yönetimi kavramının ilk kez kullanılması İngiliz akademisyen Christopher Hood'un "A Public Management for All Seasons" başlıklı makalesini yazmasıyla gerçekleşir. Aslında makalede yer alan reformist hareketler bu eylemlere ismini veren kavram ortaya çıkmadan önce gerçekleşmiştir. Belirtilmelidir ki dünya politikalarında benzer motivasyonlarla yapılan reformlar kavramsal çerçevesi çizilmeden önce eylem dünyasında kendini göstermişlerdir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının bu hızlı yükselişinde kapitalizmin yükselişi, yaygın olması ve kapitalizmin 20. yüzyılın sonunda 21. yüzyılın başlarında yaşamak zorunda kaldığı değişimin etkisinden bahsetmek gerekir (Felts ve Jos'dan aktaran Karcı, 2008: 44). 20. yüzyılın sonlarına gelindiğinde artık ekonomik bütün faktörlerin gelişiminde en etkili teorinin kapitalist teori olduğu kabul edilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı da gelenekselden yeniye geçişin kapitalizmin daha iyi işlemesine imkân vereceğini iddia etmiştir. Bu yeni sistemde verimlilik ve çıktılar-ürünler en önemli kavramlardır. Burada şöyle bir tespit yapmak yanlış olmayacaktır. Değişim kamu yönetimi disiplininin ihtiyaçlarından değil kapitalist teorinin talepleri doğrultusunda yaşanmıştır. Bu noktada düğmeye basan ise piyasadır (Karcı, 2008).

Neo-liberal teori ise sosyal devlet²⁰ anlayışına getirdiği eleştirilerle devletin daha sınırlı roller alması gerektiğini bununla birlikte kamu hizmetlerinin üç E²¹ sıfatlarına sahip olarak gerçekleşmesi ihtiyacını belirtmiştir (Karcı, 2008). Nitekim geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve refah devleti tanımı birbiriyle son derece uyumludur. Refah devleti kapsamında devletin her kurum ve alanda²² etkin olacağı fikrinden dolayı devletin hizmetlerine yönelik talep artmıştır. Bu talep artışı ise ekonomik olarak devletin etkin ve verimli politikalar üretmesine engel olacak krizlere neden olmuştur. Katı bürokratik yapıların değişimler ve talepler karşısında esnek olmayan tavrı da çeşitli reformlara ihtiyacı doğurmuştur (Ömürgönülşen, 1997). Yaşanan bu sorunlara karşı kamu

²⁰ Refah devleti

²¹ Ekonomik, etkin ve etkili kamu hizmeti kavramı.

²² Sosyal, ekonomik, toplumsal gibi.

harcamalarının ve kamuda çalışanların sayısının azaltılması, özelleştirmenin artması ve kamu hizmetlerinin yerel boyutlarda görülmesi gibi devletin boyutlarının küçültülmesi yönünde çözümler bulunmuştur (Güler, 2005: 28). Bulunan çözümler doğrultusunda, devleti bir işletme gibi düşünerek, işletme yönetiminin bazı elemanlarından yararlanılarak yönetilmesi noktasında uzlaşmıştır. Süreç sonunda yeni kamu işletmeciliği doğmuş ve bu hizmet sağlama yöntemleri, kamu yönetimi alanına hâkim olan önceki dönemin sonlanmasına neden olmuştur. Neo-liberal teorinin arka planda bu politikaları desteklemesiyle, devlet kamu hizmetlerinin kapsamını daraltarak, vatandaşa müşteri olarak yaklaşmaya başlamıştır. Dolayısıyla hizmetler karşılıklılık esasına uygun olarak yerine getirilmiştir. Kamu yararı artık hizmetlerin motivasyon kaynağı değildir. Hâkim olan anlayış artık kamu yararı yerine verimlilik (Tarhan ve Ezici, 2011).

Yeni kamu yönetimi, kamu karar alıcılarının planlamalarını yaparken geleneksel anlayışa göre daha serbest hareket etmeleri gerektiğini belirtmiştir. Bu noktada “serbestleştirme” ilkesi yeni kamu yönetiminin kabullerinden biri haline gelmiştir. 20. yüzyıla gelindiğinde kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde kamu çalışanları sözleşmeli olarak işe alınmaya başlanmış, *departman sekreterleri*²³ bölümlerin yöneticileri haline gelmiş ve özel sektörden işe alınan daha fazla insana rastlanır olmuştur. Kamu kurumları hizmet üreten bir satıcı haline gelmiştir. Bakanlar sözleşmeler için görüşmelerde bulunurken performans standartları üzerinden değerlendirmeler yapmışlardır (Ökmen ve Demir, 2010).

3.1.1. Yeni Kamu Yönetiminin Tarihsel ve Düşünsel Arka Planı

Yeni kamu yönetimi anlayışı tüm dünyada aynı anda başlamış bir akım değildir. Nitekim dünya tarihinde her akımın arkasında yer alan çeşitli olaylar ve krizler vardır. Tarihsel arka planı ele alınırken bu paradigmaya ihtiyacı ortaya çıkaran olaylardan ve düşünsel olgunluğu sağlayan süreçten bahsetmek gerekmektedir.

Woodrow Wilson'un “İdarenin Çalışılması” başlıklı makalesi: Bu makalenin yayınlanmasından bir süre önce “The Nation” gazetesi kamu kurumu olan bakanlıkların doğru ve verimli çalışabilmesi için işletmeye benzer şekilde yönetilmesi gerektiğini ilan etmiştir. Buna göre idari görevlere uygun olabilmesi için kişinin işletme niteliklerine haiz

²³ Chief executive

olması gerekmektedir. Bu yayın Grover Cleveland'ı²⁴ işletme ilkelerine sahip çıktığı ve gerekli ısrarı sürdürdüğü için takdir etmiştir. Editörler “*metotları işletmeye yakın ve kapsamlı, ayrıca her zaman güvenilebilir*” kişiler olan kamu yöneticilerini tasvip etmişlerdir (Gawthrop'tan aktaran Ökmen ve Demir, 2010). Bir kısım akademisyen²⁵ kamu hizmeti kavramına eleştirel bir tavırla yaklaşmışlardır. Aralarında en çok dikkat çeken eserler Arthur Bentley ve David Truman tarafından kaleme alınmıştır. Bu akademisyenlerin düşüncelerinin özünü toplumun gruptan oluştuğu fikri oluşturur. Bu teoriye göre her grup üyesi kendi grubunun çıkarına uygun davranır. Ayrıca diğer gruplarla kamu politikası üretme sürecinde kendi çıkarları adına rekabet eder. Dolayısıyla ortak bir ufuk yoktur. Ortak bir hedefin, ortak bir iyinin olmaması toplumun bu gruplara bölünmüşlüğüdür. Toplum bir bütün olmadığından ortak bir çıkar ve bu çıkara hizmet etmek gibi kavramlar söz konusu değildir. Bu yönde görüşlerin en güçlü savunucusu Bentley'dir.²⁶ David Truman da onun görüşleri doğrultusunda hareket etmiştir. Bentley'in 1908 yılında “Hükümet Süreci” adlı kitabında ulusların birden fazla alt gruptan meydana geldiği ve bu yapıdaki bir ulusun yönetilmesi için siyasi sürecin incelenmesi ve siyasi süreçlerin incelenmesi için de bu grupların *altında yatan süreçlerin incelenmesi* gerektiğinden bahseder. Ayrıca Bentley, siyasi grupların²⁷ toplum içerisinde bulunan diğer gruplardan meydana geldiklerini belirtmiştir. Politika yapanların bile çıkarları farklı olan gruplardan oluştuğu kabul edilirse bu siyasi örgütleri oluşturan grupların çıkarlarından başka ortak-kamusal bir yararın (amacın) olması söz konusu değildir. Ortak- kamusal yarar nosyonu terk edilmelidir (Bentley, 1967). Bu teorilere kamu tercihi düşünürleri ekleme yapar. Son tahlilde kamu görevlileri ve politika yapma sürecinde olan görevliler buldukları kurumdaki yerlerini ait oldukları grubun çıkarlarını en üst seviyede karşılamak amacıyla kullanacaklardır. Bu tavırdaki olan düşünceler YKY fikrinin düşünsel olgunluğa ulaşmasını sağlayan düşüncelerdir.

İkinci dünya savaşından sonra yaşanan savaş döneminin ilacı olarak “teknelci kapitalist düzenleme” ve “Fordizm” akımı: Bu akım devlet anlayışına etki ederek sosyal devlet anlayışının hâkim olduğu dönemi 1960'ların ortalarına kadar sürdürmüştür. Bu yıllarda devlet, refah devletini oluşturan ve kurumsallaştıran bir aygıttır (Güzelsarı, 2004: 2). Devlet yalnızca ekonomik süreci düzenlememiş, arz ve talep dengesini kurarak aslında

²⁴ 22. Ve 24. ABD Başkanı. Seçimleri kaybettikten sonra tekrar Başkan olabilen ilk ve tek kişidir.

²⁵ Bu teorisyenlere Grup Teorisyenleri adı verilmektedir.

²⁶ Amerikalı siyaset bilimci.

²⁷ *Devlet organları veya siyasi partiler gibi.*

sürecin bir parçası olmuştur. Devletin sahip olduğu bu ağırlık, siyaset ve yönetim farkının gözetilmemesine neden olmuştur. Bu durum üzerine kamu yönetimi çalışmalarında devlet bir bütün olarak ele alınmış ve kamu yönetimi siyaset bilimi üst başlığı altında kendine yer bulmuştur.

1970'li yıllara geldiğinde ekonominin sorunlarının tekelci-kapitalist çözüm yoluyla aşılmaya çalışılmasından dolayı çıkan kriz ardından, yükselişe geçen neo-liberal anlayış bu büyük krizin nedenini devletin kendisi olarak görmüştür. Sosyal devlet anlayışının yarattığı maliyet ve hantallık üzerine *küçük devlet- güçlü piyasa* bir çözüm yolu olarak bu teori tarafından ortaya atılmıştır. Artık devlet yeniden tanımlanarak düzenleyici fonksiyonundan ibaret hale getirilmiştir. Bu yeni işlev ise 20. yüzyılın başında yapılan tartışmayı tekrar gündeme getirmiştir. Bu tartışma yönetimin *siyasetten ayrılan teknik bir işlev* olduğu sonucuna dayanan tartışmadır. Bu kabulün yeniden ortaya çıkmasıyla kamu kurumlarında işletme yönetimi tekniklerinin uygulanması anlayışı da ortaya çıkmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışına işletme yönetimi teknikleri eklenerek bu yeni anlayışı meydana getirmiştir. Bu noktada paradigmaya yenilik katanın neo-liberal kavramlar ışığında devletin yeniden ele alınması ve yeniden tanımlanması olduğu kabul edilebilmektedir (Ömügönülşen, 2003). Bu anlayışın getirdiği yenilikler; yönetim sürecinde hukuksal uygunluk odağını kırarak, ekonomik teoriler çevresinde yönetimi değerlendirmesi ve bu sayede çıktı üzerinden politikaların geliştirilmesi olarak değerlendirilebilir (Tan, 1995: 176).

Yeni kamu yönetimi anlayışının tarihsel- teorik süreci 20. yüzyılın başından itibaren yukarıda belirtilmiştir. Aşağıdaki tarihi olaylar²⁸ ile eylem dünyasında yeni anlayışı etkileyen unsurlar anlaşılmasına çalışılacaktır.

Vietnam Savaşı: Savaş Doğu ve Batı Bloku arasında 1955-1975 yılları arasında gerçekleşmiştir. ABD savaştan ciddi kayıplar vererek (yaklaşık 58 bin ABD askeri) savaştan namağlup ayrılmıştır. Savaş dünya politikaları ve hükümetin kararları konusunda daha ilgili ve bilinçli bir neslin doğmasına neden olmuştur. Yeni paradigmaya geçiş

²⁸ Bu olaylar tüm dünya tarihini etkilese de daha çok ABD minvalinde yaşanmış olaylardır.

sürecinde geleneksel anlayışın ve hükümet politikalarının yanlış olduğu kanısını yaratmada savaş katalizör görevi görmüştür.²⁹

Watergate Skandalı: 1974 yılında ABD tarihinde ilk kez bir başkanın istifası ile sonuçlanan skandalın yeni kamu yönetimi anlayışının gelişimine olan en önemli etkisi ABD halkının hükümetlere olan saygı ve güvenini azaltması olmuştur. 17 Haziran 1972 tarihinde beş hırsızın Watergate iş merkezindeki bir büroya girerken polis tarafından yakalanması ve bu hırsızların ana muhalefet partisi olan Demokratik Parti'nin telefonlarını dinlemek amacıyla mikrofona yerleştirmek için Watergate'e girdiklerini itiraf etmeleri skandalın başlamasına neden olmuştur. Dönemin Başkanı Nixon'ın partisi olan Cumhuriyetçi Parti ile bağlantılı olduklarının ortaya çıkması ise Nixon'ın istifasına giden sürecin ilk adımıdır. Nitekim Adalet Bakanlığı tarafından Beyaz Saray'daki konuşmaların kayıtları talep edildiğinde Nixon talebi reddetmiştir. Bu tavrı halkın hükümete olan güvenini sarsmıştır. Siyaset mekanizması değersizleşmiş ve bu durum siyaset yönetim ayrımının önemine dikkat çekmiştir.³⁰

1973 Petrol Krizi: 15 Ekim 1973 tarihinde Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Birliği'nin (OAPEC³¹) 4. Arap İsrail Savaşı'nda³² ABD'nin İsrail'e destek vermesine karşılık olarak ilan ettiği petrol ambargosudur. OAPEC, ABD, Japonya ve Batı Avrupa gibi savaş sırasında İsrail'e destek olmuş ülkelere petrol ihraç etmeyeceğini bildirmiştir. Ayrıca OPEC dünya petrol fiyatlarını yükselterek ülkeleri için gelir miktarını artırmaya karar verirler. Bu durum beraberinde 1929'dan beri dünyada yaşanan en büyük ekonomik krizinin çıkmasına neden olur. Belirtmek gerekir ki yalnızca petrol ambargosu ve fiyat artışı bu krizin nedenleri olarak gösterilemez. Bunun yanında başka mekanizmalar da devreye girmiş ve borsanın çökmesine neden olmuştur (Bretton Woods' un sonlandırılması gibi).³³

Bu olaylar YKY düşüncesine ihtiyacın doğmasına neden olurken paradigmanın doğuşunda iki ayrı süreçten bahsedilmektedir. Bunlardan ilki kurumsal ekonomi düşüncesidir. Bu düşünce liberal ekonomi düşüncesinin kavramlarına atıf yapmaktadır.

²⁹ <http://www.tarihiolaylar.com/tarihi-olaylar-detay.php?id=165> Erişim Tarihi: 15.02.2017

³⁰ <http://www.tarihiolaylar.com/tarihi-olaylar/watergate-skandali-1417> Erişim Tarihi:15.02.2017

³¹ OAPEC, Cezayir, Bahreyn, Irak, Kuveyt, Libya, Suudi Arabistan, Suriye, Tunus, Birleşik Arap Emirlikleri, Mısır ve Katar' dan oluşur.

³² Yom Kippur Savaşı

³³ <http://www.tuicakademi.org/opez-ve-petrol-krizi/> Erişim Tarihi:15.02.2017

Rekabet, müşteri odaklılık, kurumda şeffaflık- açıklık gibi kavramları yeni anlayışa katar. Kamu sektöründeki ekonomik yönetimde özel sektörün örnek alınması ise ikinci süreçtir. Özellikle ekonomik krizlerin yaşanması üzerine bu paradigmaya ihtiyaç somutlaşmıştır. Çözüm ise çıktıların aktif ölçümü girdilerin ise etkin ve verimli kullanımınıdır. Ayrıca daha iyi örgütsel performansa ulaşmak için her örgüte uygun örgütsel kültür geliştirilmelidir. Teknik uzmanlık ve profesyonel yönetimin sürece katkısı yadsınamaz. Nitekim bu elemanlar yönetim alanına da sirayet etmiştir. Bu alanda neo akımlar³⁴ kendini göstermeye başlamıştır (Ömürgönülşen, 1997).

Yukarıdaki süreçlerden anlaşılmaktadır ki yeni anlayış hem yönetim hem ekonomi disiplinlerinin bulunduğu çözüm yollarından meydana gelmektedir. Buna göre YKY'nin temelleri 1950 yılında ortaya çıkan Plân-Program-Bütçe Sistemi'ne dayanmaktadır. Bu sistem kamu planlamalarının yapılmasında devreye girmektedir. Sisteme göre planlamalar yapılırken örgütlerin kamusal ihtiyaçları göz ardı edilmemeli ve tatmin edebilmek için de *yeniden yapılanma mekanizmaları* kurulmalıdır (Frederickson'dan aktaran Özer, 2005).

Paradigma ile ilgili bu kadar çok teorinin varlığı, ortaya çıkışını etkileyen birçok olay olması, gelişimini halen devam ettiren ve kurumdan kuruma etkisini farklı gösterebilen bir teori olduğu anlayışının benimsenmesine neden olmuştur. Yeni ve başlı başına bir paradigma veya eski paradigmanın eleştirisi olarak düşünülebilen YKY temel noktada bu farklı iki görüşü birleştirmektedir. Yeni anlayış hem geleneksel anlayışın eleştirisi olduğundan ondan ayrı değerlendirilemez hem de literatüre hiçbir katkı yapmadığı iddia edilemez.

3.1.2. Yeni Kamu Yönetiminin Varsayımları (Öngörülleri)

YKY'nin farklı kavramlara yaklaşımları açıklanırken özellikle geleneksel kamu yönetimi anlayışından yararlanılacaktır. Bu kabullerin açıklanması aslında her iki anlayışın bahsi geçen kavramları ele alış biçimlerini de ortaya koyacak ve bir nevi aralarındaki farkların listesini oluşturacaktır.

YKY anlayışının kabullerinden ilki, GKY kapsamında sosyal sıkıntılara getirilen çözümün bu sorunlarla ilgilenen kamu kuruluşlarını büyütme ve geliştirmek olmasına

³⁴ Bunlardan bazıları neo-taylorizm, post bürokratik yönetim, girişimci yönetim, yeni insan kaynakları yönetimi, yönetimde mükemmellik bakışıdır.

karşın YKY sorunları, kamu kurumlarına mâl etmeden çözmeyi öngörmektedir. Burada alternatif çözüm, sorunla yakından ilgili kurum üzerinde değil sorunun kendisi üzerinde çalışmaktır (Frederickson'dan aktaran Özer, 2005).

YKY anlayışı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi teşkilatın çeşitli olumsuz yönlerine sahip olduğunu belirterek hizmetlerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na³⁵ uygun olarak yerelleşme³⁶ ilkesine uygun vatandaşa götürülmesi gerektiğini öngörmüştür. Bu sayede hizmetler en etkin ve verimli şekilde vatandaşa ulaşacaktır. N.T. Arslan'a (2010) göre tek bir merkezde toplanan gücün birçok sakıncası olabilmektedir. Buna karşın güç hem devletin alt birimlerine hem de özerk ve yerel olan birimlere dağıtılsa küçük ama etkili birimlere kavuşulmuş olacaktır.

Bir diğer kabul ise, vatandaşların hizmet alımında eşit muameleye maruz kalmaları gerektiğidir. *Sosyal eşitlik* kavramı bunu gerektirmektedir. Bu kavram, kamuda yönetici mekanizmanın yaptığı kamu hizmeti planlaması dâhilinde eylemlerinden mesul olması gerektiğini, karar alma mekanizmalarından çok hizmet alıcısının tercihlerinin önemsenmesi gerektiğini öngörmüş ve kamu yönetimi disiplininin sorunlara çözüm getiren misyonuna vurgu yapmıştır (Frederickson'dan aktaran Özer, 2005: 10).

Geleneksel kamu yönetiminin amaçlara vurgu yapmasına rağmen YKY anlayışı amaca giden yolda sisteme katılan araçları önemsemeyi tercih etmiştir. Artık örgütlerin ve kurum içi çalışanların dikkat ettiği konu yöntem ve prensiplerdir. Tam bu noktada karşımıza *public administration* ile *public management*³⁷ kavramlarının karşıladığı iki ayrı yaklaşım çıkar. Bu fark geleneksel ve yeni olan iki anlayışı da birbirinden ayıracaktır. Geleneksel anlayışta yönetim eyleminin hukuk ve siyaset bilimi disiplinleriyle iç içe olması yönetim anlayışında hukuksal rasyonalitenin ağır basmasına neden olmuştur. Bu durum hizmetin kalitesinden çok işlemlerin mevzuata uygunluğunu önceleyen anlayışın yönetimde hâkim, rasyonel anlayış olmasına dolayısıyla *administration* ve *management* kavramlarının ayrılmasına neden olacaktır. Oysa yeni anlayış politika yaratma ve hizmet iletme sürecini 3E kapsamında değerlendirir. Bu da bir açıdan hizmet alıcılarının (vatandaşların) taleplerinin göz önünde bulundurulması demektir (Ömürgönülşen, 1997).

³⁵ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 4 md.

³⁶ Subsidiarite ilkesi.

³⁷ Dilimizde her iki kavram da kamu yönetimi anlamına gelmektedir.

Yeni kamu yönetimini yeni yapan budur. Kamu yönetimine ekonomik rasyonellik vizyonunu kazandırması geleneksel anlayıştan büyük ayrılık yaşadığı noktadır.

N. T. Arslan'a (2010) göre yeni anlayışın kazandırdığı temel kavramlar şu şekildedir: *Ekonomiklik, etkililik, verimlilik, şeffaflık, denetlenebilirlik, hesap verebilirlik, yerelleşme, müşteri, sürekli değişim, piyasa tabanlı olma, liberal ekonomi, sivil toplum, yeni sağ, işletmecilik*. Yeni anlayış kazandırdığı bu kavramları yeni sağ ve yeni muhafazakârlık gibi yaklaşımlarla destekleyecektir. Küresel ekonomide rekabet hayati bir mesele olarak öngörüldüğü için rekabet için ekonomide gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan bu değişiklikler *dış yapısal düzenlemeler* olarak adlandırılmaktadır. Dış yapısal düzenlemeler kamu tercihi kuramıyla desteklenmiştir. Bu kuram ile artık devlet ne olması gerektiği sorgulanabilecek bir kavram olarak öngörülmüştür.

YKY'nin bir diğer öngörüsü ise mal ve hizmet üretimi sürecinde piyasayı incelemektir. Hizmet ve mal neo-liberal anlayış çerçevesinde devlet müdahalesi olmadan tamamen piyasanın kurallarıyla üretilmelidir. İşte bu amaçla gerek küresel gerek ulusal düzenlemeler yapılmalıdır. Yapılan bu yeni düzenlemeler devletlerin yönetim yapılarını yeniden şekillendirecek ise bu şekil, işletmecilik anlayışı çerçevesinde gerçekleşmelidir. Dolayısıyla yeni anlayışın bir diğer öngörüsü özel kurum ve kuruluşların sahip olduğu tekniklerle kamu kurumlarının revize edilmesidir. N. T. Arslan'a (2010) göre neo-taylorizm kavramları bu yenilenme sürecinde karşımıza çıkmaktadır. Bu kavramlar: *teknik uzmanlık, profesyonelleşme, yetki merkeziliğine karşı yetki devri, örgüt kültürü, performanstır*. Bu kavramlar *girişimci yönetim, yeni insan kaynakları yönetimi, yönetimde mükemmellik* yaklaşımlarını öngörür. Bu yaklaşım kendinden önce gündeme gelmiş POSDCORB³⁸ olarak kısaltılan kavramları yeniden işleyerek performans ölçümlerine olan dikkatin artmasını sağlamıştır (Ömürgönülşen, 1997).

Dönemin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışının Christopher Hood' a göre unsurları aşağıdaki şekildedir:

³⁸ POSDCORB= Planning – Planlama, Organizing – Örgütleme, Staffing – Kadrolama, Directing – Yönelme, Coordinating – Eşgüdümleme, Reporting – Raporlama, Budgeting – Bütçeleme. Henri Fayol' un planlama, örgütleme, emir verme, eşgüdümleme, kontrol etme olarak ayırdığı yönetim süreci kavramının Gulick tarafından genişletilmiş halidir.

Profesyonel yöneticilik; Teknik uzmanlığa sahip yöneticiler tarafından kurallara ve planlara uygun eylemler.

Açıkça belirlenmiş-yazılmış performans ltleri; Bu ltler etkinlik ve verimliliğin hangi ölçüde sağlandığını ortaya koyan ölçütlerdir.

ıktılar zerine büyük bir dikkat ve kontrol; çıktılar artık işletmeci anlayışa sahip devletin büyük önem göstermesi gereken kalemlerdir. Nitekim devlet örgütünün çıktısı, kamu hizmetidir. Bu noktada hizmetlerin hangi ölçüde gerçekleştiği ve ne kadar tatmin sağladığı konusu gündeme gelmektedir.

Rekabet ortamına kayış; özel sektör eğilimine neden olan en büyük etkenlerden biri rekabettir. Bu nedenle aynı zamanda yeni anlayışın da getirdiği en önemli kavramlardan biridir.

Özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanmasında ısrar; öncesinde bahsedilen nedenlerden ötürü bu tekniklerin uygulanmasında kararlı olmak gerekmektedir.

Disiplin ve tutumluluk gibi unsurlar; Bu unsurlar da özel sektörün yegane amacı olan kâr maksimizasyonu yolunda sahip olduğu unsurlardır. Artık devlet kurumları özel sektör ilkeleriyle hareket edecekse bu tip unsurlara sahip olmalıdır (Hood'dan aktaran Arslan N. T., 2010). Belirtilen bu unsurlar ile yeni kamu yönetiminin temelde hangi kabullere sahip olduğu belirtilmiştir. Özellikle hemen her kabul, ekonomide verimsizliğe ve hizmette kalitesizliğe çare olmak adına özel sektör uygulamalarının kamu yönetiminde kendine yer bulması ile ilgilidir.

3.2. Yeni Kamu Yönetimi ile İlgili Yaklaşımlar

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu yönetimi disiplinine yeni bir boyut kazandırırken bazı teori ve yaklaşımlardan yardım almıştır. Bunlar kamu işletmeciliği, kamu tercihi kuramı ve rasyonel tercih teorisidir.

3.2.1. Kamu İşletmeciliği

Bu kurama göre kamu hizmetleri 3E kapsamında meydana getirilmelidir. Bu kapsam etkinlik, ekonomiklik ve etkililiktir. Ayrıca performans ölçümü, uzmanlaşma, müşteri taleplerini dikkate alma, hizmette sürekli iyileştirmenin etkin olduğu ve toplam kalite yönetiminin uygulandığı bir yönetim sürecini esas almıştır. Bununla birlikte kamu yönetimi administration olmaktan çıkarak özel sektördeki gibi verimliliği hedefleyen management kavramına dönüşecektir (Aucoin'den aktaran, Güzelsarı, 2004: 6).

Bu anlayış özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde Carter'ın başkanlık kampanyası ile hız kazanmış ve daha fazla çevre tarafından kabul edilmesi için ABD Devlet Personel Başkanlığı gibi kurumlar tarafından çalışılmıştır (Güler, 1994: 15). Anlayışın dünya politikalarına etkileri ise 1980'li yıllarda İngiltere'de Thatcherizm, Amerika'da Reaganizm ve Türkiye'de de Özalizm adlarıyla kendisine yer bulmuştur (Yayman, 2000).

Kamu işletmeciliğinin dünya politikalarına yansımaları OECD³⁹ Raporlarına göre belirtilecek olursa; Özellikle *Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı*'na üye olan ülkelerin kamu alanında yaptıkları düzenlemelerin tamamında bu yaklaşımın etkisi olmuştur. Bunlara örnek olarak Amerika'da 1993'te yapılan Milli Performans Değerleme Raporu (National Performance Review Report), İngiltere'de 1980'lerde başlayan Etkinlik Araştırmaları (Efficiency Scrutinies), Mali Yönetim Girişimi (Financial Management Initiative), Yeni Adımlar (Next Steps), ve Vatandaşlık Hakları (Citizen's Charter) programları, Avustralya'da Mali Yönetimin İyi İşlemesi Programı (Financial Management Improvement Program), Kanada'da Kamu Hizmeti 2000, (Public Services 2000), Almanya'da 1990'larda uygulamaya konan Yeni Yönlendirme Modeli (New Steering Model) ve Idea 21 programları, Fransa'da 1988'de başlatılan Kamu Hizmetinde Yenilenme (Renewal of the Public Service) reform projesi, Japonya'da Yönetim Reform Temel Politikası (Fundamental Policy of Administrative Reform) verilebilir.

OECD'nin belirli ülkelerde gerçekleştirdiği anketlere göre bazı ilkeler bu ülkelerde ortak kabul halinde kendini göstermektedir. Bu ilkeler:

³⁹ Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı= Organisation For Economic Cooperation And Development

- Kamu politikalarının amaçları doğrultusunda daha fazla esnekliğe ulaşırken *yönetmelik otoritenin* geliştirilmesine yönelik tutumun aynı tarzda devam etmesi,
- Sonuçların önemini kavramakla birlikte hesap verebilirlik ve performans artışını sağlamak,
- Hizmet alıcıların yani vatandaşların ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda kamu politikaları geliştirmek,
- Hizmetin kalitesini arttırmak ve bununla birlikte kurumun zarar etmesini de önlemek için işgücü ve liderliğin daha fazla önemsenmesini sağlamak,
- Hükümetlerin aldıkları kararları daha verimli ve etkin uygulayabilmesi için kurumları düzenleyici reform ihtiyacı gibi ilkelerdir (Hall'dan aktaran Ökmen ve Demir, 2010).

Kamu işletmeciliği anlayışının etkin olduğu ülkelerde vatandaş tanımı *kamu hizmetlerinin bireysel müşterileri ve kolektif tüketicileri* şeklinde yapılabilmektedir. Bu yapılan tanımda kamu hizmetinden sıradan bir piyasa malı olarak bahsedilmesinin nedeni vatandaşların ulaşacağı çıktının piyasadaki çıktıyla aynı skalada düşünülmesi isteğidir. Bu noktada rekabet hem hizmet üretenlerin kendi içerisinde hem de kendileriyle benzer çıktıyı üreten özel sektör ile arasında görülmektedir. Böyle bir ortamda siyasi liderlerin tutumu ise kamu bürokrasileri gibi örgütlü çıkarılara sahip yapıların aralarındaki bağı koparmaktır (Peter'den aktaran Ökmen ve Demir, 2010).

Al Gore'nin⁴⁰ yürüttüğü *Ulusal Performans İncelemesi Raporu* ve 1993 yılında Kongre'de kabul edilen *Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası* performansın ölçülmesi, planlamada stratejik tavır alınması, fayda sağlayan tarafın memnun olmasının önemine dikkat çekmiş ve 21. yüzyılda devlet profilinin bu çerçevede değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir (Gore'dan aktaran Ökmen ve Demir, 2010).

Bunlara ek olarak geleneksel yönetim paradigmasının hukuksal rasyonalitesi YKY ile birlikte ekonomik rasyonalite ile ikame edilmektedir (Aksoy, 1995). 1980 sonrası özellikle ekonomik krizlerden yoğun şekilde etkilenen ülkelerin kamu politikalarına etki etmesi bununla ilgilidir. Bu ülkeler İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya'dır. Ayrıca bu yaklaşımın uluslararası bir etki yaratmasında küresel çapta olan kuruluşların etkisi

⁴⁰ ABD Başkan Yardımcısı

yadsınamaz. Bunlardan IMF⁴¹, OECD ve Dünya Bankası en bilinenleridir. N. T. Arslan'a (2010) göre bu kuruluşların devletlerin politika yapma sürecinde sahip oldukları gücü kamu işletmeciliği paralelinde kullanmaları anlayışın hem eylem hayatına geçmesini sağlamış hem de küresel bir etkiye sahip olmasına neden olmuştur.

Kamu işletmeciliği anlayışı, kamu kurumlarının alanının küçültülmesini öngörebilir ancak bu küçültme işlemi gerçekleşirken küçülen kısmın önceki etkide kamu hizmeti sunabilmesi için daha etkin yönetilmesine ihtiyacı vardır. Bu nedenle daha az bürokratik sistemler seçilmeye başlanmış, kaynakların verimli ve etkin kullanımı, kamu alıcıların taleplerinin dikkate alınması gibi aygıtlarla sistem daha rasyonel hale getirilmeye çalışılmıştır (Ömüğünlüşen, 2003).

Kamu işletmeciliği anlayışının en önemli kabullerinden biri kamu örgütlerinde klasik modelde kendine yer bulan hiyerarşik yapının özelliği dikey yapılanma yerine örgütte yatay yapılanmanın seçilmesi gerektiğidir. Bir diğer kabulü ise çıktılar/sonuçlar örgütün en önemli unsurudur. Klasik anlayış bu noktada sürece vurgu yapmaktayken kamu işletmeciliği anlayışı sonuçlara odaklanmıştır. Ayrıca klasik anlayışta vatandaş olan hizmet alıcısı (YKY anlayışında da etkisini aynı şekilde gösterdiği gibi) artık müşteridir. Aldığı hizmet oranında karşılığını verecektir.⁴²Burada belirtmelidir ki artık devlet ve vatandaş arasındaki ilişki üretici ve tüketici arasındaki ilişkiyle özdeştir. Teknik uzmanlık, yönetimde ve üretimde esneklik gerekli olan diğer unsurlardır. Devlet eskiye nazaran küçültülmeli bunun yanında hızlı ve etkili hamleler yapabilmek ve verimliliği/etkinliği sağlamak amacıyla piyasada diğer girişimciler gibi davranmalıdır (Güzelsarı, 2004). Belirtilen bu kabuller kamu işletmeciliği anlayışını meydana getirdiği gibi yeni kamu yönetimi anlayışının da temel kabullerini oluşturur. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi paradigması kamu işletmeciliği anlayışından ayrı düşünülemez.

3.2.2. Kamu Tercih Kuramı

Kamu tercihi kuramı özellikle yeni sağ ideolojisi tarafından benimsenmiş ve desteklenmiştir. Bu kuram sosyal devlet anlayışına getirdiği eleştiriler üzerine yapılmıştır. Kamu kurumlarını ve kamu politikalarını ekonomik yönleriyle

⁴¹ Uluslararası Para Fonu

⁴² Tüketen öder ilkesi

değerlendirmiştir. Örneğin; hizmet alıcıları/vatandaşlar devletten beklentilerini ekonomik rasyonelliğe piyasadaki kadar uygun hazırlamamaktadırlar. Bu nedenle kamu harcamaları artmaktadır. Ayrıca bir kamu örgütünün gücü, sahip olduğu ekonomik imkânlar dâhilinde değerlendirilmelidir. Kamu kurumlarında çalışanlara karşı tutum, kurumların ve hizmetlerin gelişimini engellemiştir. Şöyle ki, kurumlar aşırı merkeziyetçi vasıflarıyla rekabetin olmadığı bir sistem uygularlar ve başarılı olan personeli ödüllendirmeyerek standart ücreti benimserler. Böyle bir durumda gelişim haliyle yavaş gerçekleşmektedir.

Bu anlayışa göre devlet aygıtı monopol şirketleri destekleyerek girişimciliğin ve rekabetin önünü kendi kapatmaktadır. Nitekim hizmetlerin tamamını kendi görür ve bu fazla harcamalar nedeniyle de zarara uğraması kaçınılmazdır. Siyasette de bu verimsizlik/etkinsizlik kendini göstermektedir. Bu noktada meşru olmak seçim sonunda alınan oylar ile sağlanmaktadır (Güzelsarı, 2004). Bu anlayışa sahip teorisyenler bireysel özgürlüğün temelini piyasa ekonomisine dayandırmaktadırlar. Artık devlet kontrolcü/koruyucu misyonunu aşmalı ve verimli/etkin hizmet sunan bir aygıt olmalıdır. Anlaşılmaktadır ki bu teori siyasi saptamalarda bulunurken ekonomik araçlardan yararlanmaktadır.

Bu kurama göre devlet, kamu yararı için çalışan iyi sıfatına sahip bir örgüt değildir. Aksine devlet çıkarlarını en üst perdeden karşılamak isteyen bireylerin toplamından oluşur. Bürokratlar ise kamu kararlarının uygulayıcıları değil, tipik bir birey gibi davranan insanlardır. Bürokrat kimliğinden çok insan kimliği benimsenmektedir. Bu demektir ki bürokratlar kişisel çıkarları doğrultusunda hareket etmektedirler. Tullock'un *modifiye edilmiş siyaset piyasası* görüşüne göre ise bürokratlar salt kötü veya salt iyi değillerdir. Onlar hem kendi faydalarının maksimizasyonu için uğraşır hem de kamu yararını düşünürler (Tullock' da aktaran Ökmen ve Demir, 2010). Bu noktada bürokratlar ile ilgili varılacak temel yargı, onların kendi hırsları ve istekleri doğrultusunda hareket ederken salt kendilerini ya da salt kamu yararını düşünmedikleri yönündedir.

3.2.3. Rasyonel Tercih Teorisi

Bu teoriye göre insanlar her hâl ve hareketlerini çıkarlarını en yüksek tatminle karşılamak için belirlerler. Kamu hizmeti alıcıları yani vatandaşlar da bir hizmet tercihiinde bulunurken mükemmel bilgiye dayanmaktadırlar. Bununla birlikte piyasa mükemmel

rekabete sahip bir alandır. Rasyonel tercih teorisinin bu iki varsayımı gerçeği yansıtmadığı gerekçesiyle eleştiri konusu olmuştur. Ancak bu iki gerçekçi olmayan varsayım bizim bilimsel analiz yapmamızı kolaylaştırmaktadır. Nitekim bilimsel bir veri için bazı değişkenler sabit tutulmalıdır. Bu varsayımlarının götürdüğü çıkarım ise bireyin veya bürokratin, kendi çıkarları ve kamu yararı arasında bir seçim yapması gerektiğinde kendi çıkarından yana hareket edeceğidir.

Bu kuram devlete yeni bir açıyla bakılmasını sağlamaktadır. Devlet politikalarını yaparken kendi çıkarlarını koruyan birey gibi hareket etmektedir. Devlet bu noktada kamudan bağımsızdır ve kamusal yarar ile kendi faydalarını maksimize etmeyi ikame edebilmektedir. Kendi faydaları ise kamu hizmetlerinin maliyetlerini azaltmak, kamu hizmetlerinin alanını daraltmak, kamu kurumlarını küçültmek gibi kârlılık ile bağlantılı kavramlardır. Devletin de bireyler gibi faydalarını arttırmayı amaçladığı kabul edilirse bu amaçlar doğrultusunda kararlar alması doğal bir sonuç haline gelecektir.

Yukarıda YKY paradigmasının temelini oluşturan üç ayrı anlayıştan bahsedilmiştir. Bu anlayışlarla ilintili olarak YKY anlayışının dört temel stratejisini belirtilebilmektedir. Bu temel stratejiler aşağıdaki gibidir:

Piyasa stratejisi: Bu stratejiye göre amaç, her an gelişen ve piyasaya ayak uyduran hizmet üretimidir. Özellikle rekabet, bu noktada vatandaşların taleplerine göre arzın esneklik gösterebilmesini sağlar. Vatandaş alacağı hizmeti ödeyeceği mantığıyla en rasyonel seçimleri yapacaktır. Bu noktada strateji, eşit imkânlarla sahip olamayan vatandaşların hizmetlere ulaşımında nasıl eşitlik sağlanacağı sorununa tatmin edici bir çözüm bulamamaktadır.

Yönetmel strateji: Bu stratejiye göre iyi bir yönetim ancak yönetici kadronun dış etkilerden mümkün olduğunca soyutlanmasıyla mümkün olabilmektedir. Katı kurallar ve baskılar bu yönetim sürecini olumsuz etkileyecektir. Yöneticiler kurumun insan ve mali kaynaklarını da yönetmelidirler. YKY bu durumda aşırı merkezileşmenin siyasi karar alma mekanizmalarının, bürokrasi karşısında elini zayıflattığını belirtmektedir. Buna engel olmak ise ancak kontrol mekanizmalarının sağlıklı çalışabilmesi ve sözleşmecilik uygulamalarının yaygınlaştırılması ile mümkündür. Merkezde bulunan yönetim birimi ile hizmeti veren el arasında bürokratik yol kısaltılmalıdır. Ayrıca bu strateji, özellikle

yöneticilik kavramı üzerinde durur ve geleneksel anlayışın aksine yöneticilerin daha esnek davranabilmesine imkân verilmesi gerektiğini vurgular. Onlardan ne beklenildiği net ve somut şekilde saptanmalı ve aldıkları kararların sonuçlarının onların sorumluluğunda olduğu açıkça belirtilmelidir (Yılmaz, 2001: 6). Bu strateji geleneksel anlayışın yarattığı hantallığı yöneticilere verdiği geniş yetkilerle aşarken onları sonuçlardan sorumlu tutarak verimli hizmet üretiminin sağlandığından emin olmak istemektedir. Sorumluluk alanının belirlenmesi, karar almada esnek mekanizma, katı hiyerarşik sistemin yetki devriyle yumuşatılması bu stratejinin başlıca kabulleridir.

Program stratejisi: Bu stratejiye göre kamu yönetiminde alınacak kararlar belirlenen öncelikli konulara göre alınır. İşte bu stratejide YKY'nin kaynakların en etkili ve verimli kullanılması öngörüsü kendine yer bulmaktadır. Kaynakların etkin kullanılması performans standartları geliştirmeyi gerektirmektedir.

Aşamalı değişim stratejisi: Buna göre küçük projeler aracılığıyla kamu yönetimi alanında istenen noktaya uzun vadede gelinebilmektedir. Planlar ve kararlar arasında devamlılık ve uyum bu stratejiye göre hayatidir. Bu yavaş ve verimli değişim süreci yalnızca ekonomik alanı kapsamamaktadır. YKY'nin öngörü ve ilkelerini kapsayan bütün alanlar da kendisine değişimde yer bulmaktadır (Yılmaz, 2001: 32).

3.3. Yeni Kamu Yönetimi İle Bütünleşen Kavramlar

Yeni kamu yönetimi anlayışının tanımlanması esnasında kullanılan bazı kavramların paradigmayı daha sağlıklı anlayabilmek adına ayrıca daha detaylı bir şekilde ele alınması gerekmektedir. Yeni anlayışla ilgili kavramlardan bazıları şu şekildedir.

3.3.1. Yönetişim

Bu kavram yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli özelliği olarak değerlendirilir. Yönetişim⁴³ kavramı ilk defa 1989 yılında yayınlanan OECD raporunda kullanılmıştır. Yönetişim kavramıyla kastedilen devletin düzenleyici rolünün kamu hizmeti bağlamında ele alındığında, hem kamu politikaları yapan hem de bu hizmetleri alan, bu hizmetlere ihtiyaç duyan örgüt ve hizmet alıcılarının bu hizmet hakkında karar verme

⁴³ İngilizce karşılığı governance kelimesidir.

mekanizmasında bulunmasıdır. Kavram kısaca *katılımı ve karşılıklılığı* ifade etmektedir (Örs ve Tetik, 2010).

Yeni kamu yönetimi anlayışı bu kavrama vurgu yaparak demokratik ilkeleri göz ardı ettiği yönündeki eleştirileri bertaraf etmektedir. Toplumbiliminde 1980'lerde sivil toplum kavramının literatüre girişiyle başlayan yeni kavramlar üzerine yoğunlaşma serüveni 1990'lı yıllarda yönetim kavramının girişiyle devam etmiştir. Bu yıllarda çok aktörlü yönetim, paydaş toplum, hoşgörü ve uzlaşma terimleri küreselleşmenin yaşanmaya başlandığını bildirmektedir.

Yeni anlayışla beraber yönetim kavramı hem özel sektörde hem devlet kurumlarında etkinliğini arttırmaktadır. Artık yönetim karşılıklı etkileşimin bulunduğu, hesap veren, modern tekniklerin kullanıldığı bir süreçtir (Örs ve Tetik, 2010). Yönetim klasik anlayıştaki katı bürokrasiden ibaret olan bir kavram değildir. Yönetim işbirliği içerisinde yürütülen çağa ayak uydurmuş bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu kavramın farklı açılardan tanımlamaları yapılabilmektedir. Bunlardan bazıları şu şekildedir. Tekeli (1996) yönetişimin toplum içerisindeki tüm aktörlerin ortaklaşa hareket ettikleri bir süreç olarak görür. Ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlardaki bütün aktörlerin bir işin ortakları olarak hareket ettikleri yönlendirme ve denetleme sürecidir. Kettl (2004) ise küreselleşen dünyada devletlerin etkin ve verimli kamu politikaları yaratmak için stratejik planlamadan yararlanması gerektiğini ve yönetişimin içerdiği faktörleri konum ve özelliklerine uygun olarak uygulamalarının önemli olduğunu belirtmektedir. Eryılmaz (2004) yönetişimi hem kamu hem özel sektör hem de sivil toplum kuruluşlarının bir araya geldiği ve politika oluşturma sürecinde birbirleriyle etkileşime girdiği ortam olarak somutlaştırmıştır. Artık yönetim merkezden ve yerinden yönetim kuruluşlarından ibaret değildir. Yönetim sürecinde sivil toplum örgütleri ve özel şirketler de vardır.

Yönetişime BM⁴⁴ tanımı ise şu şekilde yapılmıştır; *bir ülkenin her düzeyindeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı*. (Habitat 2, 2000: 1). Dünya Bankası ve IMF gibi diğer uluslararası örgütler de bu tanımı desteklemişlerdir. Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman Özer'e (2012) göre bu kavram gelişmekte olan ülkeler için neo-

⁴⁴ Birleşmiş Milletler

liberal ekonomi politikalarıyla birlikte uygulanması gereken bir yönetim aracı olarak lanse edilmiştir. Nitekim bu kavram neo-liberal politikaların daha sağlıklı işlerlik kazanmasına yardımcı olacaktır. Yönetişim kavramının tarihsel değişiminde Osborne ve Gaebler'in (1993) çalışmalarında *kürek çeken değil, dümen tutan devlet* mottosu önemli bir yer tutar. Bununla beraber yazarlar aslında yönetim kavramının vatandaş ve yönetici tasvirini de yapmışlardır. Vatandaş artık talep eden, katılımcı bir kimliğe sahipken yönetici ise ortaklığa önem gösteren, yönetim kavramını tatbik edebilecek meziyetlere sahip olmalıdır (Osborne ve Gaebler'den aktaran Tortop ve diğerleri, 2012: 341).

Bozkurt ve diğerlerine (1998) göre yönetim, yönetilen kişilerin karar alma sürecine katılmalarını sağladığı için yönetime katılma kavramına ek bir seçenek haline gelmektedir. Aktörler dış etkilere bağımsız karar alma mekanizmasına dâhil olacaktır. Bu durum toplumsal ve politik eylem için güçlendirici bir unsurdur.

Yönetişimin bazı unsurları vardır. Bu unsurlardan *birincisi* yönetimin alanını devletin alanından daha geniş bir süreç olarak değerlendirmesidir. Artık devlet dışı aktörler⁴⁵ de yönetimin bir parçasıdır. *İkincisi*, yönetim ortak hedefler doğrultusunda hareket eden ve eylemleri için birbirlerinin kaynaklarına ihtiyaç duyan aktörlerin güvene dayalı ilişkilerinin ürünüdür. *Üçüncüsü*, aktörler olabildiğince özerk ve devlet denetiminden uzaktadırlar. Aralarındaki ağlar ise piyasaya ve bürokraside bulunan hiyerarşik yapılanmaya karşı bir tercih olarak görülebilmektedir (Cope'den aktaran Tortop ve diğerleri, 2012: 345).

3.3.2. Liberal Devlet Anlayışı

Neo-liberal ekonomi politikaları yeni kamu yönetimin en belirleyici özelliklerinden biri olduğu için liberal devlet anlayışının kavramsal çerçevesini belirtmek gerekmektedir. Daha öncesinde bu anlayışın gelişiminin özellikle bürokrasiye olan güvenin azalması ve dünyanın yaşadığı ekonomik krizlerin büyük etkisinin olduğu belirtilmişti. Ancak liberal teorinin neo olarak geri dönüşünü anlamak için dünyada yaşanan "Refah Devleti"⁴⁶ politikalarının temelinde hangi düşünce olduğu belirtilmelidir.

⁴⁵ Özel sektör, sivil toplum örgütleri gibi.

⁴⁶ Welfare state

Refah devleti kavramı, literatürde toplumun topyekûn refahını sağlamak amacıyla devletin ekonomi politikalarına aktif müdahalesini öngören bir yaklaşımı karşılar. Tarihsel olarak temelleri 19. yüzyıl İngiltere’inde temel eğitim hakkında konulan yasalara dayandırılır. ABD ve Avusturya’daki devletin sahipliğinde elektrik şirketleri ve tramvaylar da bir başka dayandırıldığı tarihtir (Drucker, 1994: 175,177). Bu tip devlet tekelinde gerçekleşen uygulamalar sonraki dönemde düşünürler tarafından sosyalizm tehdidine karşı sosyalizm ve liberalizm arasında “üçüncü yol” arayışına neden olmuştur. Ancak üçüncü yol arayışları üzerinde sosyalist düşüncenin ağırlığının olduğunu belirtmek gerekir⁴⁷ (Beşkaya ve Alp, 2004). Bu üçüncü yol refah devletidir. 1929 yılında tüm dünyayı etkileyen ekonomik krizin üzerine ABD hükümeti ilk ciddi adımı atarak krizi çözüme yoluna girmiştir. Roosevelt’in “New Deal” politikaları üzerine Keynes’in Genel Teori adlı kitabında devlet müdahalelerinin ekonomide yaşanan krizleri çözebileceğini bununla birlikte işsizlik sorununun maliye politikalarıyla üstesinden gelinebileceğini belirtmiştir. Bu sayede refah devleti fikri güçlenmiştir. II. Dünya Savaşından sonra ise devletin ekonomi politikaları *devletleştirme* eylemleriyle bir üst safhaya taşınmıştır (Hamitoğulları, 1982: 312).

1950–1970 yılları arasında devletleştirme politikaları devlet ekonomilerinin büyümesini sağlamış, krizlerin aşılmasında hükümetlere yardımcı olmuştur. Devletin sosyal harcamaları artınca toplumsal bir kriz yaşanmadan eğitim, sağlık gibi alanlar iyileştirilmiştir (Koray, 2003). Dünya 1970’li yıllara geldiğinde ise ekonomi krizlerin merkezi haline gelmiştir. Özellikle yaşanan stagflasyonlar⁴⁸ refah devleti anlayışı çerçevesinde gelişen politikaların sonu olmuştur (Peck ve Tickell’dan aktaran Alp, 2009). Ekonomik krizin nedenleri, refah devleti anlayışı çerçevesinde şekillenen devlet politikalarının mali yükü arttırmasına ve insanların tasarruf ve yatırım dürtülerinin körelttiğine dayandırılmıştır. Devletin ekonomi politikaları sosyal harcamaları arttırırken toplum içerisinde gereken eşitlik ve refahı sağlayamamıştır şeklinde eleştiriler artmaya başlamıştır. Hantal bürokratik yapı ise bu politikaların yanında gerçekleşmektedir (Koray ve Topçuoğlu’ndan aktaran Alp, 2009). Bu gerekçelerle kamu politikalarında liberal anlayış etkisinde dönüşüm yaşanmıştır. 1980’lere gelindiğinde refah devleti kavramı artık ülke politikalarında etkin değildir. Nitekim bunun en somut örnekleri, İngiltere’de

⁴⁷ 1917 Ekim Devrimi sonrasında denk gelmesi ve Marx’ın etkilerinin bu konu üzerinde güçlü olması (Pierson, 2006, 12-13).

⁴⁸ Ekonomide durgunluk ve enflasyonun birlikte görülmesidir.

Thatcher'ın ve ABD'de Reagan'ın ülke yönetimini ele alması ile liberal politikaların kamu politikaları üzerinde en etkin çağını yaşamaya başlamasıdır (Rao'dan aktaran Alp, 2009). Liberal politikalar geri dönmüştür.

Liberal devlet anlayışının tanımı ise kısaca *devletin ekonomik hayattan (neredeyse) tamamen çekilmesi* şeklinde yapılabilir (Aykaç'tan aktaran Alp ve Karakaş, 2008). Bu anlayış çevresinde gelişen liberal ekonomik politikalara göre kalkınma temelinde toplumsal değil bireysel sorumluluk yatmaktadır.

Liberalizm kelimesinin kökünde özgürlük⁴⁹ yatmaktadır. Liberalizm rasyonel bireylerin⁵⁰ ekonomik, toplumsal ve siyasi alandaki özgürlüklerini ve haklarını güvence altına almayı öngörmektedir. Bunun yanında piyasa ise devlet müdahalesinden uzak kendi doğasında gelişme göstermelidir (Yayla, 1992: 135).

3.3.3. Küreselleşme ve Yerelleşme⁵¹

Küreselleşme kavramı özünde insan, mal, hizmet, sermaye, bilgi ve kültürün dünya üzerinde dinamik olarak bir bütünlük sağlamasıdır. Dinamik olmasından kasıt sürekli ilerleme halinde olan bir süreçten meydana gelmesidir. Buna benzer bir başka tanım ise dünyada bulunan insanlar ve devletler arasında sürekli bir etkileşimin *karşılıklı bağımlılık* seviyesinde devam etmesi şeklindedir (Bayar, 2008). Bu kavram ilk kez İktisatçı W.Foter'in 1833'de yazdığı makalede kullanılmıştır. Bu kullanımın üzerine 4 Nisan 1959 tarihinde The Economist dergisinde de kullanılarak literatürde kendine yer bulmuştur (Kıvılcım, 2013).

Küreselleşme kavramının günümüzdeki anlamını kazanması ise Garrett Hardin'in 1968 yılında yazdığı kaynakların dağılımı üzerine bir makaleye rastlamaktadır (Karabıçak, 2002). Bu noktada belirtmek gerekir ki küreselleşme kullanıldığı hiçbir çalışmada kapitalizmin yayılcı misyonunu çağırıştırmaz. Bunun yanında yayılmanın emperyalist boyutunu kavramla ilişkilendirmekten uzak durmaktadır (Tutar, 2000: 18).

⁴⁹ Liberty.

⁵⁰ Homo economicus; rasyonel tercihler yapan bu bireyler faydalarını maksimize edecek kararlar alırlar.

⁵¹ Subsidiarite

İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünyanın büyük bir savaştan çıkmasıyla ilişkili olarak özel sermaye birçok ülke tarafından sert bir tutumla karşılaşmaktadır. Bunun üzerine IMF ve OECD gibi ekonomide uluslararası ortaklıkları ve yatırımları kolaylaştırmayı hedefleyen örgütler kurulmuştur. Bu girişimler neticesinde özel sermayenin ülkeler arasında hareket etmesi daha kolay bir hale gelmiştir. 1980’li yıllara gelindiğinde ise yeni sağ politikalarının etkisiyle uluslararası sermaye çok daha rahat hareket etmeye başlamıştır. OECD ve IMF gibi ABD öncülüğünde kurulan uluslararası mahiyetteki bu örgütler, küreselleşmede yeni bir dönemin başladığının habercisidir. Nasıl çok uluslu şirketler özel girişimleri kuvvetlendiriyor ve destekliyorsa bu tip ulus ötesi örgütler⁵² de küreselleşme sürecinde kültürel ve ekonomik ilişkilerin güçlenmesini sağlamışlardır (Gelekçi, 2005). Küreselleşme açısından bir diğer önemli olay ise Bretton Woods Sistemi’nin⁵³ 1971 yılında değişmesidir. Artık bu sabit kur sistemini değiştiren ülkelerde sermayenin piyasada dolaşımı üzerindeki kısıtlamalar son bularak, küreselleşmenin ekonomik boyutunda büyük bir atılım gerçekleşmiştir (Aktan ve Şen’den aktaran Kıvılcım, 2013).

1980’lere gelindiğinde kavram üzerinde teknolojideki hızlı gelişme sonrası üretim artışı, uluslararası piyasalarda rekabetin artması, sanayi firmalarının piyasada etkin rol almaya başlaması büyük etki yaratmıştır. Sovyetler Birliği’nin çökmesiyle küreselleşme hızı had safhaya yükselmiştir. Tüm dünya Batı etkisinde değişim göstermeye başlamıştır (Aktan ve Şen’den aktaran Kıvılcım, 2013). 90’lardan sonra yaşanan bu üçüncü dönem küreselleşmeye teknolojinin ve bilimin etkisinden dolayı “Bilgi Çağı” adı verilmektedir. Oran’ın yaptığı kavramın tarihsel evreleri aşağıdaki gibidir:

70’ler; çokuluslu şirketlerin dünya ekonomi sahnesine çıkması, 80’ler; Batı ülkelerinin kaydettiği teknolojik ilerlemeyle iletişimde yaşanan devrim, 90’lar; Sovyetler Birliği’nin dağılması ve çift kutuplu dünyanın sona ermesiyle dünyanın yeniden Batı eksenine kayması (Oran, 2001: 9).

Küreselleşmenin kavramsal çerçevesi ve tarihsel yolculuğu bu şekildedir. M. Yüksel’e (2001) göre yerelleşme ise yönetim sürecinde devletin merkezdeki

⁵² WTO (Dünya Ticaret Örgütü), IMF (Uluslar Arası Para Fonu), WB (Dünya Bankası), EU (Avrupa Birliği) ve NAFTA (Kuzey Amerikan Serbest Ticaret Antlaşması).

⁵³ 1944 yılında ABD’de toplanan konferans sonrası çıkan karar. Bu karar altına dönüştürülebilir tek para biriminin dolar olması, diğer para birimlerinin değerlerinin de dolara göre ayarlanmasıdır.

teşkilatlanması yerine yerel yönetimlerin daha etkin olmasıdır. Bunun daha ötesinde ise ulus devlete çok fazla başvurmadan yereldeki birimler ile vatandaşın birlikte yönetim fonksiyonunu gerçekleştirmelerini öngörür.

Yerelleşme ilkesinin tanımı *hizmetin halka en yakın ve uygun birim tarafından götürülmesi* şeklinde yapılabilmektedir. Nitekim bu durum beraberinde yeni paradigmanın öncelendiği iki kavramı ortaya çıkarır. Bunlar: Verimlilik ve etkinliktir.

Kamu hizmetlerinin veya kamu mallarının niteliği özel sektörlerin sağladığı hizmetin niteliğine göre farklılık gösterir. Eğitim, sağlık ve konut hizmetleri gibi kamu hizmetleri 1945 sonrası refah devleti anlayışıyla birlikte büyük ölçüde yerel yönetimlerin sorumluluk alanına geçmiştir (Turgut, 2004: 81). Kamu hizmetinin üretilmesinde ve alıcıya iletilmesinde yerelleşme sayesinde taleplerin hızlı bir şekilde değerlendirilmesi, kaynak israfına yol açmadan hizmeti iletilmesi, talepler doğrultusunda hizmetin niteliklerinde değişiklikler yapılabilmesi gibi yerelleşmenin sağladığı bazı avantajlar vardır (Prud'Homme'den aktaran Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 32).

Küreselleşen dünyada yerelleşme kavramı ulus devletler ve ulus devletler içerisinde mikro milliyetçilikler olmak üzere iki açıdan ele alınabilmektedir. Küreselleşme ve yerelleşme kavramları birbirlerinden bağımsız değildir. Bu kavramlar birlikte hareket etmektedirler (Gelekçi, 2005). Ancak ilk bakışta kavramların birbirlerine karşıt anlamlar taşıdığı sanılabilir. Bunun nedeni küreselleşme bütünleşme üzerinde yükselirken yerelleşmenin birimlere ayrılmak üzerine düşünülmesidir. Özellikle dil ve siyasette bu ikilik karşımıza çıkmaktadır. Ulus devlet paradigması küresel yani ulus ötesi örgütler minvalinde evrilirken aynı anda kendi içerisindeki azınlıkların özerklik talepleriyle de muhatap olabilmektedirler. Bu durumda bir yanda birleşme sağlanırken diğer tarafta ayrışma talepleri olabilir. Dil açısından ise tüm dünyada ingilizce anlaşma dili olurken yerel diller yeniden canlanma süreçleri geçirebilmektedir. Bu nedenle bu iki kavram, çelişkili anlamlar ifade ediyor gibi görünebilir. Ancak bazı düşünürler bu iki kavramın rabita halinde olduklarından bahseder. Örneğin; Rosenau'ya göre bu iki kavram arasında *doğal olarak* bir etkileşim vardır. Bunun için düşünür, parçalanma ve bütünleşmenin birliğinin ifadesi için *fragmegration* “parçalanma-bütünleşme süreci” kavramını kullanmaktadır (Kloos'dan aktaran Gelekçi, 2005: 270). Bu doğrultuda çalışan yazarlar

için bu iki kavram iç içe hareket eder ve gelişme gösterir. Herhangi birinin gelişimi diğerini azaltmaz veya diğerinin etki alanına zarar vermez.

3.3.4. Sözleşmecilik Modeli

Sözleşmecilik modeli yeni kamu yönetimi paradigmasının eylem dünyasında kendini en sık gösterdiği hâlidir. Sözleşmecilik modeliyle kamu hizmetleri için özel sektör birimleri kullanılır. Bu sayede hizmetler hem daha hızlı hem daha kaliteli hem de devlet açısından daha az maliyetli gerçekleşecektir. Bu tarz olumlu yönleri nedeniyle yeni anlayış yönetim sürecinin her aşamasında sözleşmecilik modelini uygulamayı hedeflemektedir.

Sözleşmeler hem istihdam işlerinde hem hizmet üretiminde kullanılmalıdır. Sözleşmelerin örgütler için en makul hâlde hazırlandığı üst düzey yöneticiler tarafından tasdik edilir. Bu noktada örgütler hem sözleşmenin hazırlanmasında hem de örgütün çıkarlarına göre uygulanmasında yöneticilere güvenmek durumundadırlar. Daha öncesinde geleneksel anlayışın hukukun rasyonelliğine bağlı olduğu belirtilmişti. Bu noktada sözleşmecilik modeli kamu yönetimi alanında kamu hukukunun etkin olması ihtimalleri güçlendiğinde sürece katılarak verimliliğin karşısındaki bu engeli kaldıracaktır. Sözleşmecilik modeli kısa dönemli ve uzun dönemli sözleşmeler olarak iki türde kendisini göstermektedir. Kısa dönemli sözleşme uygulaması daha az işlem maliyeti gerektirdiği için daha fazla karşılaşılan bir uygulamadır. Bunun aksine uzun dönemli sözleşmelerde işlem maliyetleri arttığında optimal kabul edilir. Bu durum hem temsilci hem temsil edilen arasında sıkıntılar çıkmasına neden olabilir (Lane'den aktaran Tortop vd. , 2012: 329).

Sözleşmecilik modelinin hem olumlu hem olumsuz yanları bulunmaktadır. Tortop ve diğerlerine (2012) göre sözleşmeciliğin sağlıklı şekilde uygulanabilmesi için siyasi istikrar önemlidir. Tarafların rastgele belirsiz zamanlarda değiştiği bir sözleşme, beklenen verimi sağlamayacaktır. Bu nedenle sözleşmeler yönetsel ve siyasal sistemler bazında sınırlandırılabilir.

Sözleşmecilik modelinden kaynaklanan özel sektör uygulamalarında olan çeşitli yolsuzluk ve yalancılık sorunları kamu hizmetlerinin üretilmesi sürecine sıçrayabilecektir. Buna benzer olumsuz yönlerinin yanında sözleşmecilik modeli yeni anlayış için olumlu yönler taşımaktadır. Sözleşmenin her iki tarafının eşit statüde olması bunlardan biridir. Bu

noktada hükümet sözleşmenin yetersiz olduğu durumlarda müdahalede bulunamaz. Bu durum eşit koşullarda imzalanan sözleşmenin doğasından kaynaklanmaktadır. Sözleşmenin başarısı hükümetin tarafların eşitliği bilincine sahip olmasına oldukça bağlıdır. Her iki taraf hak ve sorumlulukları konusunda eşit statüdedirler. Bu durumda sözleşme şartları sonunda hükümetin çıkarları zarar gördüğünde yada bir sorun çıktığında özel mahkemelerde hukuksal işlemler sürecektir (Lane'den aktaran Tortop vd., 2012: 330,331). Ancak bu olumlu yanlarının aynı şekilde olumsuz olan yönlerine de neden olması söz konusudur. Neticede bahsi geçen sözleşmenin konusu kamu hizmetidir. Herhangi olumsuz bir sonuç alınması durumunda en büyük zararı bu kamu hizmetinin alıcıları yani vatandaş görecektir. Buna ek olarak kamu kurumları özel sektör kuruluşlarının ürünlerini (çıktılarını) üretmezler. Ürettikleri çıktı bir vatandaşın sağlık veya eğitim alanında aldığı hizmet olabilir. Böyle bir hizmet doğası gereği özel bir işletmenin çıktısında yaşanacak aksaklıkları bünyesinde barındırmamalıdır. Barındırması durumunda telafisi mümkün olmayan durumlarla karşılaşılabilir.

3.4. Yeni Kamu Yönetiminin İlkeleri ve Özellikleri

Yeni kamu yönetimi anlayışının kamu kavramını yeniden ele alması, piyasayı devletin yönetim fonksiyonunu etkileyen bir unsur olarak kullanması, kamu hizmetlerinin vatandaşa ulaşmasında rekabet faktörünü sürece eklemesi, katı hiyerarşi ve Weberyen bürokrasiyle mücadele etmesi, özel sektörün kullandığı farklı yönetim ve üretim tekniklerini kamu kurumlarının hizmet üretimini en sağlıklı ve verimli şekilde sağlaması için kullanması onu geleneksel anlayıştan ayıran noktalardır. Aşağıda sıralanacak olan yeni paradigmanın özellikleri geleneksel anlayışa yaptığı katkılardan bağımsız ele alınamamaktadır. Bu özellikler şu şekilde sıralanabilir:

Profesyonel bir yönetim ve yönetici tanımı yapmak: YKY anlayışının verimsizliğe çare olarak bulduğu çözüm yollarından biri, esnek ve rasyonel davranan, aldığı kararların sonuçlarının sorumluluğunu üstlenen yönetici tanımıdır (Hughes, 2014: 172). YKY anlayışına göre yönetimle ilgili yaşanan sorunların çoğu siyasetten kaynaklanan sorumlulukla yönetimden kaynaklanan sorumluluğun birbirinden ayrı düşünülmemesidir. Oysa sorunların büyük çoğunluğu siyasetin yönetim sürecine müdahalesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca kurumlar katı hiyerarşik yöntemlerle yönetilmemelidir. Buna

alternatif olarak ise kurumun departmanlara ayrılarak yönetilmesi düşünülebilir (Maor'dan aktaran Özer, 2005: 244)

Süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanmak: İşletmecilik anlayışının YKY üzerindeki etkileri düşünüldüğünde geleneksel anlayışın aksine süreçler yerine sonuçlara odaklanmak doğal bir saptama olarak değerlendirilir. Bunu sağlamak ise performans ve program bütçeleme sistemleriyle mümkündür. Örgütler yaşayabilmek için uzun dönem planları ve stratejik yönetimi kullanırlar. Elbette bir örgütün yaşaması için sağlıklı üretim evreleri geçirmesi ve gerekli miktarda çıktıyı sağlaması şarttır (Hughes, 2014: 158).

Standart kurallar koymak ve performans ölçümü yapmak: Bir örgütte belirli kuralların öncesinde var olması ve bu kurallara uyulması çerçevesinde çıktı sağlaması onu rasyonel bir örgüt olma yolunda ileriye taşıyacaktır. Bir kamu kurumunun çıktılara odaklanması, örgütün ne kadar aktif olduğunu belirli aralıklara ölçmesi ihtiyacını beraberinde getirir. Bu ölçüm performans ölçümüdür. Ölçümün sebebi sürekli gelişimi sağlamaktır. Performans ölçümü hedeflerin daha net olarak belirlenmesini ve sık sık gündeme gelmesini sağlayacaktır (Hughes, 2014: 565).

Müşteriye/hizmet alıcısına önem vermek⁵⁴: Bu özellik YKY anlayışına toplam kalite yönetimi çerçevesinde gelmiştir. Konuyu kamu yönetimi disiplini içerisinde ele alacak olursak, artık vatandaş gelişen koşullarla birlikte kamu hizmetlerinde de bir gelişim görmek istemektedir. Hizmeti alan öder anlayışıyla artık vatandaşlar hem müşteri gibi değerlendirilmekte hem de kendileri müşterilere has tavırlar sergilemektedirler. Buna örnek olarak bürokratların başarılı olup olmadıklarını sorgulamaları gösterilebilir (Ömürgönülşen, 1997). E. Eren'e (2013) göre müşteri odaklı bir sistem hizmet verenlerin vatandaşa olan sorumluluğunu arttırmaktadır. Bu sorumlulukla seçilmişler daha fazla hizmet kalitesini yükseltmeyi hedefleyeceklerdir. Hizmet veren ve alanlar arasında hizmet kalitesi- dağıtımı ve miktarı arasında belli bir denge sağlanacağı için kamu kaynak israfında bulunmayacaktır.

Küçük birimlerle hizmet sunmak: Hizmette kalitenin ve vatandaşın memnuniyetinin sağlanması amaçları hizmetlerin daha küçük birimlerde üretilmesi sonucunu doğurmuştur. Özellikle Thatcher dönemi İngiltere'de hizmetlerin büyükten ayrılan daha küçük kurumlar

⁵⁴ "Customer orientation" müşteri yönelimlilik olarak da çevirilir.

eliyle sağlanması yaygınlık kazanmıştır. Daha kolay yönetilebilen birimlerin oluşturulması, sözleşmelerle hizmetlerin belli bölümünün başka kurumlara yaptırılması YKY'nin bu temel özelliğinin sonucudur (Cope'dan aktaran Özer, 2005: 245)

Sistemde rekabetin var olduğundan emin olmak: Amacın verimlilik olduğu bir anlayışta rekabet, kamu kurumlarının hizmetleri en etkin ve verimli şekilde sunmaları için kullanılan bir kavramdır. Kamu kurumlarının yönetimlerinin ve işleyişlerinin özel sektör uygulamalarının ithal edilerek kurulduğu bu sistemde rekabet, kamu kurumları ve özel sektör arasında da yaşanmaktadır (Hughes, 2014: 172). Nitekim yeni anlayışa göre dönüştürülen kamu kurumları kısa zamanda kâr eder hale gelmişlerdir. Rekabetin en büyük amacı düşük maliyetli en kaliteli hizmetin alıcıya ulaşabilmesini sağlamaktır.

Verim ve etkinlik için özel sektör yöntemlerini kullanmak: Kamu kurumlarında etkinlik ve verimlilik amacı etrafında şekillenen yeni anlayış bunun sağlanabilmesi için kamu kurumlarının hantallıktan kurtulması gerektiğini tespit etmiştir. Her işi kendisi yapmayan bir kamu kurumu daha stratejik kararlar alabilecek, daha kaliteli çıktılara ulaşabilecektir. Ayrıca çalışanlarına karşı tutumunu özel sektör kuruluşlarındaki gibi gerçekleştirmesi mesela yıllık sözleşmeler yapması örgütün performansını arttıracaktır (Kavasoglu, 2011: 82).

Kaynakların rasyonel kullanıldığından emin olmak: Kaynakların rasyonel kullanımı yalnızca kullanımı azaltmak anlamına gelmemektedir. Kullanımı azaltmanın yanında yapılan planlar doğrultusunda en doğru kaynağın seçilmesi ve en doğru miktarda kullanılması gerekmektedir (Hughes, 2014: 40).

Merkezileşme ve yerleşmenin doğru alanlarda doğru miktarda kullanılmasını sağlamak: YKY yeni politikalar üretirken, kararlar alırken, idari fonksiyonları yerine getirirken merkezi olmak gerektiğini vurgulamaktadır. Bunun yanında hizmet alıcısının taleplerini daha doğru algılamak ve karşılamak adına ise kamu hizmeti daha küçük birimlere dağıtılmalıdır. Salt merkezi ya da âdemi merkezi bir sistem uygun değildir. Gerçekliğe uygun şekilde ve oranda belirli yerlerde merkezi belirli yerlerde âdemi merkezi olmak gerekmektedir (Cope'dan aktaran Özer, 2005: 247).

Yatay yönetim yapısına sahip olmak: Yeni yönetim anlayışı, gelenekselden farklı olarak katı hiyerarşik düzene farklı bir boyut kazandırmış ve dikey yönetim yapısından çok yatay yönetim yapısına sahip olmuştur. Al'a (2002) göre bu yatay yapıyla ulaşılmak istenen amaçlar: küçük çalışma gruplarına ayrılan çalışanlar arasında rekabeti yaygınlaştırma ve yalnızca yöneticilerin değil bütün çalışanların bireysel sorumluluk almasını sağlamaktır.

Belirtilen bu özellikler ile hem yeni kamu yönetimi kavramının çerçevesi çizilmiş hem de geleneksel yönetim anlayışından hangi noktalarda ayrıldığı ortaya konmuştur.

3.5. Yeni Kamu Yönetimine Yöneltilen Eleştiriler

Yeni kamu yönetimi anlayışı özellikle kabul ettiği insan kavramı yönünden eleştiri almaktadır. Bu insan tanımının, “İnsan daima çıkarına hizmet eden eylemler gerçekleştirir.” şeklinde olması her daim doğru olacak bir tanım değildir. Bu eleştiri ışığında, kamu çalışanları veya bürokratlar bu rasyonel insan tanımına uygun hareket etmek zorunda değildir eleştirisi yapılabilmektedir. Tüm bunları kapsayacak bir açı vardır ki o da iyileştirmek için ele aldığı kamu yönetimi kavramının tamamıyla içini boşalttığı eleştirisidir. Ayrıca yeni anlayış, parlamenter demokrasinin sahip olduğu bürokrasinin siyasi önemini göz ardı etmektedir. Merkezde toplanan yönetim gücü zayıflamaktadır (Al,2002).

Yeni paradigmanın kamu politikalarına tüm etkilerinin olumlu yönde olmayacağını belirten Ömürgönülşen (2003) kamu hizmetleri açısından yeni kamu yönetimi anlayışının bazı problemlere de neden olabileceğini belirtmiştir. Bazı özel sektör kavramlarının aynı şekilde uyarlanmadan kamu yönetiminde kendine yer bulması bu olumsuzlukların başında gelmektedir. Mesela hizmet alıcısı olarak artık vatandaş değil müşterinin kabul edilmesi aldığı hizmet kadarını öder mantığının da yolunu açar. Oysa devlet tüm vatandaşlarını belirli alanlarda belirli düzeyde hizmet alma imkânı sağlamak mecburiyetindedir. Bu tavır devletin kamu hizmeti üretme noktasında bazı değişmez kabullerine uygun değildir. Bu kabullerden bazıları *eşitlik, adalet, tarafsızlık, vatandaş hakları, kamusal çıkardır*.

Bunun yanında kamu yönetiminde bütün kavramları ekonomik perspektiften değerlendirmek doğru değildir. Nitekim bir disiplindeki her olgu tek bir açıdan ele

alınmaz. Alındığı takdirde diğer yönlerden eksiklikler taşır (Hughes, 2014: 566). Ülkelerin özel/kamu sektörü ilişkisine ekonomik açıdan ve ekonomi terimleriyle yaklaşmak en doğrusu olacaktır. Ancak kamu örgütlerinin yönetimi alanına salt ekonomik açıdan yaklaşılmamalıdır. Eksikliği görmek açısından örnek vermek gerekirse özel sektörde herhangi bir şirketin müşterisine baktığı açı ile bir kamu hizmetinin alıcısına karşı devletin baktığı açı aynı olmayacaktır. Her ne kadar teori vatandaşın müşteri anlayışına doğru kaysa da bu durum değişmeyecektir. V. Eren'e (2001) göre bazı kamusal hizmetler (sağlık hizmeti veya eğitim hizmeti gibi) sıradan bir şirketin ürettiği herhangi bir mal değildir. Bununla bağlantılı olarak arz eden şirket ve müşteri arasındaki ilişki ile vatandaş ve devlet arasındaki ilişki de aynı tarzda değildir. Örneğin, müşteri talepleri doğrultusunda aralarındaki iş ilişkisini bitirebilirken vatandaşın bunu hizmet sağlayıcı kamu kurumuna yapması mümkün değildir. Yalnızca seçim dönemlerinde siyasi unsurlar üzerinde baskı süreci yaratabilir.

YKY en fazla eleştiriyi yeni sağ politikalarıyla bağlantılı olduğu noktalardan almıştır. Yeni sağın geliştirdiği anlayış geleneksel bürokrasi anlayışının kabulleriyle doludur. Bu kabuller sonucu güç, kontrol ve sorumluluk ekseninde yönetim şekillenmektedir. Bu yönde yapılan eleştirilerin bir sonraki aşamasında ise YKY yeni sağın bir parçası olarak kabul edilmektedir⁵⁵ (Kurt ve Uğurlu, 2007).

Bir diğer eleştiri ise bir kamu kurumunun özel sektör kuruluşlarından farklı önceliklerinin olmasına rağmen performans değerlendirme ve verimliliğin her ikisi için de öncelikli amaç olarak değerlendirilmesidir. Oysa kamu kurumlarında öncelikli amaç kamu hizmeti üretmektir. Verimli veya kârlı kamu hizmeti üretmek değildir. Ayrıca kamu kurumlarında açık ve sınırlı amaçları belirlemek her zaman mümkün değildir (Hughes, 2014: 566).

Bir başka eleştiri ise Taylor'un tekniklerinin neo-taylorizm olarak gündeme yeniden gelmesidir. Taylor'a göre kişiler mesleklere göre seçilmeli, havuç-sopa yani ödül-ceza yöntemiyle personelle ilişki sistematigi geliştirilmelidir. Ancak bu bilimsel görüş çerçevesinde örgütsel davranış göz ardı edilmiştir.

⁵⁵ Eleştirilere karşı yapılan savunmalar kısmında, bu iddianın cevabı vardır.

Eleştirilerden bir diğeri yönetim sürecinin daha siyasi hale gelmesidir. Artık siyasi liderler kamu kurumlarındaki yöneticileri kendi siyasi kimlikleriyle paralellikleri ölçüsünde seçmektedirler. Bu durum ortaya kamu yönetiminin daha siyasi bir hale gelmesi sonucunu çıkarmaktadır. Wilson'ın 19. yüzyılda yazdığı makale ışığında kamu yönetiminin siyasileşmesinin ne tip sorunlara neden olduğu dünya tarihinde tecrübeyle sabitlenmiştir. Bu nedenle YKY anlayışının kamu yönetimini siyasileştirmesi onun bu konuda eleştirilere hedef olmasına neden olmuştur. Yönetimin kişiselleştirilmesi, alınan kararların sonuçlarının yöneticilerin kendi kararları sonucunda sorumluluk doğurması durumunda sistemin yeniden yağma sistemine dönme ihtimali mevcuttur.

Sorumluluk paradoksu ise bir diğer eleştiri sebebidir. Geleneksel anlayışta her yöneticinin kendi eylemleri doğrultusunda sorumlu olacağı kabulünün var olduğu öncesinde belirtilmişti. Bu noktada bir paradoks karşımıza çıkmaktadır. Bir kamu görevlisi yönetsel olarak sorumlu olursa siyasi bir figürün de siyasi sorumluluğu olmalıdır. Böyle bir durumda hizmeti alan kişilerin talep ve istekleri karşılanmadığı zaman kamu görevlisinin nasıl sorumlu olacağı sorusu yanıtlanmamıştır (Eryılmaz, 2004: 28).

İsmine rağmen yeni kamu yönetimi anlayışının yeni olan hiçbir paradigmaya ev sahipliği yapmadığı yönünde eleştiriler mevcuttur. Bu eleştiriye göre yeni anlayışın literatüre yeni olarak getirdiğini iddia ettiği bütün kavramlar sistemde mevcuttur. İsminde yeni kelimesi yalnızca belli çevrelerde kabul almak adına kullanılmıştır. Bununla birlikte yeni anlayış özel sektöre o kadar vurgu yapar ki demokratik değerleri kimi zaman görmezden gelebilir. Profesyonel yöneticiliğin olması gerektiğine vurgu yapan YKY bunu yaparken yönetici kadronun kendi yönettikleri tarafından denetlenmesini zorlaştırmaktadır (Kurt ve Uğurlu, 2007).

YKY anlayışı için farklı birçok teorinin, planın uzlaşmasıyla ortaya çıktığı görüşü kabul edilmektedir. Geleneksel anlayış gibi yıllardır her yönetim fonksiyonunda tutarlı bir duruş sergileyen anlayışa karşı birleşen bu birçok teorinin zaman zaman birbirleriyle karşı karşıya kaldıkları eleştirisi söz konusudur. Bu yeni anlayışın evrensel olduğuna dair iddialar ise her devletin kendi yönetim kültürü çerçevesinde anlayıştan etkilendiği eleştirisiyle karşılaşır (Hood'dan aktaran, Özer, 2005: 32). Her ülkede farklı alanlarda ve boyutlarda etki gösterdiğinin çeşitli örneklerle desteklendiği bilinmektedir⁵⁶ (Al, 2002:

⁵⁶ Fransa'da bölgesel yetkilendirmeye özendirirken, İngiltere'de bunun tam tersi tutum sergilenmiştir.

114). Her ülke politikasına karşı aldığı tavırların farklılığı nedeniyle anlayışın kapsayıcı niteliği zarar görmüş ve kalıcı olması konusunda şüphelere neden olmuştur. Oysa her teori gibi genel ve geçer bir tavrı olması gerekmektedir (Özer, 2005: 31).

YKY anlayışının piyasa koşullarını ve özel sektör uygulamalarını kamu politikaları üretme sürecine aynı şekilde dâhil etmesi bazı kötü sonuçlara neden olabilecektir. Nitekim kamu yönetimi, kamu politikalarını uygulamaktan ibaret değildir. Ayrıca devlet mekanizması ise yalnızca bir özel sektör işletmesi değildir. Bir özel sektör birimi gibi her noktadan ele alınamaz. V. Eren'e (2001) göre piyasa anlayışının özel sektördeki gibi aynen benimsenmesi yanlış olabileceği gibi bu piyasanın tam rekabet halinde kamu yönetimine aktarılması da bir o kadar yanlıştır. Bu noktada yeni anlayış rekabet ve piyasa kabulleriyle eleştirilmiştir.

YKY'nin geleneksel anlayışın olumsuz yönlerine getirdiği en büyük çözümlerden biri olan özelleştirme kavramı bazı yönleri nedeniyle eleştiri konusu olmuştur. Özelleştirme yoluyla bir mal veya hizmet çok daha hızlı, verimli ve yüksek kalitede daha az maliyete üretilebilirken eğer bir malı iki ayrı işletme üretirse bu işletmelerden yalnızca biri hayatta kalacaktır. Hayatta kalan şirkete devlet eliyle herhangi bir müdahale yapılmadığında mal giderek daha kârlı halde satılmaya çalışılacaktır. Bu tarz durumlarla karşılaşmamak adına kamu işletmeleri kurulmaktadır. V. Eren'e (2001) göre bu tip örnekler ele alındığında özelleştirme çok makul bir çözüm yolu görünmemektedir. Özelleştirme haricinde kamu kurumları ve özel şirketler arasında sözleşmecilik yoluyla iş yapılması veya yaptırılması ise koordinasyonu güçleştireceği yönünde eleştirilere neden olmuştur.

Kamu kurumlarında yönetici olan insanlara karşı özel sektör çalışanları ve yöneticilerinin, siyasetçilerin üzerinde anlaşılan süre ve şartlar konusunda etkin ve doğru davranmaları beklenir. Bunun yanında bu yöneticilerin yasama organlarına karşı daima sorumlu ve hizmet alıcılarının taleplerine karşı duyarlı olmaları gerekir. Yeni kamu yönetimi anlayışını benimsemenin kamu hizmeti bağlamında farklı yansımaları vardır. Bunun nedeni devlet organlarında yönetici olan insanların *etosunun*⁵⁷ özel işletmelerde yönetici olan insanlardan farklı olmasıdır. Bu farklılık yeni anlayış çevresinde şekillenen

⁵⁷ Kişilik, özellik, nosyon

kamu politikalarının kamu hizmetlerine yansması esnasında çeşitli sıkıntılara yol açabilecektir (Ökmen ve Demir, 2010).

ABD’de Al Gore’nin hazırladığı Ulusal Performans İncelemesi Raporu ve 1993 yılında Kongre’de kabul edilen Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası’nda performans ölçümü, stratejik planlama, müşteri memnuniyeti gibi özel sektör kavramlarının 21. yüzyılda hükümetlerin yönetim anlayışlarına yerleşmiş olmasına karşı çeşitli göndermeler vardır (Gore’den aktaran Ökmen ve Demir, 2010). Ancak bu göndermelere karşı Gregory Yeni Zelanda’daki YKY çevresinde gelişen yönetim anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının özel sektör odağında motivasyon kaynağı yalnızca ücret olan bir kariyer kültürü yarattığını iddia etmektedir. Kamu kurumlarında çalışan görevliler yeni anlayışın insan tanımına uygun olarak yalnızca kendi çıkarları için çalıştıklarını kabul edebilirler ancak bu noktada tehlikeli olan fırsatçılığın sözleşmecilik yoluyla gizlenmesidir. *Neticede güvensizlik varsayımına dayanan sistemler güvensizlik üretme eğiliminde olurlar* (Gregory’den aktaran Ökmen ve Demir, 2010).

Yukarıda belirtilen eleştirilerin konusu olan politikalar yeni paradigma doğrultusunda gerçekleştirilen kamu politikalarının uygulandığı çeşitli ülkelerde gözlemlenmiştir. Bu eleştirilere karşı ise YKY’yi savunan çeşitli görüşler vardır. Bunlardan bazıları şu şekildedir:

YKY sözleşmecilik uygulamasını bir çözüm olarak kabul etmektedir. Ancak tek kabulü bundan ibaret değildir. Aslında yeni paradigma bu yolla hizmetlerin daha hızlı ve etkin bir şekilde alıcıya iletilmesini sağlamayı ve rekabetin olduğu bir ortamda kamu kurumlarının daha etkin hizmet etmelerine yol açmayı hedeflemektedir. YKY anlayışı çerçevesinde şekillenen politikalar daha çok bu yöntemi temizlik ve yemek gibi hizmetlerde kullanırken zaman ilerledikçe planlanan sağlık, eğitim gibi her alanda bu sistemin etkisini göstermesidir. Artık hükümetler yüksek maliyetli girişimleri özel sektörün yardımıyla gerçekleştirmektedirler.

YKY neo-taylorizmin kendisidir. Bilimsel yönetim teorilerinin başlangıcı kabul edilen Taylorizmin yeni koşullara uyum sağlayabilen bir üst modeli olarak düşünülebilir. Yalnızca kamu tercihi teorisinin veya toplam kalite yönetiminin yansmaları değil birçok teorinin sentezlenmesinden oluşan yeni bir yönetim teorisidir.

Yeni anlayışın ekonomik alana tek yaklaşımı mikro ekonomik bakış açısı değildir. Tüm eylemlerini maliyet/kâr ekseninde değerlendirmez. Aksine ekonomik alana yeni görüşler getirir ve kamu politikalarının gerekleri ölçüsünde esnek girişimlerde/reformlarda bulunur.

Yeni kamu yönetimi paradigması muhafazakâr, neo-liberal, sosyal demokrat yönetimlerin hepsinin politikalarını etkileyebilmiş bir düşüncedir. Bunun yanında bu birbirinden farklı üç teorinin üzerinde anlaşmaya vardıkları çeşitli noktalar vardır. Örneğin, refah devleti anlayışının çağın koşullarına uygun revize edilmesi ve yaygınlaştırılması gibi.

YKY seçilmiş görevlilere önemli bir misyon yüklemiştir. Seçilmişler kamu politikalarının uzun dönemli hedeflerini belirleyecek, fonksiyonel kurumlara da gerektiğinde yol gösterecektir. Bu sayede kamu politikaları piyasanın istekleri doğrultusunda daha rahat şekillenebilecektir (Lane'den aktaran Özer, 2005: 33).

Eleştirilerden biri olan YKY paradigmasının yeni sağ politikalarıyla şekillenmesi yani yeni sağın bir parçası olduğu yaklaşımı doğru değildir. Bunun en büyük ispatı ise bu anlayışla şekillenen politikaların yalnızca muhafazakâr hükümetler tarafından değil sosyal demokrat ve işçi partili hükümetler tarafından da uygulanmış olmasıdır. YKY paradigması geleneksel yönetimin verimsizliğine ve etkinsizliğine karşı bir değişim sürecinin tüm dünyaca kabul edilmiş başlangıcıdır (Parlak ve Sobacı, 2005: 209).

Yeni anlayış geleneksel anlayıştan farklı olarak birçok politika ile çeşitli sorunlara çözüm olabilmıştır. Ancak Weberyen bürokrasinin varlığını bu denli eleştirirken yeni anlayışın bürokrasinin alternatifi olarak yeniden daha iyi bürokrasiyle çözüme ulaşma çabası fazla umut vadetmemektedir (Frederickson ve Smith, 2003).

Bu savunmalardan anlaşıldığı gibi, yeni kamu yönetimi paradigmasının her teori gibi çeşitli avantaj ve dezavantajları vardır. Her zaman, her devlet yönetimi için ideal bir yönetim şekli olmadığı göz önüne alınırsa bu anlayışın da pragmatik bir şekilde değerlendirilerek kamu planlarına ve çeşitli parametrelere uygun değiştirilerek uygulanması en doğru yaklaşım olacaktır (Kavasoğlu, 2011:113).

3.6. Yeni Sağ Paradigması

1945'lerden sonra dünya ekonomisinde yaşanan büyüme ve 1970'lere gelindiğinde yaşanan ekonomik krizlerle Keynesci politikaların verimsizliğe ve etkinsizliğe neden olması yeni anlayışların doğmasına neden olmuştur. Bunun hükümetler ve teorisyenler tarafından idraki ile ekonomik krizler, toplumsal yozlaşma, devlete karşı memnuniyetsizlik gibi sorunlar özellikle neo-liberal ve neo-muhafazakâr anlayışların birbirleriyle yeni sağ adı altında uzlaştırılmasıyla çözülmeye çalışılmıştır. Bu politik çözüm özellikle ABD ve İngiltere'de kendine yer bulmuştur (Heywood A. , 2012: 118).

Yeni kamu yönetimi ile paralel olarak yeni sağ 1970'lerde zirve yapan ekonomik krize çare olmak amacından hareket eder (Baltacı, 2004). Yeni sağ, devletin hizmet sunma şekillerinden özelleştirme uygulamalarına kadar devletin siyasal yapısında pek çok değişimi öngörür. Bunun en büyük nedeni ise devlet aygıtının misyonunun sorgulanmaya başlanmasıdır (Lamba, 2014).

Keynesyen ekonomi politikalarının dünyada yaşanan krizlere bir çıkış yolu bulamaması devlet-piyasa ve devlet-toplum ilişkilerinin değiştirilmesi çözümünün doğmasına neden olmuştur. Bu süreçte küreselleşmeyle önemi giderek artan IMF ve OECD gibi ulus ötesi ekonomi örgütleri iktidara gelen hükümetlere *tavsiyeler* vererek *neoliberal sermaye birikim stratejisinin* fitilini ateşlemişlerdir. Bu bilgiler ışığında yeni sağ kavramının tanımı şu şekilde de yapılabilmektedir: neo-liberal iktisat politikalarını ekonomik düzenlemeler uygularken muhalefetin bu süreçte zayıflamasını hedefleyen bir anlayıştır. Kapitalist teoriler ışığında değişen devleti anlamak için yeni sağ anlamak şarttır (Topal, 2002). Nitekim kapitalist anlayış çerçevesinde politikalarını yaratan ülkeler yeni sağ politikalarını kamu politikalarına uygulamakta tereddüt yaşamamışlardır.

Yeni sağ anlayışı, 1970'lerde yaşanan krizleri üretimde verimliliğin azalması, refah devleti anlayışından kaynaklanan kamu harcamalarının artması, piyasada rekabetin olmaması ve sermayenin rahat dolaşamaması gibi nedenlere bağlamaktadır. Bu nedenleri şu şekilde detaylandırmak mümkündür. Öncelikle devlet siyasi amaçlarla ekonomiye sürekli müdahale imkânı bulmaktadır. Bu müdahaleler verimsizliğin ve üretimde yaşanan azalmanın başlıca kaynağıdır. İkincisi piyasada rekabet sağlanamadığı için rekabetin getirdiği birçok avantajdan yararlanılamamaktadır. Bu avantajlar, daha iyiyi hedeflemek

sonunda üretilen yüksek kalitede mallar, kârı maksimize etmek adına fazla çalışan firmaların eksikliği, sürekli zarar eden şirketlerin batarak piyasadan yok olması gibi. Son olarak sosyal devlet anlayışı kapsamında devletin kamu harcamalarına dâhil olan birçok eylemi maliyeti arttırmıştır. Bu eleştiriler yeni sağın üzerinde yükseleceği özelleştirme politikalarının temelini oluşturmaktadır (Kalağan, 2007). Yeni sağ ayrıca toplumsal değerlerin giderek yozlaştığına da değinerek hem toplumsal hem ekonomik açıdan revizyonlara işaret eden süreci başlatır (Topal, 2002).

Yeni sağ paradigması yeni kamu yönetimi anlayışı gibi insanı, faydasını maksimize etmek isteyen özgür birey olarak tanımlar. Bu nedenle toplum değerlerinde muhafazakârlık etkin olmalıdır. Bu noktada yeni sağ, birbirleriyle karşıt olarak kabul edilen liberalizm ve muhafazakârlık teorilerinin yaptığı bir anlaşma olarak nitelendirilir. Bu iki teorinin birlikte yeni sağ ile uzlaşmasının nedeni bazı teorisyenlere göre şu şekilde açıklanabilmektedir. Devletin kamu harcamalarını azaltarak küçülmesi toplumda aile, din ve milli duygular ön plana çıkartılarak sübvansede edilmeye çalışılmıştır. Ekonomik krizlerin bertaraf edilmesi için devlet küçültülürken güçlü devlet kavramı muhafazakâr ideolojiyle yaşatılmaya çalışılmıştır (Topal, 2002). Buradan çıkarılacak sonuç yeni sağın devletin ekonomiye hiç müdahale etmeyeceğini öngördüğü değildir. Yeni sağ devletin ekonomiye müdahaleleri sonucunda üretimin azaldığını, maliyetlerin arttığını, sermaye birikimini engellediğini en sonunda ise sistemde yaşanacak olanın enflasyonun varlığı ve devletin büyümesinin durması olduğunu belirtmiştir. Ancak ekonomik alan sürekli devinim halinde olduğundan durumun stabil devam edebilmesi için devletin müdahalesi gereklidir. Bu durum Arın tarafından şu şekilde açıklanmıştır,

... “Kendiliğinden işleyeceği öngörülen piyasaların hâkim olduğu ekonomilerde tarihsel olarak piyasa mekanizmasının ancak devletin muazzam müdahaleleriyle işlemesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Devlet harcamalarının kısılması gerektiği görüşünün hâkim olduğu son on beş yılda devlet harcamalarının payı azalmamış tersine artmıştır.” (Arın’dan aktaran Topal, 2002: 69).

Bu kabule ek olarak anlayışın bir başka öngörüsü güçlü liderliktir. Muhafazakâr anlayış, her toplumun halkın üzerindeki etkisi diğer liderlere göre çok fazla olan ve yetenekleriyle üstün kabul edilen güçlü lidere ihtiyacı olduğunu belirtir. Bu güçlü lider sayesinde yönetim sürecinde alınan her türlü karar son derece hızlı alınacak ve aynı hızda uygulanabilecektir (Topal, 2002). Anlayışın etkin olduğu ülkelerde İngiltere’de Thatcher

ABD’de Reagan’ın lider olarak yükseldiği düşünülürse bu kabul uygulamada örnekleriyle mevcuttur.

Tortop ve diğerlerine (2012) göre yeni sağın bir başka kabulü en iyi yönetimin özel sektör uygulamalarıyla gerçekleşebileceğidir. Bu yapılırken siyasal kontrol artırılır, bütçe harcamalarında azaltmalar yapılır ve bürokrasinin geleneksel anlayıştan miras kalan zayıflıkları azaltılmaya çalışılmaktadır.

Yeni sağ yeni kamu yönetimi anlayışında olan küçük devlet, serbest piyasanın etkinleştirilmesi, yönetimde şeffaflık, vatandaşın taleplerine karşı esnek tutum gibi kabullerin oluşmasında büyük etki sahibidir (Al, 2002: 79).

Paradigmanın eylem dünyasındaki örnekleri ilk olarak İngiltere’de 1970’li yılların sonlarında *IMF İstikrar Paketi* ile kamuoyu yoklanmış, 1979 yılında Margaret Thatcher’ın iktidar olmasıyla 1980’lerde hemen her alandaki kamu politikalarında kendini göstermiştir. Amerika Birleşik Devletleri’nde ise 1980’de Ronald Reagan’ın iktidarı ile başlamış ve Cumhuriyetçi Parti’nin iktidarı boyunca egemen olmuştur (Çolak, 2016). *Thatcherizm* ve *Reaganizm* diye adlandırılacak olan dönemlerinin politikaları yeni sağın özünü meydana getirmektedir. Bu politikalar, muhafazakârlık minvalinde gelişen sosyal felsefe ve *laissez-faire*⁵⁸ ekonomi politikalarını özünde barındırır (Heywood A. , 2013: 67). Bununla birlikte çift kutuplu dünyanın sona ermeye yaklaşmasıyla yeni sağ etkisi Türkiye’de Turgut Özal ve Anavatan Partisi’yle kendisine yer bulmuştur (Çolak, 2016).

3.6.1. Kamu Yönetiminde Yeni Sağ Politikalarının Genel Çerçevesi

1970’lerdeki dünya ekonomisinin bunalım tablosu şu şekildedir: enflasyon, işsizlik ve durgunluk artmakta bunun yanında teknolojik gelişmeler ve küreselleşme etkisiyle vatandaştaki memnuniyetsizlik ve talepler yayılmakta, refah devleti politikaları bu tablo karşısında çözüm üretememektedir. Devletin bu duruma karşı iki yol arasında seçim yapması gerekmektedir. Kapitalist uygulamalardan ödün verilerek toplumsal memnuniyetsizlik giderilmeye çalışılacak veya demokrasiden ödün verilerek toplumsal talepler azaltılarak sermayenin daha kolay akması sağlanacaktır. Kapitalist devlet geleneğinin seçtiği ikinci madde yeni sağ kamu politikalarının temel değerlerini

⁵⁸ Türkçeye bırakınız yapsınlar olarak çevrilen ekonomide müdahaleci devlet anlayışına karşı çıkan anlayışın sloganı.

yansıtmaktadır. Bu madde çerçevesinde demokrasiden ödün verilmesi ABD’de şu ortam ve şartlarda gerçekleşmiştir. 1975 yılında krize çözüm aramak adına toplanan Üçlü Komisyon siyasal katılımı gerçekleştiren insanların ve oy kazanmak için partilerin vaatlerinin sistemi hantallaştırdığını ve bunalıma neden olduğu tespitinde bulunur. Bu nedenle siyaset toplumdan ayrı tutulmalıdır (Baltacı, 2004).

Tortop ve diğerlerine (2012) göre yeni sağ krize çözüm olarak özellikle kamu faaliyetlerinin ekonomik alanlarda küçültülmesi, kalan kurumların ise kamu işletmeciliği paradigmasına uygun olarak şekillendirilmesini öngörmüştür. Güçlü refah devletinin artık zamanı dolmuştur ve sistem rekabetin egemen olduğu, sermayenin birikebildiği piyasa ile donatılmalıdır. Artık kamu hizmetleri devlet tarafından finanse edilse de üretilmesi ve vatandaşa arzı devlet tekelinde değildir. Kamu hizmeti üretimi ve vatandaşa arzı rekabetin egemen olduğu piyasalarda sağlanacaktır. Dolayısıyla bu anlayış çevresinde yeni sağ piyasalar üzerinde yoğunlaşmıştır. Özelleştirilme yoluyla piyasanın kamu hizmetlerine ulaşması sağlanabilecektir. Bunun gibi çeşitli sorunlara bulduğu çözümler şu şekildedir. Kamu kuruluşlarına özerklik verilmeli ve her birim kendi görev alanı içerisinde piyasa koşullarına uyum sağlamalıdır. Devletin özel sektör karşısındaki ayrıcalıklı tutumuna son vermek adına kamu hukuku daha arka planda kalmalı ve özel hukuk gündeme taşınmalıdır. Bu sayede kamu, artık özel sektör esaslarına göre çalışabilecektir. Yasama erkinin etkinliğini azaltmak adına bakanlık yerine kurullar yoluyla örgütlenme modeli hedeflenmelidir. Böylece piyasa mekanizması daha ön planda olacaktır. Ayrıca yerellik ilkesine geri dönülmesi ve yönetişimin sağlanması hedefler arasında sayılmalıdır.

Yeni sağ anlayışı çevresinde gelişen bütün kamu politikaları 19. yüzyıl liberalizminin neo hali olarak tasvir edilebilmektedir (Kalağan, 2007). Yeni sağ anlayışıyla yapılan kamu politikaları özellikle üç adım çevresinde şekillenmiştir:

1. Adım: kamu yönetimi anlayışının vizyonunun değiştirilmesi,
2. Adım: devletin yeniden dağıtımcı rolünü üzerinden atması,
3. Adım: sermayenin serbest dolaşması ve birikimi için uygun koşulların sağlanmasıdır.

Bu adımlardan da anlaşıldığı gibi devlet artık kamu kurumlarının kamu hizmetlerini *üreten* kurumlar olmaktan çıkarak bu hizmetleri *sağlayan* kurumlar olmaya yönelik kararlar almaktadır. Bu noktada devreye özel sektör uygulamaları girecektir (Şener, 2003).

3.6.2. Yeni Sağın Getirdiği Kavramlar

Yeni sağ anlayışı, birbirleriyle karşıt konumlarda bulunan iki farklı teorinin olumlu ve krizler yaşayan dünyaya en uygun olan yönlerini bir araya getirerek en ideal anlayışı ortaya çıkarmaya çalışmıştır. Tortop ve diğerlerine (2012) göre *ekonomide liberalizm* ve *politik muhafazakârlık* yeni sağ anlayışının özünü teşkil eder. Birbirleriyle karşıt konumda olarak belirtilen bu teoriler yeni sağ anlayışı altında iç içe vaziyettedirler. Buna hukuk ve düzen yaklaşımları örnek olarak verilebilir. Neo-liberaller hukuku piyasayı korumak için güçlü olması gereken bir araç olarak görürler. Nitekim piyasa her ne kadar serbest olsa da kuralların baştan düzen yaratacak şekilde yukarıdan inmesi gerekir. Neo-muhafazakârlar ise piyasada oluşacak düzeni otoritenin sağlanması için önemli bir araç olarak görürler (Baltacı, 2004). Son aşamada her ikisi de hukukun ve düzenin piyasada olması gerektiği konusunda hemfikir olan teorilerdir.

Ekonomide liberalizmin getirdiği görüş Keynesyen ekonomi modeli kapsamında kamu sektörünün piyasaya haddinden fazla müdahalede bulunması, politik muhafazakârlık ise devlet otoritesinin piyasada olan yoksunluğunu gidermeye yönelik aile, din ve millet ekseninde toplumun değerlerini uyandırmayı amaçlar. Ekonomide liberalizm literatüre neo-liberalizm olarak katılmıştır. Bu kavram klasik liberal teorinin 20. yüzyıl koşullarına göre hazırlanmış halidir. Liberal teorinin öngörülleri gibi öngörülleri birey, serbest piyasa ekonomisi, rekabetin egemen olduğu sistem ve devletin olabildiğince küçük olmasıdır. Politik muhafazakârlık yani neo-muhafazakârlık teorisi ise ekonomide eksilen devlet otoritesinin toplumsal alanda toplumun kendi değerlerine yoğunlaşarak ikame etmesidir. Devlet ekonomide küçülse dahi toplum, kimliğini kaybetmeyerek yozlaşmamalıdır (Çolak, 2016).

Andrew Belsey yukarıda tanımlanan teorileri aşağıdaki şekilde kısa kavramlarla açıklamıştır. Neo-liberalizm: *En az hükümet, bırakınız yapsınlar, serbest piyasa toplumu, seçme özgürlüğü ve birey*. Neo-muhafazakârlık: *Güçlü hükümet, toplumsal otorite, disiplinli toplum, hiyerarşi ve itaat, ulus* (Belsey'den aktaran Baltacı, 2004)

3.6.3. Yeni Sağın Dünyadaki Örnekleri

Petrol krizleri öncülüğünde başlayan ekonomik problemlerin en önemlileri enflasyon ve durgunluktur. Refah devleti anlayışı kapsamında kamu harcamalarında yapılan artış enflasyona yol açmıştır. Durgunluk ise devletin artan maliyetlerini karşılamak amacıyla vergilerde yaptığı artışla yatırımı ve üretimi azaltmasıdır. Yatırım ve üretim azaldığında piyasada durgunluk görülecektir. Yaşanan bu olumsuzluklar yeni sağ paradigması adı altında geliştirilen kamu politikalarıyla aşılmaya çalışılmıştır. 1980’li yıllarda İngiltere’de Thatcher, ABD’de Reagan bu yönlü politikaları yapıp uygulayan liderlerdir. Tortop ve diğerlerine (2012) göre dünya genelinin hükümet politikalarını etkileyen bu sürecin üç temel özelliği vardır. İlki toplumda kaynakların ve vergilerin paylaşım sistemi yeniden gözden geçirilmelidir. İkincisi devletin ekonomiye müdahalesi büyük ölçüde değişmelidir. Üçüncüsü ise küreselleşmenin hız kazanmasına ve piyasalara önem verilmelidir. Bu temel özellikleri verilen politikaların (Thatcher ve Reagan’ın uygulamalarının) diğer ülkelere bu denli hızlı yayılmasında rol oynayan beş neden vardır. Bunlar: Yeni sağ paradigmasının öngördüğü ekonomi politikalarının düşünsel ve pratik temellerinin olmasından dolayı güvenilir olması ve küreselleşen (iki kutuplu olmaktan uzaklaşan) dünyada bu politika uygulamalarına kurumsal destek sağlanabilmesidir. Ayrıca gelişen teknoloji ve kitle iletişim araçları sayesinde bu politikalara ilginin artırılması söz konusudur. Bununla ilgili olarak vatandaşların/seçmenlerin kendi oylarıyla yeni sağ politikalarını benimseyebildiğini göstermesidir. Bu gerekçelerle yeni sağ birçok ülkenin hükümet politikalarında beklenenden daha hızlı şekilde yer almıştır.

3.6.3.1. Yeni sağ perspektifinde Thatcher- Reagan’ın kamu politikaları ve İngiltere-Amerika Birleşik Devletleri’nde sağlık politikaları

Thatcher’ın 1979 yılında İngiltere’de, Reagan’ın 1980 yılında ABD’de iktidara gelmesiyle yeni kamu yönetimi anlayışı ve yeni sağ politikaları kamu politikalarında kendine yer bulmak adına bir fırsat kazanmıştır.

Thatcher’ın yalnızca 6 oy farkla parti başkanlığı Heath’dan alması Muhafazakâr Parti tarihi için tesadüf değildir. Bunun ispatı ise Heath yönetimi altındaki partinin son 9 yıl içinde girilen 4 seçimin 3’ünü kaybetmiş olmasıdır. Artık Muhafazakâr Parti için iktidar söz konusuysa değişim şarttır. Bu değişimin ilk ateşi Thatcher’ın selefine net bir biçimde

meydan okumasıyla yanmıştır (Helvacı ve Demirtepe, 1998). Thatcherizm, Muhafazakâr Parti'nin kendisinden önceki durumuna göre politika yaratma stratejisini ideolojik kararlılık ile ikame etmiştir. 1979 yılında İşçi Partisi'nin ekonomik alandaki başarısızlığı ve krizleri iyi yönetememesi nedeniyle Thatcher iktidarı kazanmıştır. Bu kazanımın İngiltere politikasındaki önemli unsuru ise İşçi Partisi öncülüğünde 74-79 yılları arasında işçi sendikalarının ekonomik sorunlarda büyük yer tutmasıdır. Thatcherizmin iktidardayken başardığı *sosyal alanda aristokratik değerlerle, ekonomik alanda ise burjuva değerlerine* ve her ikisinin İngiltere'nin durumuna uygun olarak *birleşimini* sağlamasıdır. Thatcher'a başarıyı getiren ekonomik görüş ise *serbest piyasa koşulları içerisinde bireysel girişimcilik, temelli zenginliktir*. Bunun sağlanması ise ancak ekonomik kalkınmanın teşviyle mümkündür (Helvacı ve Demirtepe, 1998). Bunun yanı sıra yeni sağın kamu maliyetlerinin azaltılması, bireycilik, serbest piyasa koşulları ve özelleştirme uygulamaları gibi birçok kabulü de eylem dünyasında Thatcher'in yönetimi altında kendini göstermiştir. Ayrıca Thatcher, ekonomide bu denli liberal tutum sergilerken toplumsal ve politik alanda partisinin temel kabullerine uygun güçlü ve otoriter bir devlet anlayışı savunmuştur. Politikalarında net bir şekilde görüldüğü sanılan bu karşıtlık esasında yeni sağın en çok eleştiri almasına neden olan ve daha öncesinde tanımlanan iki temel teorisinden kaynaklanmaktadır neo-liberalizm ve neo-muhafazakârlık.

ABD'de yeni sağ hareketinin eylem analizini yapmak için muhafazakârlığın ABD kamu politikalarında nasıl etkide bulunduğunu anlamak doğru olacaktır. Muhafazakârlar kendi içerisinde birden fazla tandanstan⁵⁹ oluşsa da ortak paydada birleştikleri noktalar şu şekildedir: Ekonomide serbest piyasa yanlısı veya *laissez-faire* sloganıyla kapitalizmden yana hareket etmeleri, dış politikada komünist karşıtlığı ve ABD hegemonyasının sürekliliğine değer vermeleri, toplumsal düzenin aile değerleri ve ahlaki unsurlarla sağlanacağını düşünmeleri ve *Anglo-Sakson Amerikan yurttaşlarının* üstünlüğünü öngören ırk ve etnisiteyi önceleme eğilimleridir (Kurtbağ, 2007: 95). Bu ortak maddeler neo-muhafazakâr düşüncenin yeni sağ merkezinde gelişen politikalarını üretirken bir arada kalmasını sağlayan bu sayede iktidarda kalmasını da sağlayan maddelerdir. İlk maddeyi detaylandırarak olursak bu madde serbest piyasa ekonomisine bireyciliğe vurgu yaparak neo-liberal teorisinin tezlerini kabul etmiştir. Nitekim aynı kabul Thatcher'in ekonomi politikalarında da geçerlidir. Ayrıca "*birakınız yapsınlar*" görüşüyle de kapitalizm ve özel

⁵⁹ Geleneksel muhafazakârlar, ırkçı sağ, Hristiyan sağ, antikomünistler, yeni muhafazakârlar (neoconservatives) ve yeni sağ (New Right) gibi.

mülkiyet övülerek serbest piyasanın kendi dengesini (arz ve talebini) kendi düzenleyerek bulacağına inanılmıştır (Kurtbağ, 2007: 85). Yeni sağ ideolojisinin bu öngörülerini en güzel özetleyen cümle ise “*Düzenin uygulayıcısı olma kapasitesi bakımından devlete destek ver(ir) ama gücün ve refahın toplumda aşağıya doğru ve daha hakça dağıtıcısı olarak ise ona karşı çıkar.*”dır. (Diamond’dan aktaran Kurtbağ, 2007: 85).

Thatcher ve Reagan’nın hükümet politikalarının bu denli birbirleriyle paralel ilerlemesinde (düşünce bazında) yeni sağın etkisi yadsınamaz. Devlet yönetimleri ve hükümet politikaları yanında krizleri yönetme sürecinde kullandıkları yöntemler de *ideolojik açıdan ruh ikizi* olarak tanımlanabilmektedir. Hatta bu isimler *ayrılmaz politik müttefikler* şeklinde anılabilir (Clark, 2013). Ancak bu iki ismin politikalarında çeşitli farklılıklar da vardır. Bu yönlerden bazıları şu şekilde açıklanabilir: Reagan’ın ekonomide *arz yanlısı iktisat görüşü* ekonomi politikalarının temelini oluşturmaktadır (Pehlivan, 2009: 55). Bununla beraber Thatcher’ın ekonomi politikaları ise enflasyonun kontrolü ve devlet borçlarının azaltılmasına odaklanması noktasında Reagan’dan farklılık gösterir. Thatcher ekonominin düzenlenmesi ve krizlerin azaltılması için *monetarist*⁶⁰ uygulamaları kullanırken Reagan aynı amaçlara *arz yanlısı iktisat modeli* ile ulaşmaya çalışmıştır (Ashford, 1990).

İngiltere ve ABD’nin genel sağlık politikaları değerlendirildiğinde ise sistemlerinin karma modele sahip olduğu görülmektedir. Karma model Türk sağlık hizmetlerinin de görüldüğü modeldir. Bu model sağlık hizmetlerinin yalnızca devlet imkânları kullanarak veya sadece özel sektör işletmesinden satın alınarak gördürülmesini öngörmez. Bu modele göre sistemde her iki aktör, belirli oranlarda yer alacaktır.

Sağlık hizmetlerinin tedarikine finansman açısından bakıldığında İngiltere’de “*Ulusal Sağlık Hizmetleri Sistemi*” (NHS) finansmanı genel vergilerden karşılanmakta bu sayede sağlık hizmetlerinin tamamının sosyalleşmesi sağlanmaktadır. Sağlık hizmetleri böylece ülke sınırları içerisinde kalan bütün vatandaşları kapsar ve devlet vatandaşlardan hizmet karşılığında ya hiç ücret almaz ya da düşük ücret talep eder. Amerika’da sağlık hizmetlerinin maliyetleri ise “*ticari amaçla çalışan sigorta piyasaları*” tarafından karşılanmaktadır (Özdemir, 2007: 109). Bu durumda ise piyasa dışında ve yoksulluk sınırı altında kalan insanlar sağlık hizmetlerinden yeterli oranda yararlanamamaktadır. Ancak

⁶⁰ Parasalcılık; iktisadi krizlerin para politikalarıyla aşılabileceğini iddia eden teoridir.

Obama yönetiminin çıkardığı sağlık sigortası sağlık hizmetlerinden yararlanan insan sayısında artışa neden olmuştur.

İngiltere, sağlık hizmetleri üretme sürecinde masrafları toplanan vergiler ile finanse etmeye çalışmaktadır. Ayrıca devletin bu sistemde hizmeti tedarik eden olması, sosyal vatandaşlığa vurgu yaparak topluma faydalar sunması ile sosyal demokratik modele yakın bir görünümde (Giaino, 1999).

1963-1973 yılları arasında Vietnam Savaşı'na katılan ABD, savaşta yaptığı harcamaları ve halkın daha fazla üretim sürecine katılmasını söyleyerek refah hizmetlerini azaltmaya başlamıştır. ABD refah devleti politikalarında Avrupa ile kıyaslandığında oldukça gerilerde görülmektedir. Nitekim ABD, nüfusun büyük bir çoğunluğunun işyeri vasıtasıyla sigorta yapılan liberal bir sağlık sistemine sahiptir. Devletin kamu hizmeti programları, nüfusun belli tabakalarını kapsamaktadır. Sistemde devlet, devlet-özel ve piyasa aktörleri vardır (Giaino, 1999). ABD, gelişmiş sanayi ülkeleri içerisinde olmasına rağmen sağlık harcamalarına katkıda bulunmak noktasında uzun yıllar direnmiştir. Ancak Obama yönetiminin getirmiş olduğu herkese sağlık sigortası (belgesiz göçmenleri kapsamamakta) sayesinde sağlık hizmetlerinden yararlanan insan sayısında büyük artış olmuştur.⁶¹ Bu politikayla amaçlanan sağlıkta önleyici tedbirlerle daha az hastalık ve dolayısıyla daha az sağlık harcama ile masrafları azaltmaktır. Ancak, Obama'nın seçilmesinden sonra yaşanan ekonomik kriz, mali sektörün çökmesi ve işsizliğin hızla artışı sonucunda, ortaya çıkan sağlık ile ilgili beklentilerin 2010 yılı Mart ayında yapılan yeni Sağlık Reformu ile kısmen karşılandığı görülmektedir. ABD Başkanı Donald Trump ise seçim kampanyası boyunca eleştirdiği Obamacare'i iktidara geldikten kısa süre sonra kaldırmak ve yerine getirmek istediği sağlık yasasını yürürlüğe koymak için meclise sunmuştur. Trump'ın hazırlamış olduğu sağlık yasası çok az bir farkla Temsilciler Meclisi'nden geçmiştir.⁶²

1980'lerde küreselleşme ve ulus ötesi örgütler tüm dünyanın kamu politikalarında yeni sağ rüzgârının esmesine neden olmuştur. Artık partiler yeni sağ tarzı söylemleriyle iktidar yolunda ilerlemeye başlamışlardır. Türkiye'de de yeni sağ kendisine seçmen tabanı

⁶¹ Obamacare öncesinde 320 milyon Amerikalıdan 47 milyonunun hiçbir güvencesi yoktur.

⁶² <http://tr.euronews.com/2017/05/04/abd-baskani-donald-trump-in-obamacare-in-yerine-getirmek-istedigi-saglik-yasasi-temsilciler-meclisi-nden-gecti> Erişim Tarihi:25.03.2017

bularak Turgut Özal'ın başbakanlık ve cumhurbaşkanlığı döneminde kamu politikalarını etkilemiştir.

3.6.3.2. Yeni sağ etkisinde Türk kamu yönetiminin dönüşümü

Ülkemizde merkez sağ Demokrat Parti'yle başlamıştır. Yeni sağın temel kavramlarının hemen hepsi Türkiye'nin sağ kanadının da kabulleri arasındadır. Ekonomide liberal politikalar, serbest piyasa koşullarını etkinleştirmek, bireye önem vermek, girişimciliği özendirme, özelleştirme politikasını etkin olarak kullanmak gibi yeni sağın ekonomide benimsediği neo-liberal teori çerçevesindeki kavramlar bu sağ kanadın kabullerindedir. Bunun yanında toplumsal değerlere geri dönüş, milli ve dini duyguların güçlendirilmesi gibi neo-muhafazakâr teorinin de kavramlarını Türk sağında benimsenmiş olarak görmek mümkündür. Bu öngörüler kamu politikalarında Turgut Özal'ın iktidara gelmesiyle tam anlamıyla uygulanmaya başlanmıştır (Haydaroğlu ve Tatlısu, 2016).

1970'li yıllarda, tüm dünyada yaşanan krizlerin etkisiyle gelişmiş ülkelerde işsizlik ve enflasyon oranları artmış, sermaye yatırımlarında azalma görülmüştür. Ekonominin bu denli küçülmesi ise gelişmiş ülkelerde kredi taleplerinin düşmesine ve sonrasında ise ulus ötesi bankaların sahip oldukları sermayenin artmasıyla bu sermaye akışının yönünü az gelişmiş ülkelere çevirmelerine neden olmuştur. Bununla beraber dünya ticaret ağları, gelişmiş ülkelerin birbirleriyle yaptıkları ekonomik ilişkilerden oluşmaktadır. Bu durum az gelişmiş ülkelerin, dünya ticaretinde bulunan paylarının giderek düşmesine neden olmaktadır. Payları azalan bu ülkeler, aldıkları kredileri ödeyememişlerdir. Ekonomik temelleri ise ithalata dayandığından ihtiyaçları olan sermaye için borçlanmak zorunda kalmışlardır. Bu süreç sonunda ise az gelişmiş ülkeler, dünya ticaretinin önemli bir kısmını oluşturan *ödemeler dengesini* sarsmışlardır. Bu sorun, IMF ve Dünya Bankası'nı borçların geri ödemelerini sağlıklı şekilde yapmak için çeşitli politikalar yapmaya itmiştir. Bu politikalar ise sermayede tam serbestlik, özelleştirme gibi yeni sağın kabulleri olan ekonomi politikalarıdır (Güler, 2005: 87).

Türkiye'nin çift kutuplu dünyada safını her daim batıdan yana kullanması ve dış yardımlar⁶³ alması sonrasında IMF ve Dünya Bankası'na üye olması, Türkiye'nin ekonomisinin Batı ekseninde döndüğünün emareleridir. Türkiye ekonomisinin dünyadaki

⁶³ Marshall Planı gibi.

krizlerle birlikte krize girmesi ve tek çözüm olarak borçlanmanın bulunması, Ocak 1980 Kararları'nın alınmasıyla sonuçlanan süreci başlatmıştır. 24 Ocak Kararları IMF ve Dünya Bankası'nın ekonominin serbestleştirilmesi, kamu harcamalarının azaltılması gibi neo-liberal anlayışın kabullerini içerir. Bu noktada belirtmek gerekir ki bu neo-liberal programlar IMF'nin dış tıkanma koşulları altında bulunan hemen hemen bütün az gelişmiş ülkelerin ekonomilerine dayattığı politikalardır. Ayrıca bu programlar Dünya Bankası tarafından geliştirilen en bilindik “yapısal uyum” programlarının özelliklerini taşır. Bu kararlar, sermaye birikiminin hızlanmasını amaçlayarak alınmıştır. Ama serbest piyasa şartları altında özel girişimciliğe dayalı kalkınma hızı beklendiği kadar yüksek olmamıştır (Eştürk, 2006: 65,67).

Özal döneminin ekonomi politikalarının bir başka temel amacı ise Türk ekonomisinin dünya ekonomisi ile bütünleşmesidir. Bu amaçla döviz kurunda *tek tip kur* uygulaması değişikliğine gidilmiştir. Bu yönde politikalar küreselleşme kavramının çerçevesinde yeni sağın etkilerinin en somut haliyle ekonomide görüldüğünün ispatıdır.

Yukarıda örnekleri verilen yeni sağ etkisiyle gerçekleşen 1980 dönemi ekonomi politikalarının yanında Turgut Özal, partisinin önemli değerlerini şu şekilde açıklamıştır. Bunlar; *milliyetçilik, muhafazakârlık, sosyal adaletçilik ve serbest pazardır*. Bunlar yanında girişimcilik gibi liberal kabuller de Özal'ın iktisadi sistemin temeline koyduğu değerlerdir. Özal'ın liberal politikaların bir uygulayıcısı olduğu şu yönde açıklamalarıyla da anlaşılabilir. Ona göre liberalizmin en iyi yanı piyasanın kendi koşulları içerisinde dengeye gelebilmesidir (Oral, 2011: 43). Bireylerin haklarının yasal güvenceye alınmasını öngörmesi yanında devleti, yeni sağ teorisinin tanımladığı gibi tanımlamıştır. Bu tanım, *topluma hizmet etmekle sınırlı araçsal bir mekanizmadır*. Özal bunun yanında devletçi ekonomik modelin miadını doldurduğu şeklinde yeni sağı tekrar eder yönde açıklamalarda bulunmuştur.

Yeni anlayış çerçevesinde gelişen politikalara göre Türkiye’de yaşanan krizlerin çözümleri bireysel özgürlük ve serbest piyasa koşullarına sahip piyasadan geçmektedir. Ancak bu çözüm ülkenin kalkınması için yeterli değildir. Kalkınma için bunun yanında özel girişimcilik özendirilmeli ve kolaylaştırılmalıdır. Görülmektedir ki önerilen tüm süreç ve hedeflerin merkezinde birey vardır (Duman, 2008: 200). Ona göre, “Gelecek asır ferdin

asırdır. Toplumun merkezinde, hareketin merkezinde insan vardır. Devlet geriye çekilecek, insan öne çıkacaktır.” (Özal, 1992: 25).

Yeni sağ politikalarının kamu maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla devletin küçültülmesi öngörüsüne göre iktidarın ilk yıllarında ağırlık kazanan sosyal politikalar⁶⁴, 1990’lı yıllara doğru artan enflasyon ve bütçe açıkları nedeniyle yeni sağın öngörüsüyle paralel olarak azalmaya başlamıştır. Artık ekonomik açıdan küçük ama siyasi açıdan büyük bir devlet anlayışı vardır. Yeni sağ bu açıdan Türkiye’nin modernleşmesi için çok önemlidir (Duman, 2008: 152).

Bunun yanı sıra *Yap-İşlet-Devret Modeli* Anavatan Partisi hükümeti döneminde uygulamaya girmiştir. Ayrıca bu dönemde ülkeye yabancı sermaye yatırımlarının daha rahat girebilmesi için vergi, kambiyo ve diğer mevzuatlarda önemli ölçüde revizyonlara gidilmiştir. Bu politikalarla amaçlanan yabancı sermayenin ülkeye girişini sağlarken ülkenin sosyal politikalarının yatırımlarında olan eksikleri gidermektir. Bu dönemde ilk defa yap-işlet-devret uygulaması ile otoyol, baraj, telefon, su gibi hizmetler gerçekleştirilmiştir (Eştürk, 2006: 79).

Özal’a göre Batı’nın üstünlüğünün iki nedeni vardır. Bu nedenler *serbest fikir ve serbest ekonomi*’dir. İlerleme ancak bu iki koşulun bir arada olması durumunda kaydedilir (Duman, 2008: 165). Bu özgürlüklerin yanında Özal’ın dikkat çektiği diğer serbestlik girişim alanında olan serbestliktir. Özal milli sermayenin önünü açarak ekonomi politikaları yoluyla yeni bir girişim grubunun da ortaya çıkmasında baş aktör olmuştur. Bu sınıfın doğması ise neo-liberal politikalar yani yeni sağ paradigmasının politikalarıyla mümkün olmuştur (Haydaroğlu ve Tatlısu, 2016).

⁶⁴ Elektrik, su, kanalizasyon, telekomünikasyon, otoyollar, barajların yapımı gibi.

4. TÜRKİYE'DEKİ SAĞLIK POLİTİKALARI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ BAĞLAMINDA İNCELENMESİ

Çalışmanın bu son bölümü, öncesinde kavramsal temelleri belirtilmiş olan yeni kamu yönetimi ve yeni sağ anlayışlarının devletin etkinliğinin büyük miktarda görülebildiği sağlık alanına nasıl yansıdığına analizini yapmak üzerine kuruludur. Bu noktada Turgut Özal'ın iktidara gelmesiyle başlayan yeni sağ politikalarının had safhada etkin olması ve bu dönemin sağlık politikaları üzerinde etkileri kronolojik sırayla açıklanarak konu ele alınacaktır. Belirtilmelidir ki bu dönem değişimin dinamikleri özelleştirme, desentralizasyon, deregülasyon ile özerkleştirmedi. Tüm bu politikaların amacı ise yani sağın her kabulünde ortak olan verimsizliğe, etkinsizliğe buna bağlı olarak krizlere son vermektir. Çalışmanın devamında ise yeni paradigmlar neticesinde değişen kamu hizmeti kavramı, aile hekimliği ve kamu özel ortaklığı biçiminde meydana gelen şehir hastaneleri gibi sağlık politikalarında son yıllarda gündemde olan kavramlar açıklanmaya çalışılacaktır.

4.1. 1980'lerden İtibaren Uygulanan Sağlık Politikalarına Genel Bir Bakış

Dünya yaşadığı ekonomik krizlere neoliberal politikalarla çözüm bulmayı hedeflerken süreçten Özal ve iktidarı boyunca Türkiye de net bir biçimde etkilenmiştir. M. Tatar ve F. Tatar'ın yaptığı çalışmaya (2003) göre 24 Ocak 1980 kararları ile Türkiye'nin Yapısal Uyum Programları doğrultusunda ekonomik ve siyasi ilişkilerini Dünya Bankası ve IMF ile farklı noktalara taşıması ve beraberinde alacağı politik kararların neoliberal teori çerçevesinde, özelleştirme odaklı olması kamu hizmetlerinin üretildiği tüm alanlar gibi sağlık alanında da değişime neden olmuştur.

Sağlık hizmetleri bir devletin en güçlü kamu, mali özelliğine sahip hizmetleridir. Bu durum küreselleşme ile birlikte BM, IMF gibi ulus ötesi örgütlerin çalışmalarında önemli bir yer tutmasına neden olmuştur. Özellikle Dünya Bankası sağlık alanında 1980'lerin sonlarından itibaren yayınladığı raporlar ve sağlık alanına tahsis ettiği fon ve danışmanlık hizmetleri ile temas ettiği ülkenin sağlık alanında yaptığı değişikliklerin Batı merkezli ve serbest piyasa ekonomisi şartlarına göre yapıldığından emin olmuştur. Dünya Bankası yaptığı bu çalışmalarda IMF'nin desteğini de almıştır (Altay, 2007: 35). Bu küresel çaplı

çalışmalardan, özellikle 1980 sonrasında sağlık alanında özelleştirme uygulamaları kapsamında Türkiye de etkilenmiştir.

Çalışmaların ilk aşaması Türk sağlık sisteminin sektör analizini oluşturur. Bu analiz sonunda *sağlık hizmetlerinin sunulmasında sorunlar olduğu ve bunların düzeltilmesi için girişimler yapılması gerektiği* saptanmıştır. Özdemir (2001) süreci şu şekilde betimler: “Reform gerekçesi olarak ileri sürülen şey, sağlık hizmetlerinin “bir sorun” olmasıdır ve bunun da nedeni, mevcut sağlık sisteminin bürokratik mekanizmanın verimsizliğine teslim edilmiş olmasıdır. Bu sorunda sağlık reformu ile çözülecektir.” Bu sorunların aşılabilmesi adına Dünya Bankası yoluyla Türkiye’ye uzun vadeli ve düşük faizli krediler tahsis edilmiştir. Dünya Bankası bu kredilerin, sağlık alanında sorunların aşılması için gidilen değişiklikler yolunda kullanılmasını öngörmüştür (Pekşen, 2012: 60).

Konunun hukuksal boyutuna değinmek gerekirse sağlık hizmetlerinin Türk anayasalarında ele alınması farklı açılardan yapılmaktadır. Özellikle bu fark, 1982 Anayasası’nda devletin kamu hizmetleri ve sosyal alandaki etkinliğinin ele alınışı ile 1960 Anayasası’nda kavramın ele alınışı kıyaslandığında net bir şekilde görülmektedir. Bu bağlamda sağlık hizmetleri, 1960 Anayasası’nda devlet tarafından sağlanması gereken temel sosyal ve ekonomik bir hak olarak tanımlanırken 1982’de devlet tarafından planlanan ve denetlenen bir hizmete evrilmiştir. Yaklaşımın bu denli farklılaşması uygulamada da kendini göstermiştir. Artık sağlık hizmetlerinin üretilmesi ve vatandaşa sunulması serbest piyasa şartlarında gerçekleşecektir. Bunun yanında hizmetlerde kalitenin ve verimli üretimin sağlanması için rekabetin sağlandığı piyasalar kullanılacaktır kabulleriyle politikalar hazırlanmaya başlanmıştır.

1982 Anayasa’sının “*Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler*” başlığı altındaki 56. maddesi “*Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. ... Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak amacı ile sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet bu görevini kamu ve özel kesimdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak ve onları denetleyerek yerine getirir*” diyerek devletin planlayıcı ve denetleyici yönüne vurgu yapmıştır. Bu başlık altındaki 58. madde ise “*Devlet gençleri alkol düşkünlüğünden uyuşturucu maddelerden... korumak için gerekli tedbirleri alır*” der. Anayasa, devletin bu tedbirleri alacak tek otorite olduğunu öngörmesi yanında sağlık hizmetlerinin denetlenmesinden de yine devleti

sorumlu tutmuştur (Altay, 2007). Ayrıca 56. maddeyle sağlık hizmetleri sunumunun tanımını yeniden yapılmış, devletin sağlık alanındaki görevlerini kamu ve özel sektör yoluyla gerçekleştirebileceği belirtilmiştir. Sağlık hizmetlerinin özel sektör uygulamasıyla yerine getirilebileceğinin yasal dayanağı bu maddedir (Pekşen, 2012: 61). Artık sağlık hizmeti özel sektör yardımlarıyla yerine getirilebilecektir. Bunun yanında anayasada yapılan *genel sağlık sigortası* vurgusu özellikle 2000’li yıllarda slogan haline gelecektir.

1983 yılında çıkartılan 210 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 1980’li yıllarda Türkiye’nin sağlık alanını etkileyen bir başka hukuksal metindir. Bu KHK’yla Sağlık Bakanlığı’nın merkez ve taşra teşkilatı revizyona sokulmuştur. Artık merkez teşkilatında genel müdürlükler ve daire başkanlıkları, il sağlık müdürlüklerinde şube müdürlükleri vardır. Ayrıca bu birimlerin görevleri yeniden ele alınmıştır (Kurt ve Şaşmaz, 2012).

Türkiye’de 1984 yılında yapılan genel seçimler sonrası yeni sağ politikaları çevresinde hizmetlerin özelleştirme yoluyla yapılması konusunda iktidara gelen siyasi partiler hemfikirlidir. 1985-1989 yılları arasında Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulamaya konulmuştur. Kalkınma planının zamanının sağlık alanında yapılacak politikalarının temelleri için kabulleri şunlardır: Sağlık kuruluşları, hizmet verimliliğinin artırılması amacıyla, işletmecilik yönünden değerlendirilecektir. İşletmeciliğin rasyonelliğine ve verimliliğine uymayan çok fazla yataklı eğitim ve uygulama hastaneleri arttırılmayacaktır. Özel sektörün sağlık kurumları teşvik edilecektir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1985: 150).

Sağlık alanının serbest piyasaya eklenmesi amacıyla yapılan ilk değişiklik 1987’de kabul edilen Temel Sağlık Hizmetleri Kanunu’dur. Bu kanunla genel sağlık sigortası yaratmanın ilk girişimi yapılmıştır. Bunun yanında Devlet Planlama Teşkilatı ise 1990 yılında tamamladığı “Sağlık Sektöründeki Sorunlar ve Alternatif Çözümleri” adlı raporunda sağlık alanında yaşanan sorunları saptamaya çalışarak bu sorunların çözülmesi amacıyla serbest pazar stratejisi, ulusal sağlık hizmeti stratejisi gibi isimlerle strateji programları açıklamıştır. 1990 yılına gelindiğinde herkese sağlık sloganıyla “Türkiye Ulusal Sağlık Politikası” ilan edilmiştir (Pekşen, 2012: 62).

1990 ve 1994 yılları arasında Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi’nde DPT şu ifadeleri kullanmıştır: “Sağlıklı bir toplum için sağlık hizmetlerinden vatandaşların en iyi

şekilde faydalanmasını sağlamak amacıyla sağlık hizmetlerini eşit olarak, sürekli, dengeli ve yeterli bir şekilde herkese ve her yere ulaştırmak temel ilke” olarak belirtilmiştir (DPT, 1990: 286). Bu ilkenin yanında ayrıca kalkınma planı çerçevesinde kabul edilen birkaç ilke şu şekildedir:

- Sağlık hizmetlerinde rasyonellik artırılacak ve hizmetler modern işletmecilik anlayışına uygun olarak üretilerek yönetilecektir.
- Etkili bir hasta sevk sistemi kurularak sağlık kurumlarındaki hasta birikmelerinin önüne geçilecektir.
- Sağlık alanında ekonomiklik ve uzmanlık doğrultusunda insan gücü planlaması yapılacaktır.
- Hizmet talebinin karşılanması için özel sektörden de yararlanmak için gereken düzenlemeler yapılacaktır (DPT, 1990: 289,291).

Bu alanda diğer önemli nokta ise yine DPT sorumluluğunda yayınlanan Türkiye Sağlık Sektörü Master Planı’dır. Türkiye’de sağlık alanındaki durum bu planla geniş bir biçimde ele alınmıştır. Bu plan doğrultusunda sağlık alanında gelişme sağlanabilmesi için 4 tercih belirlenmiştir. Mevcut durumu geliştirmek, serbest pazar stratejisi, ulusal sağlık hizmetleri stratejisi ve bir ortalama seçenek. DPT son seçenek olan ortalama seçeneği benimsemiştir. Bu gelişmeler ışığında teknik destek ve kaynak ihtiyacının sağlanması ve kontrolü Sağlık Bakanlığı tarafından üstlenilmiştir (World Health Organisation [WHO], 2000: 198).

1990’lı yıllarda Türkiye’de sağlık alanında planlamalar adına Sağlık Bakanlığı’nın düzenlemeleriyle 23-27 Mart 1992 tarihleri arasında, Ankara’da yapılan 1.Ulusal Sağlık Kongresi’nde diğer alanlardaki krizlerin çözümlerine paralel olarak kararlar alınmıştır. Bu kararlar: Türkiye’de sağlık düzeyini yükseltmek, coğrafi, kentsel ve kırsal farklılıklar gözetilmeden her vatandaşa kaliteli sağlık hizmeti iletmek, verimliliğin sağlanması için çabalayarak ülke kaynaklarının en etkin şekilde kullanılmasını sağlamak ayrıca hastaların memnuniyet seviyelerini yükseltmek için sağlık hizmetlerinin kalitesinin artırılması gerektiği şeklindedir. Kongre’ye ek olarak 1993 yılında 2. Ulusal Sağlık Kongresi yapılmıştır. Bu Kongre’de alınan kararlar daha çok hizmet sunumu, sağlık finansmanı ve diğer alanlarda yapılacak revizyonları içermektedir. Bu hedefler doğrultusunda 2001

yılında ülkede 11 milyon⁶⁵ kişinin etkileneceği yeşil kart yasası çıkarılmıştır (Pekşen, 2012: 62).

1990'lı yılların sonundan 2000 yılına kadar kabul edilen Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı DPT tarafından 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz ve 5 Nisan etkileri altında uygulanmıştır. Bu plana göre:

- Sağlık kurumlarında hizmet sunumu ve finansman birimleri ayrı ayrı işlev göstereceklerdir. Bu sayede etkin hizmet ve rasyonel planlama yapılabilmesi sağlanacaktır.
- Sağlık Bakanlığı halk sağlığını koruyan, standart ve norm koyan bir kurum mahiyetine bürünecektir.
- Sağlık hizmetlerinin sunulmasında merkezin görev yükü azaltılacak ve yerel yönetimlerle görev paylaşımı yapılacaktır.
- Kaynakların öncelikleri, maliyet etkisi yüksek olan koruyucu sağlık hizmetlerine göre değiştirilecektir.
- Sağlık kurumları modern işletmecilik anlayışı kapsamında idari ve mali özerkliğe sahip olarak varlıklarını sürdürecektir.
- Özel sektörün sağlık alanında yaptığı planlar ve faaliyetler izlenerek uygulamalar rasyonel şekilde düzenlenecektir.
- Sigorta primlerini ödeme sıkıntısı çeken vatandaşın kısmen veya tamamen sigorta primleri devlet tarafından karşılanacaktır. Sigorta kuruluşları arasında da birlik sağlayabilmek için norm ve standartlar birlikte düzenlenen genel sağlık sigortası sistemine geçilecektir (DPT, 1996: 46,48).

Ayrıca bu dönemde 1997-2000 yıllarını içerisine alan Temel Sağlık Hizmetleri Projesi geliştirilmiş ve uygulanmıştır. Bu proje uygulandığı 2 ilde şu programları öngörmektedir:

- Aile Hekimliği modeli ve etkin bir sevk zincirinin uygulaması için pilot sistemini oluşturmak,
- Bu sistemin yurt çapında uygulanabilirliğini denemek,
- Sağlık ekonomisi analizi için kurumsal kapasiteyi geliştirmek. (Ersöz, 2010: 75).

⁶⁵ Bu sayı 2011' de ülke nüfusunun %17'sine tekabül etmektedir.

Sağlık reformu yapmak amacıyla hükümetlerin 1980 ve sonrası için yaptığı birçok proje ve değişim programı eylem dünyasında karşılık bulamadan 2000’li yıllarda göz ardı edilmiştir. Reformların uygulanamamasının birçok nedeni vardır. Ancak en önemlisi politik istikrarsızlıktan kaynaklanan gerekli değişim iradesinin uygulamaya yansıtılamamasıdır (Pekşen, 2012: 62).

4.2. Kamu Hizmeti Kavramı ve Sağlıkta Yeri

Kamu hizmeti devletin var olmasının en büyük sebebidir. Devlet nihayetinde vatandaşlarının (himayesinde bulunan bireylerin) ihtiyaçlarını karşılayacak sistemi kurmak, bu sistemin sağlıklı bir şekilde işlemlerini sağlamak ve vatandaşların memnuniyetinden emin olmak için çalışır. Yeni anlayış çerçevesinde bireye verilen değerler doğru orantılı olarak vatandaşa verilen kıymet de artmış ve bireylerin seçimleri, talepleri daha fazla önemsenmeye başlanmıştır. Bu kapsamda kamu hizmetleri de vatandaşın talepleri doğrultusunda bazı politikalarla değişime uğramıştır. Sağlık hizmetleri ise kamu hizmetleri arasında en önemli ve gerekli hizmetlerden biridir. Sağlık insan hayatındaki önemi tartışılmaz olduğundan bu hizmetlerin önceliğinde insan ve insan hayatı olmalıdır. Bu doğrultuda yeni paradigma öngörülerıyla verimlilik sağlanması hedeflenirken bir taraftan sağlık hizmetlerinin bu önceliği göz önünde bulundurulmaktadır.

4.2.1. Kamu Hizmetinin Kavramsal Çerçevesi

G. Arslan’a (2015) göre kamu hizmeti kavramı kamu kurum ve kuruluşlarının vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bütün eylemlerini kapsamaktadır. Hemen her on yılda bu kavram döneme uyum sağlamak adına çeşitli değişimlere maruz kalabilmektedir (Temiz, 2013: 140). Bu açıdan literatürde kesin bir tanımının yapıldığı söylenemez.

Onar (1966) ise bu kavramı “*Devlet veya diğer âme hükmi şahısları (kamu tüzel kişileri) tarafından veya bunların nezaret ve murakabaları, kontrolleri altında umumî ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, âme menfaatini sağlamak için icra edilen ve umuma arzedilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetlere âme (kamu) hizmeti denilmektedir.*” şeklinde tanımlar.

Bu kavramın Anayasa Mahkemesi tarafından açıklaması ise, “*En geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların yakın gözetim ve denetimleri altında genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir*” şeklindedir. Bu açıklamadan anlaşılacağı gibi kamu hizmeti kamu kuruluşları tarafından veya bu kurum ve kuruluşlar tarafından görevlendirilen-denetlenen kuruluşlar tarafından vatandaşın eksiklerini gidermek amacıyla yerine getirilen hizmetlerdir.

İdare hukukunun da detaylı şekilde yaptığı kavramsallaştırmalardan biri “*...toplumsal yaşamın sürdürülebilmesi için gerekli olan toplumsal ihtiyaçların karşılanması faaliyetinin devlet tarafından, üretim ilişkileri alanının kurallarından belirli oranda bağışık kılınarak üstlenilmesini ifade eder.*” şeklindedir (Karahanoğulları, 2002: 5).

Bir başka tanıma göre ise kavram “Kamu hizmeti, toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyettir.” şeklinde açıklanmaktadır (Pekşen, 2012: 27).

Kavram yukarıda yapılan tanımlarla en geniş perspektiften ele alınmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki kamu hizmeti kavramının tanımı içinde bulunulan şartlara, zamana ve ülkeden ülkeye göre değişiklik gösterebilmektedir (Pekşen, 2012: 7). Bu kavramın değişkenliğine karşın kamu hizmetinin sahip olması gereken özellikler benzerdir.

4.2.2. Kamu Hizmetinin Özellikleri

Kamu hizmetleri vatandaşın ihtiyaçlarına yönelik yaratıldığından ve vatandaşın ihtiyacının hiç bir zaman bitmeyeceği düşünülürse kamu hizmetleri bu noktada bir insanın hayatının her dönemini kapsayacak şekilde geliştirilmelidir. Bu açıdan bakıldığında G. Arslan’a (2015) göre kamu hizmetinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

Devamlılık: Bu ilke, kamu hizmetlerinin vatandaşın hayatının her dönemindeki ihtiyaçlarını karşılamayı öngördüğünü kabul eder. Toplumda refahın ve ilerlemenin sağlanabilmesi için vatandaşların ihtiyaçlarının her daim karşılanması gerekmektedir. Bu noktada kamu hizmetlerinin de devamlılığı önemlidir.

Değişkenlik: Kamu hizmetleri değişen koşullara uygun olarak revize olmalıdır. Özellikle 20. yüzyıl kavramların, kurumların kısaca her şeyin koşullara uygun olduğu ölçüde hayatta kaldığı bir dönem olarak tanımlanabilir. Teknoloji ve bilimsel buluşlardaki hızlı artış dünyanın kendisine yetişmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu hız yalnızca teknolojide değil vatandaşların taleplerinde de görülmektedir. Hemen tüm kamu hizmetleri alanlarında⁶⁶ değişim öngörülmekte ve yaşanmaktadır.

Eşitlik: Modern devlet, hukuki anlamda ve kamu hizmetlerini alma konusunda vatandaşlarına eşitlik ilkesiyle baktığı için moderndir. Ülkemizde bu yönde 1982 Anayasasının 10. maddesinde kanun önünde eşitlik ilkesi ele alınmış ve bu ilke kapsamında hiç kimseye hiçbir bahaneyle ayrıcalık yapılmayacağı öngörülmüştür. Eşitlik ilkesi içerisinde adil gelir dağılımı kavramı da barınmaktadır. Kişinin gelir düzeyine bakılmaksızın kamu hizmetleri eşit şekilde vatandaşa sunulmalıdır.

Tarafsızlık: Tarafsızlık kavramı eşitlik ilkesinden ayrı düşünülmemelidir. Kamu hizmetleri hiçbir parametreyi göz önünde bulundurmadan herkese eşit ve tarafsız şekilde ulaştırılmalıdır. Ayrımcılık yapılmamalıdır. Bu ilke hizmete katılma noktasında etkin olduğu gibi hizmetten yararlanma konusunda da etkin olmalıdır.

Bedelsizlik: Kamu hizmetlerine erişimde genel ilke bu hizmetlerin bedelsiz olmasıdır. Yeni yönetim anlayışı ışığında özelleştirmelere ekonomik krizlerden çıkış için yüklenen misyon bu kavramın yeni tartışmalara sahne olmasına neden olmuştur. Ayrıca vatandaşa müşteri gibi davranılması, hizmetten yararlanan öder anlayışı yeni paradigmayla kamu hizmetine gelmiş kavramlardır. Belirtmek gerekir ki kamu, bazı hizmetleri karşılığında vatandaştan ücret talep edebilir ancak bunu yaparken özel sektör kurumları gibi kâr etme amacıyla hareket etmez. Bu elbette kamunun kaynaklarının rasyonel olmayan şekillerde kullanılması demek değildir (Arslan G. , 2015: 6). Burada dengeyi bulmak önemlidir. Kamu hizmeti üretilirken kaynaklar rasyonel bir biçimde kullanılmalıdır. Bu kapsamda vatandaştan belli miktarda ücret de talep edebilir. Ancak alacağı ücretin miktarı kamu kurumunun kâr etmesi amacıyla belirlenmez. Bu noktada özel sektör kuruluşlarıyla kamu kurumları arasındaki fark ortaya çıkacaktır.

⁶⁶ Ekonomi, sağlık, ticaret, teknoloji, ulaştırma, bayındırlık, eğitim gibi.

Yukarıda sıralanan özellikler kamu hizmeti kavramını zaman ve mekân mefhumlarından soyutlayabilmektedir. Aynı zamanda bir kamusal eylem bu özelliklere sahip olduğu takdirde kamu hizmeti mahiyeti kazanabilmektedir.

4.2.3. Bir Kamu Hizmeti Olarak Sağlık Hizmeti

Canlılar için sağlığın ne kadar önemli olduğu yaşama içgüdüsünden hareketle dahi anlaşılabilir. G. Arslan'a göre böyle bir durumda devletin de vatandaşlarının sağlığı için sağlık hizmetlerini yerine getirmesi beklenir. Neticede sağlık hizmetleri idarenin bir faaliyetidir. İdare tarafından işletilir veya denetim altında tutulur.

Sağlık hizmeti kavramının sağlık boyutunun ve hizmet boyutunun incelenerek ele alınmasından dolayı farklı yönleri vardır. Bu durumda sağlık hizmetinde hizmet kavramının vurgulanması bu hizmetin devlet tarafından görüleceği saptamasını yapmamıza neden olabilir (Temiz, 2013: 140).

Sağlık hizmetlerinin anayasal temeli ise 1982 Anayasası'nın 56. maddesinde bireyler için hak, devlet için bir ödev ifadeleri ile atılmıştır. Anayasa tarafından devlete ödev olarak verilen bu hizmet devletin idari mekanizmaları aracılığıyla yapılır. Dolayısıyla devlet sağlık kuruluşlarını tüm vatandaşların sağlığı için "tek elden" planlama ve düzenleme hakkına ve yükümlülüğüne sahiptir. Bu bağlamda sağlık hizmetleri yalnızca devlet tarafından planlanır ve denetlenir, kamu ve özel sektör işletmeleri tarafından yerine getirilebilir yani devletin kamu hizmeti organizasyonu yoluyla sistem işler (Temiz, 2013: 145).

Bu noktada belirtmelidir ki sağlık hizmetleri yalnızca kamu eliyle ya da özel sektör tarafından yerine getirilemez. Sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesi noktasında kabul gören model karma modeldir. Bu modele göre devlet, denetim ve planlama yaparken hizmetlerin bir kısmının özel sektör kuruluşlarına yaptırılabilir. Bunun yanında hizmet alanının tamamı özel sektöre devredilemez anlamı çıkabilmektedir. Kamu hizmeti insan haklarından kaynağını alan ve anayasada bir hak olarak gerçekleştirilmesi gereken, devletin bu yolda her önlemi almakla sorumlu olduğu kamu hizmet alanıdır. Bu alanda, özel sektör eliyle sağlık hizmeti yerine getirilirken hasta ve işletme arasında sözleşme

ilişkinin kuruluyor olması sağlık hizmetinin mahiyetinde herhangi bir değişiklik yapmaz. Sonuçta sağlık hizmeti halen bir kamu hizmetidir (Temiz, 2013: 146).

Sürecin kamu hizmeti olarak ele alınması ve devletin bu noktada tek sorumluluk sahibi olması olgusu çok eski bir kavram değildir. Devletin bu hizmet alanında sorumluluk tarihi 20. yüzyılın ikinci yarısına dayandırılabilir. Bu süreye kadar, Batılı ülkeler de dâhil dünyada sistemli sağlık politikaları ve sağlık hizmetleri devlet tarafından yerine getirilmesi söz konusu değildir (Aydın, 2004).

Sağlık hizmetlerini diğer kamu hizmetlerinden ayıran bazı özellikler mevcuttur. Bu özelliklerden bazıları:

- Sağlık hizmeti aslında yalnızca devletin tekelinde değildir. Anayasada belirtildiği gibi sağlık hizmetleri özel kesimin faaliyetlerine açıktır. Ancak bu hizmetlerin denetleme ve planlaması yalnızca devlet tarafından yapılır. Bu noktada belli alanlarda devlet tekelindedir (Günday, 2011: 337).
- Sağlık hizmeti yürütüldüğü alandan ötürü milli özelliği olan bir kamu hizmetidir. Bu hizmetler, hizmet alanı olarak topyekûn tüm ülke sınırlarını kapsar. Hizmetler belli bir bölgede sınırlı kalmaz. Devlet iktidarının olduğu her alan, hizmet alanıdır (Günday, 2011: 337).
- Sağlık hizmeti bireylerin yararlanmalarına göre doğrudan veya bireysel fayda sağlayabildiği gibi dolaylı ve birlikte yararlanma da sağlamaktadır. Bunun tam tersi durumda yani bireylerin doğrudan sağlık hizmetlerinden yararlanmadıkları durumda ise dolaylı olarak yararlanabilmektedir. Buna örnek olarak çevre sağlığına yönelik yapılan sağlık hizmetleri verilebilir (Günday, 2011: 138).
- Sağlık hizmetleri geleneksel ve idari kamu hizmetlerindedir. Bu nedenle bu hizmetlerin yürütülmesi kamu hukuku ile düzenlenmiştir. Özel sektör tarafından yürütülen kamu hizmetlerinde de devlet yaptığı planlama, denetleme kapsamında özel kişilere uygulanacak normları kamu hukuku karakterinde üretir. Ancak özel sektör kuruluşları tarafından yerine getirilen sağlık hizmetlerinin iç ilişkisinde kamu hukukundan çok özel hukukun ağırlığı hissedilir. Tamamen özel hukuk söz

konusu değildir. Nitekim ruhsat usulü ile gördürülen kamu hizmetinde özel kişinin bedelsizlik ilkesinin bir uzantısı olarak fiyatları kendince belirleme olasılığı yoktur. Böylece özel sektör kuruluşlarının sağlık hizmetleri ürettikleri sürece kamu hizmetinin doğasından uzaklaşmaması sağlanacaktır (Günday, 2011: 139).

Sağlık hizmetleri yukarıda sayılan bu özelliklere sahip olarak hem yeni anlayış kapsamında verimliliği, etkinliği amaçlar hem de geleneksel ve idari olan doğasından uzaklaşmaz. Nitekim sağlık hizmetlerin bütün kamu hizmetleri içerisinde sahip olduğu önem göz ardı edilemez. Bu hizmetlerde yaşanacak aksaklıkların telafisinin güçlüğü de bu kamu hizmetinin özel sektöre tamamen bırakılamayacağıının en kuvvetli gerekçesidir.

4.3. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Sağ Politikalarının Sağlık Politikaları Üzerine İncelenmesi Örnekleri

Yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri kapsamında 1970 sonrasında başta ABD’de olmak üzere kamu yönetimi anlayışının örgütlenişi ve işleyişinde tüm dünyada devrim sayılabilecek gelişmeler yaşanmıştır. Yeni sağ kavramının özellikle ekonomik krizlere çözüm üretmek amacıyla ortaya çıkarken kamu yönetimi alanındaki yansımaları, yeni kamu yönetimi paradigması olarak ele alınmıştır (Aksoy, 2003). Yeni sağın serbest piyasa koşullarının etkinliğinin sağlanması ve refah devleti anlayışının kamu harcamalarını arttırdığına yönelik düşünceleri kapsamında kamu yönetimi ve dolayısıyla kamu hizmeti kavramında değişiklikler meydana gelmiştir. Ayrıca yeni sağ, neo-liberalizm, neo-muhafazakârlık ve kamu tercihi teorilerinden meydana gelmektedir. Buradaki liberalizm her iki yönden ele alınmaktadır: Ekonomik liberalizm ve siyasal liberalizm. Siyasal liberalizm yaptığı politika değişiklikleri ve uygulamalarıyla ekonomik liberalizmin yaşamasına uygun ortam sağlamaktadır. Mesela insan hakları ve özgürlük gibi kavramlar piyasanın da özgürlüğüne işaret eder ve piyasada devlet müdahalesinin kısıtlanmasını ya da hiç olmamasını öngörür (Kışlalı, 2000: 84,94). Bununla birlikte liberal teori bireyin özgürlüğünü öngörmesine rağmen bu özgürlük sosyal düzenin bozulmasına neden olmamalıdır. Bundan dolayı devlet, piyasada bizzat bulunmasa da düzenleyici işlevini asla kaybetmemelidir (Aksoy, 2013).

Yeni sağın krizlerin temel nedeni olarak gösterdiği geleneksel anlayışın özellikleri; aşırı merkezîyetçi, hantal, işlemeyen bir bürokrasi ve devletin sınırlarının genişletilerek maliyetlerin ekonomik kriz yaratacak kadar yükselmesi şeklindedir. Dolayısıyla yeni paradigma bunlara çare olmak adına politika değişimlerini ortaya koymuştur. Bunlar; serbestleşme⁶⁷, özelleştirme ve yeni kamu hizmeti anlayışıdır. Serbestleşme devletin aktif bir piyasa aktörü olmasından ziyade piyasayı düzenleyici yanının güçlendirilmesini savunur (Güler, 2005: 36).

Artık kamu hizmeti anlayışı yeni paradigmanın etkisiyle etkinlik ve verimlilik parametrelerine göre değerlendirilecektir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi kapsamında yapılan tüm reformlar, değerişimler bu esaslara uygun yapılmaktadır (Saran, 2004: 204). Bu kavramlar özel işletmelerin yönetilmesinde esas alınan kavramlar olduğu için kamu yönetiminde de esas olmaya başladıklarından itibaren reformlar doğal olarak özel sektör uygulamalarına benzerlik gösterebilmektedir.

Kamu hizmetlerinin bu kavramlar doğrultusunda etkinlik ve verimlilik hedefinde özel sektör uygulamalarından aldığı ilkeler şu şekildedir:

- Klasik hiyerarşik teşkilatlanma yerine iletişimin daha kolay olduğu yatay teşkilatlanma esas alınır. Süreçten çok sonuca odaklılık söz konusudur.
- Vatandaş artık devlet karşısında hak ve borçlara sahip olarak düşünülmez. Vatandaş artık aldığı hizmet doğrultusunda ödemesini yapan müşteri gibidir.
- Üretimde esneklik ve uzmanlaşma önemlidir. Gereken durumlar olduğunda özerk kuruluşlar da sistemde bulunabilir.
- Devlet artık küçük ama etkili olmalıdır. Piyasanın müdahaleye ihtiyacı yoktur. Piyasa kendi dengesine kendi gelecektir.

Yukarıda açıklanan yeni kamu yönetimi ve yeni sağ paradigmasının ilkelerinin 1980 sonrasında eylem dünyasında yeni kuruluşlar ve yeni kavramlar doğmasına neden olmuştur. Bu kuruluşlar ve kavramlar şu şekildedir:

Bilgi Edinme Hakkı: Bu hak çerçevesinde geleneksel anlayışta gizlilik ve kapalılık yerine yeni anlayış şeffaflık ve açıklığı öngörmüştür. Vatandaş bilgi edindiği sürece en

⁶⁷ Deregülasyon.

önemli işlevlerinden biri olan kamu hizmetlerinin denetlenmesini gerçekleştirebilecektir. 2003 yılında kabul edilen Bilgi Edinme Kanunu yönetimde tarafsızlık ve şeffaflık amacıyla çıkarılmıştır (Hız ve Yılmaz, 2004: 52).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu: 2004 yılında kurulan bu kurum Başbakanlık bünyesindedir. Kurul toplamda 11 üyeden oluşur ve etik ihlallerini incelemek üzere toplanır.

Kamu Denetçiliği: Bu kurum devlet karşısında vatandaşın konumunu güçlendiren ve hizmetin görülmesi esnasında aksaklıkları gidermek için çalışan bir kurumdur. Amaç çıkan bu aksaklık ve anlaşmazlıkların yargıya gitmeden çözülmesidir. 2010 Anayasa değişikliği ile Türk hukukuna girmiştir (Aktaş, 2011).

Kalkınma Ajansları: Türkiye bölgeler arası kalkınma ve refah düzeyindeki eşitsizlik nedeniyle topyekun bir kalkınmanın gerçekleşebilmesi için 26 ekonomik bölgeden oluşmaktadır. Bölge kalkınma ajansları, bölgesinin kalkınma karşısında sahip olduğu dezavantajları gidermek için gerekli programları uygulamak amacıyla örgütlenir.

Bağımsız İdari Kuruluşlar: 2000'lerden itibaren sayıları hızla artan üst kurullara bağımsız otorite adı da verilebilir. Bu kuruluşlar yargı kuruluşu değildir. Ancak üyelerinin bağımsız olması ve verdikleri kararların yargı denetimi gibi özellikleri nedeniyle bağımsız sıfatına sahiptirler. Türkiye'de bugün ortalama 80 tane üst kuruluş vardır. Kamu hizmetlerinin piyasa koşullarına göre üretilmesini denetleyen üst kurullar her ne kadar ülkeden ülkeye farklı kavramları karşılarsa da esasında iktidarda olan siyasi unsurlardan bağımsız temel hak ve özgürlüklerin korunup korunmadığını, hizmetlerin ekonomiklik amacına uygun üretilip üretilmediğini denetleme ve düzenleme görevlerine sahiptir. Bunlardan bazıları: RTÜK, (Radyo Televizyon Üst Kurulu), EPDK (Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu), BDDK (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu), RK (Rekabet Kurumu)'dur.

YKY anlayışının kamu hizmeti ve kamu kuruluşları bağlamında etkileri bu şekildedir. Ayrıca sağlık hizmetleri üzerinde etkileri vardır. Tüm kamu harcamalarının azaltılmasının amaçlanmasından dolayı sağlık hizmetlerine yapılan harcamaların da azaltılması amacıyla çeşitli politikalar izlenmiştir. Sağlık Bakanlığı sağlıkta özelleştirmeyi

sağlayarak mevcut problemleri ve kamu hizmetlerine yapılan harcamaların azaltılması amacını gerçekleştirmeyi planlamıştır. S.G. Şahin'e (2006) göre özelleştirmenin yanında bir diğer sağlık alanında yeni sağ etkisinde oluşturulan politika ise desantralizasyondur. Sağlıkta özelleştirme ve desantralizasyon kavramları şu şekilde açıklanabilir.

Sağlık Hizmetlerinde Özelleştirme: Burada özelleştirme kavramı iktidar dışı örgütlerin sağlık hizmetlerini üretmede daha fazla rol almaları demektir. Bu kavramla kamunun sağlık hizmetlerini üretmede piyasa koşullarının etkin olması için yapılan revizyonlar kastedilmektedir. 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizler sağlık alanında sorunlara neden olmuştur. Bu sorunlardan bazıları sağlık harcamalarının tüm kamu harcamalarıyla birlikte artması, tıbbi bakım ve sağlık sektöründeki sosyal sorunların artması, sağlık hizmetine ulaşmada ve ödeme gücünde var olan eşitsizliklerin sürmesi gibi sorunlardır. Bu sorunlara çözüm aranırken küreselleşmenin etkisiyle özel girişimcilik iktidarlar tarafından desteklenmeye başlanmıştır. Bu sorunlara Dünya Bankası'nın önerdiği çözüm ise özelleştirme değildir. Çünkü Dünya Bankası'na göre özelleştirme yoluyla sağlık hizmetleri üretme ve kaliteyi artırma amacıyla kullanmak için kaynaklar arttırılacaktır. Böylece hükümetler koruyucu sağlık hizmetleri aleyhine artan tedavi edici hizmetlerin masraflarını hafifletebilecektir. Özelleştirme uygulamaları yapılırken üç farklı şekil kullanılabilir. Bunlar; devletin sahip olduğu sağlık kurumlarının mülkiyetinin özel sektör işletmelerine devri, klinik veya klinik olmayan (temizlik ve yemek gibi) hizmetlerin ihale usulüyle özel sektör işletmelerine gördürülmesi, sağlık hizmetlerinin üretilmesinde bazı mali yöntemlerle⁶⁸ özel sektörün teşvik edilmesidir. Birbirinden farklı olan bu özelleştirme çeşitlerinden anlaşıldığı gibi özelleştirme özünde sağlık hizmetlerinin en kârlı ve etkin şekilde yerine getirilmesini amaçlar. Ancak belirtilmelidir ki amaç, Türkiye'deki tüm hastanelerin özelleştirilmesi değil alanlarında bazı uzman hastaneleri⁶⁹ özelleştirmek kalanların tedavi dışındaki yemek, temizlik gibi faaliyetlerini ihale yoluyla daha kârlı şekilde gördürmektir (Belek ve Soyer, 1995: 8).

Özelleştirme uygulamasının sonuçları vardır. Bunlardan bazıları, sağlık kurumlarının özelleşerek özel sektör şirketlerinin yegâne amacı olan kârı maksimize etme doğrultusunda ilerlemesi hastalar üzerinde fuzuli tetkik yapmak ve ilaç kullanmak anlamına

⁶⁸ Vergi indirimi, gümrük muafiyeti gibi yöntemler.

⁶⁹ Ankara Yüksek İhtisas, İstanbul Koşu yolu ve Haydarpaşa gibi. Örneğin, Örneğin Haydar Paşa Göğüs Hastanesinin otelcilik hizmetleri ve teknolojik donanımı Belçika hükümeti ile bir anlaşma yapılarak yabancı sermaye aracılığıyla özelleştirilmiştir.

gelebilmektedir. Bu durum birkaç yabancı ilaç tekelinin ilaç piyasasına sahip olması sonucunu doğuran süreci başlatır. Ayrıca özel sağlık sektörü ithalata bağlı bir yapıdadır. Bu durumda sektörün kazandığı paralar yurt içinde kalmamaktadır. Bu piyasanın esas kâr sahipleri yabancı ilaç şirketleri ve ileri teknoloji üreten yine yabancı şirketlerdir (Belek ve Soyer, 1995: 55,56).

Sağlıkta eşitlik ilkesi açısından hiçbir vatandaş sağlık hizmetlerine ulaşmak noktasında birbirinden farklı düşünülmemelidir. Ancak özelleştirmeye birlikte sağlık hizmetlerinin kârlılık kapsamında değerlendirilmesi bu duruma engel teşkil edebilmektedir. Sağlık hizmetlerinin ekonomik ve sosyal yönü vardır ancak aynı zamanda ahlaki ve psikolojik yönü olduğu ihmal edilmeyecek bir gerçektir. Bu açıdan sağlık hizmetleri sosyo-ekonomik bir sistemde meydana gelmektedir. Dolayısıyla her sağlık hizmeti ekonomik şartlarla kesintiye uğratılmadan, kâr gözetmeden üretilmelidir (Öztürk, 1993).

Sağlık Hizmetlerinde Desantralizasyon: Devletin üstlenmediği bazı yerel hizmetleri yerel yönetimler yerine getirmektedir. Ancak bazı sorunlardan dolayı yerel yönetimler kendilerinden beklenen performansı gösterememişlerdir (Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü [TODAİE], 1991: 177,178). Desantralizasyon kavramı kamu kararlarını alma ve kamunun fonksiyonlarının yönetimi gibi eylemler için mevcut yasal iktidarın merkezdeki birimlerinden taşradaki örgütlerine, hükümetin daha alt birimlerine, bölgesel kalkınma birimlerine, özerk yerel yönetimlere veya iktidardan ayrı olan örgütlere devredilmesidir. Sorumlulukların merkezden yerele kayması ilerlemeyi beraberinde getirir ve yereldeki ihtiyaçların daha çabuk görülmesine neden olur. Desantralizasyon kavramı üç sac ayağından meydana gelir. Bunlar: desantralizasyonun yer alacağı düzey, yetkilendirilecek kişi, desantralizasyona konu olan işlerdir. Bu yöntemde en son amaç yetkilerin doğrudan doğruya halk tarafından seçilmiş yöneticilere aktarılmasıdır. Sağlık alanında desantralizasyon; hizmetin sunulmasında gelişmeleri teşvik etmek, toplumun katılımını sağlamak, kaynakların ihtiyaçlara göre rasyonel şekilde kullanımını sağlamak ve sağlık alanındaki eşitsizliğin azaltılması için etkili bir politika olarak değerlendirilmektedir (T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, 1988: 43).

Demokratik anlayışın gelenekselleşmediği bölgelerde desantralizasyon kavramı bazı olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Dünyada çeşitli kötü deneyimler şu sonuca işaret

eder. Yeterli uzman, yeterli düzeyde finansman ve yönetsel kapasiteler yeterli güçte değilse desantralizasyon sağlık hizmetlerinin daha kötü verilmesine neden olabilmektedir. Nitekim merkezden yerele ihtiyaçlar doğrultusunda akması gereken kaynaklar politikacıların inisiyatifindedir. Bunun sonunda merkezde yaşanan sağlık sorunları aynı şekilde yerele intikal etmiş olacaktır (Bilaloğlu ve Kılıç, 1995). Özellikle bazı durumlarda ise bu uygulamaya gitmenin çeşitli olumsuz sonuçlara neden olduğu görülmüştür. Bu durumlar şu şekilde sıralanabilmektedir:

Sağlık politikasının temel yapısı: Sağlık politikalarının temel yapıları diğer kamu politikalarının yapısıyla aynı olmalıdır.

Sağlık kaynaklarını geliştirmede stratejik kararlar alınması: Sağlığa kaynak ayırma kararları hizmetin verilmesi açısından en önemli kalem olduğu için bütün sistemin geleceğinin doğru planlanabilmesi için bu tarz kararların merkezden verilmesi en mantıklısıdır.

Koruyucu sağlık hizmetleri: Bu hizmetler kamu çıkarının korunması amacıyla yapıldığı için merkezin karar alması önemlidir.

Sağlığı koruma ve sağlık hizmeti sunma görevlerinin izlenmesi, değerlendirilmesi ve analizi: Bu alan sağlık sektöründeki genel durumun izlenmesi ve değerlendirilmesini kapsadığından hizmetlerde eşitlik, etkinlik ve hizmet kalitesi gibi değerlendirme ölçülerinin kullanılmasıyla gerçekleştirilir. Desantralizasyon ile birlikte sisteme yeni karar alıcılar gireceği için bu yeni kurumların başarılı olup olmadıklarının incelenmesi önemlidir (T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, 1988: 53).

Çoğunlukla sağlık politikalarının belirlenmesi ve bu politikaların temel sorumluluğu merkezi hükümete kalmaktadır. Desantralizasyonda merkezin yapması gereken görevler ise şunlardır; gelirlerin arttırılması, politikaların hazırlanması, kaynakların tahsisi ve hizmetlerin finansmanı yanında kurumlar arası ve sektörler arası eşgüdümü ve denetimi gerçekleştirmek (T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, 1988: 55).

Sağlık Bakanlığı'nın yayınladığı I. Ulusal Sağlık Kongresi Sağlık Hizmetlerinin Örgüt ve Yönetim Yapısı Çalışma Grubu Raporu'nda öneriler bölümünde sağlık

hizmetlerinin üretilmesi ve iletilmesinde yerinden yönetimin temel alınarak hareket edilmesi önerilmektedir. Bu durumun nedenleri ise şu şekilde belirtilir:

- Bürokratik işlemlerin azalması,
- Hizmetlerin bölgeden bölgeye farklılık gösteren özelliklere göre şekillenebilmesi,
- Sağlık hizmetlerinin daha dar coğrafyada görüleceğinden yönetim sorunlarının en aza indirilebilmesi,
- İhtiyaçlara yönelik etkin ve esnek karar alabilme gibi avantajlara sahip olmasıdır (Uz, 1999).

Bu tip sebeplerden dolayı kavram önerilen bir sistem haline gelmiştir. Ancak sistemin başarıya ulaşabilmesi için bazı koşulların öncesinde sağlanması hayatidir. Bunlardan bazıları eğitilmiş elemanların varlığı, sağlık sektörüyle birlikte diğer sektörlerin de işbirliği halinde olmasıdır.

4.3.1. Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Getirdiği Reformlar

3 Ocak 2003 tarihinde açıklanan acil eylem planıyla paralel olarak, Kamu Yönetimi Reformu kapsamında; “Herkesin Sağlık” sloganıyla Ak Parti Hükümeti tarafından sağlık alanında yürütülecek programların amaçları şu şekilde belirtilmektedir:

- Sağlık Bakanlığı'nın İdari ve fonksiyonel açıdan yeniden yapılandırılması,
- Tüm vatandaşların genel sağlık sigortası kapsamı altına alınması,
- Sağlık kuruluşlarının tek çatı altında toplanması,
- Hastanelerin idari ve mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturulması,
- Aile hekimliği uygulamasına geçilmesi,
- Anne ve çocuk sağlığına özel önem verilmesi,
- Koruyucu hekimliğin yaygınlaştırılması,
- Özel sektörün sağlık alanına yatırım yapmasının özendirilmesi,
- Tüm kamu kuruluşlarında alt kademelere yetki devri,
- Kalkınmada öncelikli bölgelerde yaşanan sağlık personeli eksikliğinin giderilmesi,
- Sağlık alanında da e-Dönüşüm Programının hayata geçirilmesi (59. Hükümet Programı).

Hükümet Programı'nda yer alan bu temel hedeflere uygun olarak Sağlık Bakanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birlikte "Sağlıkta Dönüşüm Programı Taslağı" hazırlanmıştır.⁷⁰

Sağlıkta Dönüşüm Programı çerçevesinde mevcut mevzuat sınırları içinde yapılabılır değişiklikler belirlenmiştir. Ayrıca olan yasalarda bazı değişiklikler yapılarak bazı maddeler değiştirilmiş veya yeni maddeler eklenmiştir. Örnek olarak, özel hastanelerle ilgili yasal mevzuatta yapılan değişiklikler verilebilir. Aile hekimliği, Genel sağlık sigortası gibi yasal herhangi bir alt yapısı olmayan uygulamalar için de yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır (Pekşen, 2012: 64).

Sağlıkta Dönüşüm Programının amaçları sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir şekilde üretilmesi, finanse edilmesi ve vatandaşa ulaşmasıdır. Etkililik burada uygulanacak politikaların her geçen gün halkın sağlık düzeyini yükseltmeyi hedeflediğini gösterir. Hakkaniyet ise vatandaşın sağlık hizmetlerine ihtiyaçları doğrultusunda ulaşabilmesini ve hizmetlerin finansmanına mali güçleri oranında katkı sağlamasını kastetmektedir.⁷¹

Programın temel ilkeleri dokuz tanedir. Bunlar;

- İnsan merkezlilik: Bu ilke hizmetlerin sunumunda ve değiştirilmesinde hizmetten yararlanan vatandaşın istek ve beklentilerini önemsenmesini ifade eder.
- Sürdürülebilirlik: Geliştirilecek olan sistemin, ülkenin koşullarına uyumlu olmasını ve kendini besleyerek devam etmesini ifade eder.
- Sürekli kalite gelişimi: Sistem bir geribildirim mekanizması sayesinde eksiklerini her daim öğrenebilecek ve iyileştirecektir. Sürekli en iyi yolunda ilerlemeyi kapsayan ilkedir.
- Katılımcılık: Sistemin geliştirilmesi ve uygulanması sırasında tarafların önerilerinin ve düşüncelerinin dikkate alınmasını öngören ilkedir.

⁷⁰ <http://www.saglik.gov.tr/TR,11415/saglikta-donusum-programi.html> Erişim Tarihi:02.04.2017

⁷¹ <https://www.saglik.gov.tr/TR,11415/saglikta-donusum-programi.html> Erişim Tarihi:02.04.2017

- Uzlaşmacılık: Sistemde çıkar çatışmaları yerine, yöntem ve denetim yollarında birlik sağlanarak karşılıklı çıkarlar gözeterek ortak paydada buluşmanın ilkesidir.
- Gönüllülük: Hizmette arz veya talep eden, birey veya kurum ayrımı yapmadan her birimin belirlenen hedefler doğrultusunda davranmalarını sağlamanın esasıdır.
- Güçler ayrılığı: Sağlık hizmetlerinin finansmanını sağlayan, planlamasını yapan, denetimini üstlenen ve hizmeti üreten birimlerinin birbirinden ayrı olmasını kabul eden ilkedir. Bu ilkeyle amaçlanan çıkar çatışmalarını önlemektir.
- Desantralizasyon: Bu ilke sayesinde bürokrasinin hantallığından kurtularak hizmetlerde esneklik sağlanacak ve hizmetler daha hızlı daha az maliyetle vatandaşa ulaşacaktır.
- Hizmette rekabet: Sağlık hizmeti sunumunu tekel olmaktan çıkarıp, rekabeti kullanarak hizmetlerde daha iyiye ulaşmayı hedefler. Bu sayede maliyetler azalırken hizmetlerde verimlilik sağlanacaktır.⁷²

Sağlıkta Dönüşüm Programının (SDP) ilkeleri incelendiğinde karma ekonomik yapı içerisinde liberal politikaların sağlık hizmetlerinin üretilmesinde ilke olarak kabul edildiği fark edilmektedir. Özellikle birey-hasta merkezinde politika yaratma, katılımcılığa önem verme, gönüllülük esasına bağlı kalma gibi ilkeleri göze çarpmaktadır. Bu ilkeler yeni kamu yönetimi kapsamında kamu politikaları üretirken dikkate alınan ilkelere dir.

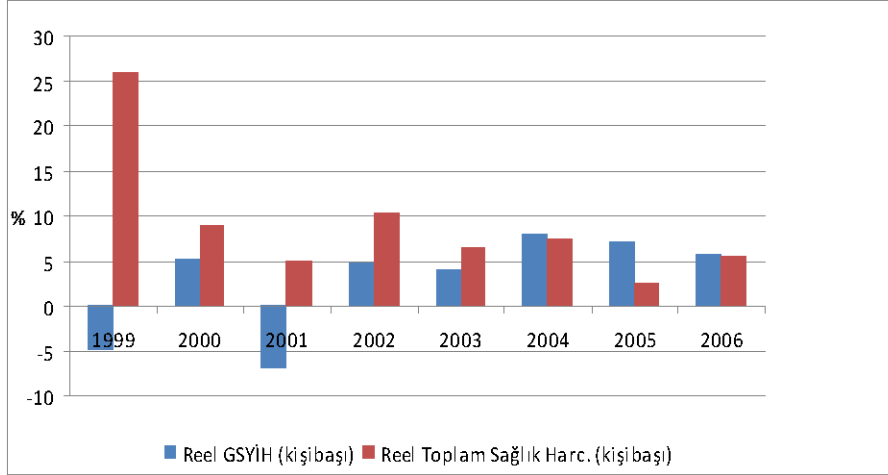
SDP'nin getirdiği reformlardan bazıları şu şekilde sıralanabilmektedir. SDP ile sağlık sistemini oluşturan örgütlenme, finansman ve sağlık hizmeti sunumu alanlarına aynı anda müdahale edilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması amacıyla üç sosyal güvenlik kuruluşu (Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK) Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında toplanmıştır. Ayrıca sağlık hizmeti veren kurumların özel kurumlar da dâhil olmak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu çatısından hizmet almaları sağlanmıştır (Çiçeklioğlu, 2011).

⁷² <http://www.saglik.gov.tr/TR,11415/saglikta-donusum-programi.html> Erişim Tarihi: 02.04.2017

Birinci basamakta topluma yönelik sağlık hizmeti sunmak yerine sağlık hizmeti almak için başvuru yapana hizmet verme anlayışının egemen olduğu aile hekimliği uygulaması başlamıştır. Ayrıca kamu hastaneleri yarı otonom hale getirilmiştir. Bu durum piyasa benzeri bir yapıya dönüşme sürecini başlatmıştır. Kamu hastane birlikleri oluşturulmuştur. Döner sermaye ve performansa dayalı ödeme sistemi ile sağlık çalışanları kamu kurumları içinde rekabete dayalı bir ücretlendirme mekanizması içine çekilmişlerdir (Çiçeklioğlu, 2011). İkinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşlarında “sağlık işletmesi” modelinin uygulanmaya geçirilmesi bir diğer getirdiği reformdur. Reformun son ayağı, Sağlık Bakanlığı’nın merkez teşkilatının yeniden yapılandırılarak “düzenleyici” işlevlerle sınırlandırılması oluşturmaktadır (Ataay, 2008).

Türk sağlık sistemindeki değişiklikler analiz edildiğinde 1980 ve 1990’lardaki sağlıkta liberalizasyon çalışmalarının sonuç verdiği söylenebilir. Bu liberalizasyonun ana hatları özel sağlık kurumlarının destek ve teşviki, hastaların özel sağlık kurumlarına yönlendirilmesi, kamu sağlık çalışanlarına ödemelerin performans bazlı yapılması, sağlık piyasasına rekabetçi özelliklerin kazandırılması, sağlık kurumlarında merkeziyetçi yönetimler yerine merkezden denetim yerinde yönetim ilkesinin olduğu görülmektedir. Sağlık hizmetlerin finansmanında ise kamusal mal ve hizmet gibi vergilerle değil mümkün olduğu ölçüde sigorta primleri ve katkı payları üzerinden sağlanarak, sağlık hizmetinin arzı ile finansmanının farklı süreçler olarak örgütlenme çabaları göze çarpmaktadır (Çiçeklioğlu, 2011).

SDP’nin Türkiye’deki sağlık harcamalarına olan etkisi yukarıda reform kapsamında gerçekleştirilen uygulamaların etkilerini anlamak bakımından önemlidir. Aşağıdaki şekilde 1998-2006 dönemi için, kişi başı reel GSYİH ve sağlık harcamalarındaki büyüme oranları görülmektedir. 1999 yılındaki finansal kriz sonucu ekonomideki reel küçülmeye karşın sağlık harcamalarında artış olması Marmara depreminden kaynaklı düşünülebilmektedir. Ancak 2001 yılında Türkiye, ekonomi tarihindeki en büyük finansal krizlerinden birini yaşamasına rağmen kişi başı reel GSYİH’si yaklaşık %7 oranında küçülürken, kişi başı sağlık harcamalarında %5’lik reel bir artış gözlenmiştir (Sülkü, 2011: 38).



Kaynak: OECD Sağlık Veri Tabanı (2008)

1998-2002 ve 2003-2006 dönemleri için GSYİH ile sağlık harcamalarındaki yıllık ortalama büyüme oranları şu şekildedir. 1998-2002 döneminde kişi başı reel gelir yıllık ortalama %0,7 küçülürken, sağlık harcamalarında yıllık ortalama %12,2 artış olmuştur. 2003-2006 döneminde GSYİH ve sağlık harcamalarındaki yıllık ortalama büyüme sırasıyla %6,8 ve %5,1 olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamlardan anlaşılmaktadır ki özellikle SDP sonrası dönemde GSYİH ile sağlık harcamaları arasında pozitif yönlü bir ilişki kurulmuştur. SDP sonrasında kişi başı sağlık harcamalarında büyüme olurken kişi başı GSYİH’de artış yaşanmıştır. Bu sayede sağlıkta öngörülen harcamalar sürdürülebilir nitelik kazanmıştır (Sülkü, 2011: 39)

Türkiye 1999 yılında 3.753 ABD \$’lık kişi başı GSYİH ile düşük-orta gelirli bir ülke iken, 2006 yılında 7.268 ABD \$’lık kişi başı GSYİH ile üst-orta gelirli ülke statüsüne yükselmiştir (OECD Sağlık Veri Tabanı, 2008). Ekonomide böyle hızlı bir büyüme yaşanırken sağlık harcamalarında da artış görülmüştür. 1999 yılında, toplam sağlık harcamaları 4.985 milyon TL’dir. 2006’da bu rakam 43.197 milyon TL’ye çıkmıştır. Ancak sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı 2002 yılında %5,8 iken SDP’nin uygulanması ile artmamış, hatta 2006 yılında %5,7 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Sağlık harcamalarında aktörlerin (özel sektör, kamu, hanehalkı) harcamalar içerisindeki oranı incelendiğinde SDP sonrasında değişikliğe rastlanmıştır. 1999’da kamu ve hanehalkı sağlık harcamalarının GSYİH’deki payları sırasıyla %2,9 ve %1,4 olarak gerçekleşirken, 2006’da kamunun payı %4,1’e çıkmış, hanehalkı harcamaları ise %1,1

seviyesine gerilemiştir. Böylece SDP ile hanehalkının sağlık harcamalarındaki azalma kamu harcamalarındaki artış ile birbirlerini dengelemiştir (Sülkü, 2011: 40).

1999 yılında, toplam sağlık harcamalarının yaklaşık %61'i kamu sektörü tarafından, yaklaşık %39'u ise özel sektör tarafından karşılanmıştır. 2006 yılında kamunun payı artarak %72,4'e çıkmış, özelin payı ise %27,5'e gerilemiştir. Özel harcamaların payının gerilemesinde hanehalkı sağlık harcamalarının payının düşmesi önemli rol oynamıştır. Bu rakamlar SDP sonrasında kamunun sağlık harcamalarını arttırması sayesinde vatandaşın sağlık hizmetlerine daha az bedel ödemesi anlamını taşımaktadır. Sağlık harcamalarında SDP sonrasında önemli değişiklikler olduğu bu saptamayla görülmektedir (Sülkü, 2011: 41).

Sağlıkta dönüşüm programıyla Sağlık Bakanlığı hastanelerinde performansa dayalı ödeme sistemine geçilmesi, yeni kamu yönetiminin de kabulleriyle paralel olarak sağlık hizmeti üretiminde ve vatandaşa ulaşmasında verimlilik artışı hedefiyle yapılmış bir reformdur. Nitekim sağlıkta dönüşüm programı hizmetlerin hakkaniyetli bir şekilde vatandaşa ulaşmasını hedeflemiş ve hizmetlere erişim eşitliğini sağlayarak sağlık hizmetlerine olan talebin artmasına neden olmuştur. Bunlara ek olarak SDP koruyucu sağlık hizmetlerine önem vermiş ve bu kapsamda aile hekimliği sistemini öngörmüştür. Bu sistem sayesinde hem sağlık harcamalarının daha verimli ve etkin kullanılması hem de vatandaşa sağlık hizmetlerinin kaliteli sunulması hedeflenmiştir.

4.3.2. Sağlıkta Dönüşüm Programının Bileşeni Olarak Aile Hekimliği Sistemi

Aile hekimliği sistemi, sağlığın ilk olarak aile ortamında başladığı anlayışıyla bireyin kendi hekimini kendisi seçmesi ve sağlık sorumluluğunu üstlenmesi üzerine kurulacak sistemi ifade eder.⁷³

Aile hekimliği, Dünya Bankası tarafından Türkiye'ye birinci basamak sağlık hizmetleri organizasyonu olarak sunulmuştur. Dünya Bankası'nın 2004 yılında yayınladığı "2004 Sağlık Türkiye" raporuna göre, Türkiye'de birinci basamak sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi yönünde en önemli basamak aile hekimliğidir. Bu amaçla Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Dünya Bankası arasında 11 Haziran 2004 tarihinde imzalanan

⁷³ <http://www.saglik.gov.tr/TR,11415/saglikta-donusum-programi.html> Erişim Tarihi: 02.04.2017

Kredi Anlaşması ile “Sağlıkta Dönüşüm Programı’na Destek Projesi” için Dünya Bankası’ndan 49,4 milyon Euro ödenek tahsis edilmiştir. Projenin temel amacı ise en büyük hedef olan sağlık hizmetlerinin daha iyiye evrilmesi, genel sağlık sigortası uygulamasına geçilmesinin alt yapısının oluşturulması olarak belirtilmiştir. Aile hekimliği sistemiyle sağlık ve sosyal güvenlik alanlarını içine alan entegre bir bilgi teknolojisi sistemi oluşturmak da bir başka hedef olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu doğrultuda 24 Kasım 2004 tarihinde 5258 sayılı Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanun çıkartılmıştır.⁷⁴Kanunun da çıkması üzerine aile hekimliği Düzce ilinde pilot uygulamasına başlamıştır. 2010 yılı Aralık ayı itibariyle tüm yurttan aile hekimliği uygulamasına geçilmiştir.⁷⁵

Yasada aile hekimi kavramı şu şekilde açıklanmıştır:

Aile hekimi; kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerini yaş, cinsiyet ve hastalık ayrımı yapmaksızın her kişiye kapsamlı ve devamlı olarak belli bir mekânda vermekle yükümlü, gerektiği ölçüde gezici sağlık hizmeti veren ve tam gün esasına göre çalışan aile hekimi uzmanı veya Sağlık Bakanlığı’nın öngördüğü eğitimleri alan uzman tabip veya tabiptir....

Aile Hekimliği uygulaması hem aileleri hem de bireyleri kapsayan hizmetlerin kesintisiz ve çok yönlü olarak verilmesini öngörür. Aile hekimi kendisine kayıtlı kişileri hem tedavi eder hem de onlara danışmanlık yapar.

Aile hekimi, bireylerin özgürce seçebildikleri ve kendileriyle uzun vadeli düzenli sayılabilecek bir ilişkiye sahip olan ve aile üyelerinin sağlık geçmişlerini, özel durumlarını, hayat şartlarını, içinde yaşadıkları çevreyi, psikolojik durumlarını, karşı karşıya buldukları riskleri bilen ve göz önünde bulunduran bu sayede sorunların erken teşhisinde de önemli rol alan bir hekimdir (Saran, 2007).

5258 sayılı yasaya göre, birinci basamak sağlık kuruluşlarının ödevleri arasında olan “koruyucu hekimlik hizmetleri” topluma ve kişiye yönelik olmak üzere iki farklı şekilde karşımıza çıkar. Buna göre, topluma yönelik sağlık hizmetleri, sağlık ocaklarının ikamesi olan Toplum Sağlığı Merkezleri tarafından görülür. Bireye yönelik sağlık hizmetleri ise aile hekimliği uygulaması yoluyla yerine getirilmektedir (Pekşen, 2012: 84).

⁷⁴ <http://www.saglik.gov.tr/TR,10412/5258-sayili-aile-hekimligi-pilot-uygulamasi-hakkinda-kanun.html>
Erişim Tarihi: 03.04.2017

⁷⁵ www.saglik.gov.tr Erişim Tarihi:03.04.2017

5258 sayılı yasaya göre aile hekimliği hizmetleri ücretsiz olmasına rağmen Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu *her türlü sağlık hizmetinde değişik oranlarda katkı payı alınmasını* içermektedir (Madde 68- 69). Bu durumda ortaya çıkan sonuç ise herhangi bir ekonomik kriz durumunda katkı payları arttırılabilir, aile hekimliği uygulaması ücretli hale gelebilir şeklindedir.

Özellikle nüfusun dağınık ve seyrek olduğu Doğu Karadeniz, Doğu ve Güneydoğu Anadolu gibi bölgelerde evlerde yapılacak tedavi işlemlerinin ulaşımı aile hekimleri tarafından karşılanacağı için aile hekimlerinin masraflarında büyük artışlara rastlanabilmektedir. Bunlara ek olarak aile hekimliğinin eleştirildiği bazı noktalar vardır. En temel olanı, hasta hekimi serbestçe seçtiğinde her bir aile üyesinin ayrı hekimi olabilecektir. Bu noktada sistem, aile hekimliğinden bireyin hekimliğine taşınır. Bu durumun diğer boyutu ise hekimin hastayı seçme hakkının bulunmasıdır. Bazı hastalar⁷⁶ özellikle seçilmek istenmediği zaman hekimler tarafından seçilmediğinde hasta sağlık hizmetlerinden mahrum kalabilmektedir.

Sağlık hizmetleri yerine getirilirken danışma ve tartışmayı gerektiren durumlarda aile hekimliği sistemi bireysel ve hekimler arasında rekabetin olduğu bir ortamı tasvir ettiği için böyle durumların üstesinden gelmekte zorluk çekecektir. Eleştirileri çoğaltmak mümkündür. Ancak Dünya Sağlık Örgütü'nün araştırmalarına göre aile hekimleri kendilerine yapılan başvuruların %80-90'ına sorunun niteliğinden bağımsız olarak kesin çözüm getirebilmektedirler. Bu başvuru sırasında hastalıkların %90-95'i tedavi edilmektedir (Öztek, 1992: 27).

Aile hekimliği sisteminin bazı temel özellikleri vardır. Bu özellikler şu şekilde sırlanabilmektedir:

- Sağlık sistemiyle vatandaş arasındaki ilk tıbbi temas noktasını oluşturur. Bireylerin yaş, cinsiyet veya herhangi bir özelliğine bakmaksızın tüm sağlık sorunları ele alınır.
- Sağlık hizmetleri için tahsis edilen kaynakların en etkili şekilde kullanılmasını sağlar.

⁷⁶ Bulaşıcı hastalığı olanlar, ruhsal sorunlar yaşayanlar, kronik hastalar gibi.

- Bireye, ailesine ve topluma yönelik kişi merkezli bir yaklaşım geliştirir.
- Her bireyin hekiminin aynı kalması vatandaş ve hekim arasında süreklilik arz eden bir ilişkinin olmasını sağlar. Bu sayede hem tedavi süreci hem iletişim en kolay ve zahmetsiz yoldan gerçekleşir. İlişkideki süreklilik hastaların hem akut hem de süreklilik arz eden sorunlarını çözmede büyük kolaylık sağlamaktadır.
- Rahatsızlıkların toplum içindeki prevalans ve insidansının belirleyici olduğu özgün bir karar verme süreci vardır (Kantarcı, 2015: 6).

Bu özellikler yanında sistemin sürdürülebilirliği için Ünalın'a (2004) göre bazı yapı taşları ise şu şekildedir:

Entegre ve Koordine olma: Koruyucu hekimlik uygulamalarını, tedavi ve rehabilite edici uygulamalarla birleştirdiği için entegre özelliğe sahiptir. Aile hekiminin çözmekte sorun yaşadığı sağlık sorunları ikinci basamağa sevk edilir ve sonuçlar yine aile hekimi tarafından takip edilir. İhtiyaç duyulduğunda aile hekimiyle değerlendirilebilir. Aile hekimi, hastasının yararına hem birinci hem ikinci basamak sağlık hizmetlerinde rol almaktadır.

Aile ve Toplumsal Yönelim: Aile hekimi, uygulamada karşılaştığı hastalıklarda çözüme ulaşmak için bireyle birlikte hastalığı ailesini ve toplumu ilgilendiren durumlarıyla birlikte değerlendirir. Hastalığın hem bireysel hem ailevi hem de toplumsal yanının bu sistemle hızlı kavrandığı görülmektedir.

Gizlilik ve Yakınlık: Aile hekimi ile bakımını üstlendiği vatandaşlar arasında uzun süre sürecek ve yakın denebilecek bir ilişki vardır. Bu açıdan aile hekiminin temel etik değerlere saygılı olması ve kişisel gizliliğin korunmasına dikkat etmesi önemlidir.

Ekip Hizmeti: Aile hekimi diğer disiplinlerle ve diğer sağlık personeli ile birlikte çalışarak bireyin sağlık problemlerini çözmeye çalışır. Gerektiğinde sosyal hizmet, eğitim hizmeti ve iş hizmeti alanlarında çalışan personelle de birlikte hareket edebilir, yardım alabilir. Kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri, sağlık eğitimi, birinci basamak tedavi edici hizmetler, evde bakım ile ikinci ve üçüncü basamak tedavilerin ayakta ve evde takibi yapılabilir.

Savunuculuk: Aile hekimi, sağlık ile ilgili bütün konularda vatandaşın hizmet aldığı diğer sağlık kuruluşlarıyla ilişkilerinde her zaman vatandaşın-hastanın yanındadır. Hastanın sağlığı için verilecek kararlara etkin bir şekilde katılabilmesi için doğru ve detaylı şekilde bilgilendirilmesini önemser ve sağlar.

Özgün Görüşme ve Klinik Karar Verme Süreci: Bu sistem sayesinde hasta ve doktor arasında verimli vakit geirebilmenin imkânı sunulmuştur. Bu verimli iletişim ağı sayesinde hekimin hastanın sağlığına daha fazla önem vereceği, daha fazla hasta merkezinde düşüneceği varsayılmıştır.

Sağlık Kaynaklarının Etkili Kullanımı: Sağlık hizmetlerine ayrılan kamu bütçesinin en rasyonel şekilde kullanılmasının ilk adımı bu sistemdir. Nitekim bu sisteme yeni paradigma çerçevesinde kabul edilen Sağlıkta Dönüşüm Programı bileşeni olduğu için geçilmiştir. Kaynakların kullanımında hastanın en yüksek fayda sağlaması aile hekiminin sorumluluğundadır.

Aile hekimliği sistemi yukarıda sayılan özelliklere sahip olduğu ölçüde hem kamu hizmetinde verimliliği hem de vatandaşta memnuniyeti sağlayacaktır.

4.3.3 Kamu zel Ortaklığı Politikaları ve şehir Hastaneleri rneği

Kamu zel ortaklıđı⁷⁷ (K) kavramının anlamı bir kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi için gereken altyapı ve tesisin kurulması, bu tesisin kurulmasında gereken finansmanının bulunması veya halihazırda var olan bir kamu yatırımının kiralanması, yenilenmesi gibi faaliyetlerinde özel sektör katılımının sağlanmasıdır. Bu sayede sermayenin kamusal hizmet üretilen alanda rolü artacak ve etki alanı genişleyecektir. Esasında bu uygulama kamu örgütlerinden yabancı veya yerli şirketlere yirmi beş veya daha uzun vadeli yasal olarak korunmuş bir hakla kaynak akışını yaparken diğer taraftan yüksek miktarda nakit gerektiren kamu hizmetlerinin kolaylıkla görülmesini sağlamaktadır. Bu kamu hizmetlerinden bazıları havalimanları, demir yolları, otoyollar, köprüler, okullar, evre hizmetleri, iletişim teknoloji sistemler, hapishaneler, hastaneler ve diğer kamu hizmet binalarıdır. Yeni kamu yönetimi ve neo-liberal ekonomi politikalarının

⁷⁷ Public Private Partnership

odak noktası olan kamu özel ortaklıkları devletin yeniden yapılanması sürecinin en önemli unsurlarından biridir (Güzelsarı, 2012).

Kamu özel ortaklıkları kamu alımı, örgütlenme biçimi, hizmet sunma yöntemi, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülme yöntemi veya finansman yöntemi kategorilerinden salt birine dâhil değildir. Bu sayılan yöntemlerin her birinden bazı özellikleri taşır. Kamu özel ortaklıkları kamu hizmetlerinin örgütlenmesini, inşaat, hizmet ve finans gibi farklı sektörlerden gelen özel örgütlerin farklı görevlerle (mal, hizmet ve yapım işi sağlama) hizmetin üretimi sürecine girmesini, yönetim ilişkilerinin ise sözleşmecilik modeline uygun kurulduğu esnek örgütlenme modelini öngören modeldir (Karasu, 2011: 219).

Kamu özel ortaklığının tek bir tanımının yapılması zordur. İlgili yazında yapılan tanımlardan bazıları şu şekildedir. Kerman, Altan, Aktel ve Eke'ye (2012) göre KÖO, kamu ve özel hukuk işletmeleri arasında kamu hizmetlerinin üretilmesi amacıyla kurulan iş ortaklığıdır. Devlet haricinde aktörlerin de hizmet üretme sürecine katıldığı, tüm katılımcıların ortak bir amaca ulaşmak ya da belirli bir görevi üstlenmek ve riskleri, sorumlulukları, kaynakları, yetkinlikleri ve faydaları paylaşmak adına kendi istekleri doğrultusunda oluşturdukları işbirlikleri-sözleşmelerdir. Bu kavram kamu hizmeti, kamu finansmanı ve kamu işletme kavramlarını bir hedef istikametinde birleştiren, özellikle devlete haiz olan çeşitli yetkilerin ve görevlerin paylaşılması anlamına gelen mekanizmayı temsil eder (Bayramoğlu'ndan aktaran Kerman ve diğerleri 2012: 4).

Sayılan bu tanımlamalardan anlaşıldığı gibi model uzun zaman boyunca kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi yöntemleriyle bazı açılardan benzerlik göstermiş hatta karıştırılabiliştir. Ancak KÖO'nun diğer modellerden farklı olmasının temel nedenleri, mal hizmet yapım işinin aynı örgütten blok halinde temin edilmesi, finansmanın sağlamada kullandığı yöntem ve tarafların üstlendiği rol ve risklerdir (Karasu, 2011). Kavramın içerisinde geçen ortaklık sözcüğü, içeriğinin diğer ve kendinden önceki piyasalaşma uygulamalarından bir farklılık göstermese de bu modelin daha işbirliği ve dayanışma gibi değerlere sahip olduğunu vurgulamak amacıyla kullanılmıştır. Burada ortaklık kelimesi, hem geleneksel değerlerin hem de piyasa değerlerinin uygulama içerisinde bir arada bulunduğunu göstermek istemiştir. Model kendi içerisinde yeni sağın temel bileşenleri olan neo-liberal ve neo-muhafazakâr teorileri barındırmaktadır. İşte kavramın içerisinde kullanılan ortaklık kelimesi de bu teoriler ışığında yeniden tanımlanan

devlet ve piyasa rollerinin kamuoyu tarafından benimsenebilmesi için “yeni sağın etkileyici bir pazarlama stratejisi” olarak betimlenmektedir (Linder’den aktaran Karasu, 2012). Kerman ve diğerlerine (2012) gore kamu özel ortaklığı yonteminin yeni sağın temel bileşenlerini kapsamasının yanında yeni sağın amaçladığı, kamu hizmetlerinin finansmanında ve sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesinin de bu modelle mümkün olacağı düşünülmektedir. Yeni sağ düşüncesinin temel amacı olan verimsizlik ve etkinsizliğe çare bulmak bu modelle kamu hizmetlerinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Devletin kamu hizmeti govcini tamamen piyasaya devretmesi maddi zelleştirme, idarenin bir kamu hizmetini yerine getirmeye devam ederken özel hukuk işletmesi gibi hareket etmesi ve özel hukuk kurallarına tabii olması ise şekli zelleştirmedir. Kamu zel ortaklığı yonteminde devlet, kamu hizmeti govcini tamamen özel sektöre devretmez. Devlet sadece kamu hizmeti üretme ve ulaştırma govcini yerine getirirken özel sektör işletmelerini de bu sürece belli miktarlarda katmaktadır. Bu noktada kamu özel ortaklıklarında kamu hizmeti; sermayesi, kr ve zararı özel hukuk kişisine ait olmak kaydıyla uzun süreli bir idari sözleşme çerçevesinde özel hukuk kişilerince yerine getirilir. Burada zel sektör kamu hizmetlerini yerine getirirken idare yani devlet süreci tamamen terk etmez hatta kamu hizmetinin yerine getirilmesinde hala sorumluluk sahibi olan tek aktördür (Güneş, 2009). Bu bağlamda değerlendirildiğinde kamu özel ortaklığı modelinde devlet hizmetlerin bütünüyle özel sektöre devretmemektedir. Bu durumda zelleştirme uygulamalarından büyük farklılık göstermektedir. Örneğin hastane yapılacaksa bir özel sektör kuruluşundan hastane binasını ve altyapısını yapması istenmektedir. Kullanıma hazır hale geldiğinde ise sözleşmedeki süre zarfında işletmek üzere devlete kiralamaktadır. rnekte grldği gibi özel sektör bu noktada hastaneyi işletmez doğal olarak hizmeti sunmaz. Özel sektör burada 49 yıllığına geçici sahibi olduğu hastaneyi işletmek üzere kiraya veren gayrimenkul sahibi gibidir. Bununla beraber devlet bu kişinin kira gelirinden de yine Gelir Vergisi alacaktır (Acartürk ve Keskin, 2012).

Sağlık alanında kamu özel ortaklığı modelinin uygulamaları 20 yıldır görülmektedir. Bu modelin uygulanma sebebi iki noktada temellendirilir. Bunlar, kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde btce sınırlılıklarını aşmada özel finansman desteğinin sağlanması ve özel sektörün işletme kapasitesinden ve tekniklerinden yararlanılmasıdır. Bu model “kazan-kazan” formülü ile ifade edilmektedir (Karasu, 2011: 220). Bu formüle göre devlet büyük alt yapı yatırımlarına özel finansman sağlayarak büyük mali yükümlülüklerin altına

girmeyecek ve teknoloji, bilgi ve beceri eksikliğini özel sektörün birikimleriyle giderebilecektir. Özel sektör ise büyük yatırımları yapabileceği sermayesini riske atmayacak yani sermayesinin geri dönüşünü büyük ölçüde güvence altına alarak yatırım yapmış olacaktır. Vatandaşlar ise büyük yatırım ve fazla zaman gerektiren kamu hizmetlerine daha çabuk ulaşacak ve daha modern hizmetler alabileceklerdir. Sağlık alanında bu avantajlar vatandaşa şu şekilde ulaşabilecektir. Dağınık sağlık örgütlenmeleri tek bir yerde toplanacak, kısa sürede büyük çaplı hastaneler hizmet üretmeye başlayacak, geniş yeşil alanlar içinde değişime ve yeniliğe açık, daha modern hastaneler hizmette devreye girecektir (Karasu, 2011: 221).

4.3.3.1. Kamu özel ortaklığı uygulamasının hukuksal dayanağı

Kamu özel ortaklığı uygulamasının hukuksal dayanağı şu şekildedir: 3359 Sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa 2005 yılında bir Ek/7. madde eklenmiş ve “*kiralama karşılığı sağlık tesisi yaptırılması*” ifadesi kullanılarak kamu özel ortaklığı modelinin kamu hizmeti sistemine girmesi sağlanmıştır. Kanundan anlaşıldığı gibi Türkiye’de kamu özel ortaklığı uygulamaları ilk olarak sağlık alanında öngörülmüştür. Ayrıca 2006 yılında uygulama yönetmeliği çıkmış ve daha sonra özel sektörün eleştiri ve ihtiyaçlarına uygun olarak 2007, 2010 ve 2011 yılında değişiklikler yapılmıştır. Yönetmelikte kamu özel ortaklığı uygulamaları ile yapılabilecek sağlık tesisleri sıralanmıştır. Bunlar; entegre sağlık kampüsü, eğitim araştırma hastanesi, devlet hastanesi, özel dal hastanesi, gün hastanesi, sağlık ocağı, klinik otel, rehabilitasyon merkezi, kanser araştırma merkezi, aşı eğitim merkezi, aşı üretim merkezi, aşı araştırma-geliştirme merkezi, ana çocuk sağlığı ve aile planlaması merkezi, toplum sağlığı merkezi, organ ve doku bankası, bölgesel kan merkezi, kan ürünleri üretim tesisi, ağız ve diş sağlığı merkezi, tüm kara, hava ve deniz teçhizatları dâhil olmak üzere 112 acil servis komuta kontrol merkezi ile destek birimleri dâhil ilgili tesisin her türlü bölümleri ve bunlarla sınırlı olmamak kaydıyla, Bakanlığın yapmak ve yaptırmakla yükümlü olduğu ek binalar dâhil sağlıkla ilgili diğer tüm tesisleridir. Anlaşılacağı gibi Yönetmelik yalnızca modelin hastanelerin inşası ve hizmete hazır hale getirilmesi için kullanılacağını değil sağlıkla ilgili tüm binalarda kullanılabileceğini kabul etmiştir. Bu kabule örnek olarak, Türkiye Tıbbi Cihaz ve İlaç Kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu binaları için de ihale açılması verilebilir. Kamu özel ortaklığı uygulamaları etkin olan projelerin ihale hazırlıkları kapsamında Sağlık Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu’na sunmak için ön fizibilite raporları hazırlamıştır. Bu raporlarda

sermayedar şirketlere ne kadar yıllık kira ödenmesi gerektiği ve yapılan bu yatırımların hangi durumda “kamu yararına” olabileceği de hesaplanmıştır. Bunlara ek olarak ön fizibilite raporunda, yapılacak sağlık tesisinde kamunun net işletme kârı ile şirketlerin talep edebileceği kira bedelleri de belirlenmiştir. Özellikle yatırımların “*idareye ek yük getirmeden*” ve “*hastanenin merkez saymanlığa aktarılan bölüme gereksinim duymadan kiralarını karşılayabileceği*” azami kira tutarları tespit edilmiştir. Böylece devletin avantajları güvence altına alınmaya çalışılmıştır.⁷⁸

4.3.3.2. Şehir hastaneleri ve 6428 sayılı kanun ile yeni kamu yönetimi anlayışının ilişkilendirilmesi

Kamu özel ortaklığı modeliyle kurulan şehir hastaneleri Ak Parti Hükümetlerinin 2003'ten beri uyguladığı Sağlıkta dönüşüm programının üçüncü aşamasıdır. Şehir hastanelerinin ilk örnekleri Yozgat ve Mersin'de hayata geçirilen hastanelerdir. Kamu özel ortaklığı modeline uygun olarak özel sektör işletmeleri hastanelerin inşa sürecini tamamlamaktadır. Sözleşmede belirtilen yıl miktarı boyunca devletten kira ödemesi almaktadır. Bu kira bedelinin yanında hastanelerde görüntüleme, laboratuvar, bilgi işlem, güvenlik, temizlik, yemekhane gibi vatandaşa verilecek sağlık hizmetleri yanında diğer hizmetler de söz konusu özel sektör işletmesinin görev alanına girmektedir. Nitekim devlet bu hizmetlerin üretilmesi ve vatandaşa ulaşması için özel sektör işletmelerine “hizmet bedeli” adı altında ödemeler yapmaktadır. Şehir hastanelerinin kurulması için ihaleler Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile yapılmaktadır. Yüksek Planlama Kurulu, yapılacak şehir hastanelerine “ancak mevcut hastanelerin yatak sayısından, yapılacak hastanenin yatak sayısı kadar indirim yapılması” ya da “mevcut hastanelerin kapatılması” yoluyla izin vermektedir. 9 Mart 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6428 sayılı Yasa'nın uygulama yönetmeliği 9 Mayıs 2014 günlü Resmi Gazetede yayımlanmıştır.⁷⁹ Bu yönetmelikle amaç:

İhale ile özel hukuk hükümlerine göre, kamu özel iş birliği modeli çerçevesinde; Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarınca yapılmasına ihtiyaç duyulan tesislerin ön proje, ön fizibilite raporu ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere bağımsız ve sürekli nitelikte üst hakkı tesis edilmek suretiyle yaptırılması, mevcut tesislerin yenilenmesinin sağlanması ve bu projeler için alınacak

⁷⁸ <https://www.ttb.org.tr/kutuphane/sagliktakamuozel.pdf> Erişim Tarihi:12.04.2017

⁷⁹ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130309-1.htm> Erişim Tarihi:12.04.2017

danışmanlık, araştırma-geliştirme hizmetleri ile ileri teknoloji ya da yüksek mali kaynak gerektiren bazı hizmetlerin gördürülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.

Bu Yönetmelikle kamu özel ortaklığı modeline uygun olarak şehir hastanelerinin yapılıma esasları da belirlenmiş olmaktadır. Ayrıca 6428 sayılı yasanın 3. maddesinde *“İhalelerde, proje bazında işin niteliğine göre en az maliyetle en yüksek fayda sağlayan teklif, ekonomik açıdan en avantajlı teklif kabul edilir.”* denilerek yeni paradigma ışığında ilerlenen verimlilik amacı net bir şekilde ortaya konmuştur. Bu noktada görülmektedir ki yeni anlayışın kabulleri yeni anlayış etkisinde gerçekleşen politikalarla tutarlıdır. Aynı kanunun 4. maddesinde ise *“Sözleşme özel hukuk hükümlerine tabi olup süresi, tesisin özelliklerine ve fizibilite raporuna bağlı olarak sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere idarece belirlenir.”* denilerek özel hukuk hükümlerinin yeni kamu yönetiminin öngördüğü şekilde kamu hizmetleri gördürülürken uygulanmasına rastlanmıştır. 4. maddenin 7. fıkrasında ise *“Yapım sözleşmesinde yüklenicinin işletme döneminde sözleşme kapsamındaki taahhütlerini yerine getirememesi hâlinde, sağlık hizmetlerinin sürdürülemez hâle gelmesi durumu hariç olmak üzere, idarenin noter aracılığı ile yapacağı yazılı ihtarla keyfiyet açıkça belirtilerek yükleniciye gereğinin yapılması için işin mahiyetine uygun süre verilir. ...”* özellikle burada sağlık hizmetlerinin sürdürülemez hâle gelmesi durumu hariç olmak üzere ibaresine yer verilerek önemli bir kamu hizmeti olan sağlık hizmetine verilen değer gösterilmiştir.⁸⁰Nitekim sağlık hizmetlerinde yaşanacak herhangi bir hata ya da aksaklığın telafisi mümkün değildir. Bu noktada kamu özel ortaklığı yöntemiyle kurulacak olan şehir hastaneleri uygulamasının yasal alt yapısında sağlık hizmetlerinin bu özelliği göz ardı edilmemiştir.

4.3.3.3. Şehir hastanelerine yönelik yapılan eleştiriler

Şehir hastaneleri bir şehirde bulunan sağlık alanında hizmet veren birimlerin hemen hemen hepsinin misyonunu gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu amacın kapsamının genişliğinden kaynaklanan büyük mali yükümlülükler ise özel sektör kamu işbirliği örneği olan kamu özel ortaklığı modeliyle ekarte edilmeye çalışılmaktadır. Ancak uygulama, özellikle devletten ihaleyi alan özel sektör işletmesine yapılan para akışının miktarındaki dengesizlik meydana gelebilmesi açısından eleştiriler almıştır. Bu tip eleştirilerin çoğu en temel kamu hizmetini üretmek amacıyla olan bu hastanelerin vatandaşın çok, bu özel sektör işletmelerine avantaj sağlaması amacıyla kurulduğu üzerinde yükselmektedir.

⁸⁰ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130309-1.htm> Erişim Tarihi:12.04.2017

Erbaş, Yavuz ve İlhan'a (2012) göre “*Avrupa Yatırım Bankası verilerine göre kamu özel ortaklığıyla yapılan altyapı yatırımları normal ihale yöntemlerine göre yüzde 24 daha pahalı, bu yöntem için alınan krediler ise devlet borçlanmasına göre yüzde 83 fazladır.*” Bu saptamaya göre devlet kamu özel ortaklığı yöntemi kullanarak yaptığı şehir hastaneleri sözleşmelerinde zararlı bir noktadadır. Örnek olarak Manisa'daki şehir hastanesinin ihalesi için Sağlık Bakanlığı tarafından hazırlanan ön fizibilite raporuna göre, hastanenin toplam maliyeti 122 Milyon TL iken, ihalede sadece bina kirası yıllık 64.25 milyon TL olarak belirlenmiştir. Ön fizibilite raporunun hazırlanma amacı devletin kamu özel ortaklığı yöntemiyle yaptığı anlaşmadan zarar etmeden çıktığını tespit etmektir. Dolayısıyla Manisa'da kurulacak şehir hastanesinin ihalesi için hazırlanan bu rapora göre 2 yıllık kira ile hastane bedeli karşılanacak, geri kalan 23 yıl için kira ödenmeye, ihaleyi alan şirketlerden hizmet satın alınması nedeniyle ayrıca bunların bedeli de bu kira bedeli ile birlikte ödenecektir.

Şehir hastanelerine yönelik bir diğer eleştiri, tüm kentteki sağlık birimlerinin tek bir noktada bulunmasını hedeflemiş olması nedeniyle “küçük ve etkin işletmecilik” yerine rekabetin olmadığı bir sistemde tekelleşmenin önünü açtığı yönündedir. Tekelleşme sonunda ise sağlık hizmetleri birkaç sermaye grubu tarafından üretilmektedir (Karasu, 2011).

Şehir hastanelerinin kurulması ve işletilmesi sürecinde Sağlık Bakanlığı hizmeti üreten ve vatandaşa sunan değil sözleşme yapan ve bu sözleşmeyi takip eden idari birim haline gelmektedir. Sözleşmelerin süresi 30 yıl olduğu için bu sözleşmelerin takibi ve yönetilmesi Sağlık Bakanlığını karar alıcı misyonundan uzaklaştırdığı gibi karmaşık bir sürecin yöneticisi olmasına neden olmaktadır (Karasu, 2011).

Sözleşme ile temin edilecek hizmetlerin kapsamı ile ilgili kanunda herhangi bir netlik bulunmamaktadır. Kanunda araştırma, geliştirme, danışmanlık hizmetleri ibarelerine yerilmiş ama diğer hizmetlerin de sözleşme ile temin edilmesi kabul edilmiştir. Bu konuda ileri teknoloji ya da yüksek mali kaynak gerektirme koşulları aransa dahi belirtilen kıstaslar belirsizdir. Dolayısıyla bu ölçütlere sahip olmasalar dahi sahip oldukları konusunda iddiada bulunabilmektedirler (Sözer, 2014).

KÖO yöntemi kazan kazan formülü ile ifade edilmiştir ve bu yöntemle kurulan sağlık işletmeleri için yükleniciye kâr garantisi verilmemektedir. Ancak, ihale sonucu yapılacak sözleşmelere bu yolda hükümler konulacağı kuvvetle muhtemeldir. Bu durumda özel sektör işletmesi kârını garantilemek için devlete projeden doğacak olan riski devredebilmektedir (Karasu, 2011).

İngiltere’de KÖO yöntemiyle kurulacak şehir hastanelerine yönelik eleştiriler şu noktada toplanmıştır. Şehir hastanelerine yönelik yapılan açıklamalar çıkar sağlayacak kişiler tarafından savunulmaktadır. Hastanelerin kazanacakları miktarlar özel sektör işletmesine ödeyeceği miktarın altında kalacaktır. Bu durumda hastaneler borca girecektir. Borçlarını ödemek adına hastaneler çalışanlarının sayısını azaltma yoluna gideceklerdir. Ayrıca maliyet baskılarını karşılayabilmek için uzun süre bakım gerektiren kronik hastalar gibi maliyeti yüksek tedavi ihtiyacı duyan hastalardan kaçınmışlar ve bu tip hastaları genel otoritelere devretmişlerdir (Price’den aktaran Sözer, 2011).

25 ilde kurulacak Şehir Hastaneleri ile yatak sayısının 43 bin 200 adet artacağı belirtilmiştir. Yüksek Planlama Kurulu, yapılacak şehir hastanelerine “*ancak mevcut hastanelerin yatak sayısından, yapılacak hastanenin yatak sayısı kadar indirim yapılması*” ya da “*mevcut hastanelerin kapatılması*” yoluyla izin vermektedir. Dolayısıyla aslında hastane ya da yatak sayısı artmamakta, yapılacak olan yeni hastaneler karşılığında mevcut hastaneler kapatılmaktadır. Bu durumda ileri sürüldüğü gibi yatak ve hastane sayısında artış bulunmayacaktır.

Yapılan bu eleştiriler incelendiğinde hukuksal ve düşünsel temelleri yeni kamu yönetimi ve yeni sağ paradigmasıyla paralellik gösteren şehir hastanelerinin uygulamada bazı noktalarda kabullerinin dışına çıktığı gözlemlenmektedir.



5. SONUÇ

Kamu yönetimi kavramı dünyada özellikle ekonomi alanında yaşanan krizler doğrultusunda büyük değişime uğramıştır. Artık kamunun vatandaşa sunduğu ve devletin varlık sebebi olan kamu hizmeti kavramına da farklı bir misyon yüklenmiştir. Nitekim değişimin esas nedeni olan 1970’li yıllarda dünyada yaşanan ekonomik krizlerin en büyük nedeninin verimsizlik ve etkinsizlik olduğu saptanmıştır. Bu nedenleri bertaraf etmek adına devlet, “refah devleti” kimliğinden soyutlanmalı ve kamu maliyetlerini düşürmek adına küçülürken verimsizlik ve etkinsizliğin üstesinden gelmek için her eyleminde rasyonel kaynak dağılımını ve neo-liberal teorinin ekonomi kavramlarını kullanmalıdır.

1970’lerde yaşanan ekonomik krizler sonrası özellikle kamu yönetimi alanında olan ve krizlere çözüm olarak bulunan yeni kamu yönetimi ve yeni sağ paradigmatları çalışmanın esas konusunu teşkil etmiştir. Bu politikaları doğuran sürece dünyayı getiren ekonomik krize ek olarak (özellikle ABD minvalinde) yaşanan bazı tarihi olaylar da çalışmada kendisine yer bulmuştur. Bu tarihi olayların dünyayı ekonomik bunalıma götürmeleri yanında devlet kavramını itibarsızlaştırarak bu kavramın ve kamu yönetiminin (beraberinde kamu hizmetlerinin) “yeni” bir döneme girme gerekliliğini gündeme getirmeleri ortak özellikleridir. Nitekim çift kutupluluktan uzaklaşan dünya, teknolojik ve bilimsel gelişmelerin etkisiyle küreselleşme kavramıyla tanışarak yeni bir anlayışa sürüklenmiştir. Dünya küreselleştikçe yeni anlayış etkisinde yapılan politika uygulamaları özellikle Batı minvalinde gelişen ülkelerin kamu politikalarını etkilemiştir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi kavramını anlamak yalnızca Thatcher dönemi İngiltere’sini, Reagan dönemi ABD’sini, Özal dönemi Türkiye’sini anlamak değildir. Bu anlayış doğrultusunda kamu politikası üreten ve transfer eden ülkeleri anlamak ve dünya politikalarının (hem ülkelerin içerisinde yürütülen hem ülkeler arasında olan politikaların) bugün geldiği noktanın en önemli parametrelerini anlamak demektir. Çalışmada bu parametreler ortaya konurken anlayış kapsamında İngiltere, ABD ve Türkiye’nin kamu politikalarında yaşanan değişim bir arada ele alınarak çalışmanın alanında özgün bir hale gelmesi sağlanmıştır.

Kamu hizmetleri arasında önemli bir kamu hizmeti olma özelliği taşıyan sağlık hizmetleri çalışmanın son bölümünde yeni kamu yönetimi anlayışından etkilendiği noktalar kapsamında açıklanmıştır. Özellikle bu noktalar, sağlıkta dönüşüm programı ve

programın bir bileşeni olan aile hekimliği sistemi ve kamu özel ortaklığı modeliyle gerçekleştirilen şehir hastaneleridir.

Sağlıkta Dönüşüm Programının ilkeleri incelendiğinde karma ekonomik yapı içerisinde liberal politikaların sağlık hizmetlerinin üretilmesinde ilke olarak kabul edildiği fark edilmektedir. Özellikle birey-hasta merkezinde politika yaratma, katılımcılığa önem verme ve gönüllülük esasına bağlı kalma gibi ilkeleri göze çarpmaktadır. Bu ilkeler yeni kamu yönetimi kapsamında kamu politikaları üretirken dikkate alınan ilkelere dir.

Sağlıkta dönüşüm programı kapsamındaki reformlardan bazıları şu şekildedir. Yeni anlayışın kamu kurumlarının işlevleri kabulüne uygun olarak Sağlık Bakanlığının sağlık hizmeti üretenden çok denetleyen ve düzenleyen bir kimliğe bürünmesi yani hızlı ve kaliteli hizmet üretiminin belli noktalarda özel sektör işletmesi tarafından gördürülmesi, sosyal güvenlik kurumlarının, Genel Sağlık Sigortası olarak birleştirilmesi, birinci basamak sağlık hizmetlerinin aile hekimliği tarafından gerçekleştirilmesidir. Bu reformlarla amaçlanan sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir şekilde üretilmesi, finanse edilmesi ve vatandaşa ulaştırılmasıdır. Etkililik burada uygulanacak politikaların her geçen gün halkın sağlık düzeyini yükseltmeyi hedeflediğini gösterir. Hakkaniyet ise vatandaşın sağlık hizmetlerine ihtiyaçları doğrultusunda ulaşabilmesini ve hizmetlerin finansmanına mali güçleri oranında katkı sağlamasını kastetmektedir. Bu amaçların gerçekleşmesi için ise özellikle 2000'li yıllardan sonra sağlık hizmetlerinde gerçekleştirilen yatırımlar ve yapılan satın almalar ile özel sektörün bu hizmetlere doğru çekilmesi süreci başlamıştır. Bu katılım devam ettikçe sağlık sektöründe var olan büyüme ivmesi devam edecektir.

SDP uygulamaları sonucunda hedeflendiği gibi sağlık hizmetlerine erişim daha kolay hale gelmiş ve bu durum sağlık harcamalarında artışa neden olmuştur. Ancak bu artış, kişi başı GSYİH'deki artışla doğru orantılı gerçekleştiği için sağlık harcamaları sürdürülebilir olmuştur. Ayrıca çalışmada, SDP sonrasında sağlık hizmetlerinin üretilmesi için yapılan harcamaları karşılayan aktörlerin paylarında değişiklikler meydana geldiği belirtilmiştir. Sağlık harcamaları içinde kamunun payı ciddi şekilde artış göstermiş, diğer taraftan hanehalkının sağlık hizmetlerine yaptığı harcama azalmıştır. Bu noktada kamunun hizmet maliyetlerini düşürmek adına benimsediği yeni kamu yönetimi- yeni sağ kabullerinin tersine kamu SDP ile sağlık hizmetlerine yaptığı harcamayı dolayısıyla kamu hizmetlerinin

maliyetlerini arttırmıştır. Bunun haricinde sağlıkta dönüşüm programıyla Sağlık Bakanlığı hastanelerinde performansa dayalı ödeme sistemine geçilmesi sağlık hizmeti üretiminde ve vatandaşa ulaşmasında verimlilik artışı hedefiyle yapılmış bir reformdur. Nitekim sağlıkta dönüşüm programı hizmetlerin hakkaniyetli bir şekilde vatandaşa ulaşmasını hedeflemiş ve hizmetlere erişim eşitliğini sağlayarak sağlık hizmetlerine olan talebin artmasına neden olmuştur.

SDP koruyucu sağlık hizmetlerine önem vermiş ve bu kapsamda aile hekimliği sistemini öngörmüştür. Bu sistem sayesinde hem sağlık harcamalarının daha verimli ve etkin kullanılması hem de vatandaşa sağlık hizmetlerinin kaliteli sunulması hedeflenmiştir.

Sağlıkta Dönüşüm Programının son ayağı olan şehir hastaneleri halen uygulamada olan ve hükümetin sağlık alanında kamu özel ortaklığı yöntemiyle yaptığı büyük atılımlardan biri olarak lanse edilebilmektedir. Şehir hastaneleri kamu özel ortaklığı yöntemiyle yapıldığından dolayı bu yöntemde de çalışmada yer verilmiştir. Nitekim şehir hastaneleri uygulamasının yasal dayanağı olan 6428 sayılı kanun, kamu özel ortaklığının kabulleri ve dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışının öngörülerini doğrultusunda incelenmiştir.

Bu inceleme sonunda yeni anlayışın kabullerinin kanunda etkinliğini gösterdiği noktalardan bazıları şu şekildedir. Kamu özel ortaklığı yönteminde devlet, kamu hizmeti görevini tamamen özel sektöre terk etmez. Devlet, sadece kamu hizmeti üretme ve ulaştırma görevini yerine getirirken belli noktalarda özel sektörden yardım almaktadır. Bu yardımın amacı hizmet üretiminde ve ulaştırmasında daha hızlı olmak ve yine bu süreçlerde daha verimli ve etkin kaynak kullanımını sağlamaktır. 6428 sayılı kanunda bu nokta 4. maddenin 7. fıkrasında “Yapım sözleşmesinde yüklenicinin işletme döneminde sözleşme kapsamındaki taahhütlerini yerine getirememesi hâlinde, sağlık hizmetlerinin sürdürülemez hâle gelmesi durumu hariç olmak üzere, idarenin noter aracılığı ile yapacağı yazılı ihtarla keyfiyet açıkça belirtilerek yükleniciye gereğinin yapılması için işin mahiyetine uygun süre verilir. ...” özellikle sağlık hizmetlerinin sürdürülemez hâle gelmesi durumu hariç olmak üzere ibaresi kullanılarak sağlık hizmetlerinin görülmesinde özel sektörden bağımsız bir alan çizilmiş ve sağlık hizmetlerinin önemi ortaya çıkarılmıştır. Ayrıca kamu özel ortaklığı uygulamalarının etkin olduğu projelerin ihale hazırlıkları kapsamında Sağlık Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu’na sunmak için ön

fizibilite raporları hazırlamıştır. Bu raporlarla amaç sermayedar şirketlere ne kadar yıllık kira ödenmesi gerektiği ve yapılan bu yatırımların hangi durumda “kamu yararına” olabileceğini hesaplamaktır. Ön fizibilite raporunda, yapılacak sağlık tesisinde kamunun net işletme kârı ile şirketlerin talep edebileceği kira bedelleri de belirlenmiştir. Özellikle yatırımların “idareye ek yük getirmeden” ve “hastanenin merkez saymanlığa aktarılan bölüme gereksinim duymadan kiralarını karşılayabileceği” azami kira tutarları tespit edilmiştir. Bu sayede yeni anlayışın kamu yararının en üst noktadan sağlanması ve kaynakların rasyonel şekilde kullanılması kabulleri gerçekleştirilmiştir.

Şehir hastaneleri uygulamasına çeşitli eleştiriler yöneltmiştir. Özellikle eleştirilerin büyük çoğunluğu uygulamanın bir şehirde bulunan, sağlık alanında hizmet veren birimlerin hemen hemen hepsinin misyonunu gerçekleştirmeyi amaçlamasına ve bu amacın kapsamına yöneliktir. Büyük mali yükümlülükler çeşitli çözüm yolları ile hafifletilmeye çalışılırken özellikle vatandaşa sağlanan sağlık hizmetleri belli noktalarda geri plana itilmiştir. Bir diğer eleştiri ise devletten ihaleyi alan özel sektör işletmesine yapılan para akışının miktarındaki dengesizliktir. Devletin kamu harcamaları azaltılmak istenirken esasında özel sektör işletmesinin kârı garantilenmektedir. Devletin kamu maliyetlerinde azalış sağlanmadığı gibi sağlık hizmetine ihtiyaç duyan vatandaşın ihtiyaçları ve talepleri de göz ardı edilmektedir

Bu çalışmanın ortaya koymak istediği, yeni anlayışların geçmişten günümüze kamu politikaları üzerinde etkinliğinin hangi noktalarda kendisini gösterdiği ve yeni kamu yönetimi paradigmasının kabulleriyle 1980 sonrası Türk kamu politikalarının (özellikle 2000 sonrası sağlık hizmeti alanında yapılan politikaların) ne kadar bağdaştığı veya bağdaşmadığıdır. Bu amaçla çalışmada bazı incelemeler yapılmıştır. Özellikle politikaları yapma sürecinde teoride ve hukuksal alt yapıda yeni kamu yönetimi etkisi daha net ve tutarlı görünürken bu politikaların uygulamada çeşitli noktaların eleştiriye maruz kalacak kadar farklılık gösterdiği çalışmada belirtilmiştir.

KAYNAKLAR

- Acartürk, E. (2001). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler . *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (6), 46-60.
- Acartürk, E., Keskin, S. (2012). Türkiye'de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 25-51.
- Aksoy, Ş. (1995). Yeni Sağ ve Yeni Kamu Yönetimi . *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: TODAİE Yayıncılık, 159-173.
- Aksoy, Ş. (2003). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi., H. Yayman, B. Aykaç ve Ş. Durgun (Editörler). *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Aktan, C. C. (1997). *Değişim ve Yeni Global Yönetim*. İstanbul: Türkiye Metal Sanayiciler Sendikası.
- Aktaş, K. (2011). Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 359-374.
- Al, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Alp, S. (2009). Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör. *Maliye Dergisi*, 265-279.
- Alp, S., Karakaş, A. (2008). Liberal Devlet ve Sosyal Adalet Politikalarına Hayek'çi Bir Bakış. *Akademik Bakış*, 1-28.
- Altay, A. (2007). Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Açılımlar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, (64), 33-58.
- Arslan, G. (2015). *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Sağlık Hizmetlerinin Etkinliği ve Kalitesi Açısından Sağlıkta Dönüşüm, Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Sivas.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik-Neoklasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.
- Ashford, N. (1990). Reaganomics and Thatche-rism: From Ideas to Policy . *The Heritage Foundation and Senior Lecturer in Poltics at Ataffordshire Polytechnic*, 1-8.
- Ataay, F. (2008), Sağlık Reformu ve Yurttaşlık Hakları. *Amme İdaresi Dergisi*, 41(3), 169-184.
- Ataay , F., Ergül, A. (2008). Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme. *İktisat*, 1-15.
- Aydın, E. (2004). 19.Yüzyılda Osmanlı Sağlık Teşkilatlanması. *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi (OTAM)*.
- Aykaç, B. (2001). Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2),123-132.
- Baltacı, C. (2004). Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 359-373.

- Bayar, F. (2008). Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar*, 32 , 25-35.
- Belek, İ., Soyer, A. (1995). *Sağlıkta Özelleştirme*. İstanbul: Sorun Yayınları.
- Bentley, A. (1967). *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beşkaya, A., Alp, S. (2004). Sağ ve Solun Ötesinde: Yeni Üçüncü Yol Arayışları. *Liberal Düşünce Dergisi*, 217–226.
- Bilaloğlu, E., Kılıç, B. (1995). Hastanelerde Reform. *Toplum ve Hekim*, 135-152.
- Bozkurt , Ö., Ergun, T., Sezen , S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayıncılık.
- Can, H. (2005). *Organizasyon ve Yönetim*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Clark, A. (2013). Were Margaret Thatcher and Ronald Reagan Inseparable Political Allies? *History In The Making*, V/N. 2(2), 21-29.
- Coşkun, B., Nohutçu, A. (2005). Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma: Kuramsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Sapmalar., A. Nohutçu ve B. Coşkun (Editörler). *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*. İstanbul: Beta Basım, s.1-30.
- Çiçeklioğlu, M. (2011). *Türkiye 'de Sağlık Reformları*, Kapitalizmin Krizi ve Sağlık, Ankara: Uluslararası Sağlık Politikaları Birliği Avrupa Birimi XVI. Konferansı 29 Eylül-2 Ekim 2011.
- Çolak, Ç. (2016). Yeni Sağ Oluşturan Bileşenlerin Birbiri ile Çelişen Kavramları Üzerine Bir Değerlendirme. *International Journal of Social Science*, Spring 2, 351-362.
- Dalay, İ. (2001). *Yönetim ve Organizasyon*. Sakarya Üniversitesi Yayınları.
- Drucker, P. (1994). *Kapitalist Ötesi Toplum* . İstanbul: İnkılâp Kitabevi.
- Duman, Z. (2008). *Türkiye'de Modernleşme ve Liberal-Muhafazakâr Siyaset (Turgut Özal'ın Politikaları Üzerine Sosyolojik Bir Çalışma)*. Doktora Tezi, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Emek, U. (1999). *Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret(YİD), Yap-İşlet(Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı*. Ankara: DPT Yayın.
- Emre, C. (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Erbaş, Ö., Yavuz, C., İlhan, B. (2012). Soru ve Yanıtlarla Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı. *Türk Tabipleri Birliği*.
- Eren, E. (1996). *Yönetim ve Organizasyon*. İstanbul: Beta Basım Dağıtım.
- Eren, E. (2013). *Yönetim ve Organizasyon Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar*.(11. Baskı). İstanbul: Beta Basım.
- Eren, V. (2001). *YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)*.Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

- Ersöz, D. (2010). *Değişen Devlet Dönüşen Sağlık: Kamu İşletmeciliği ve Politika Transferi Bağlamında Sağlıkta Dönüşüm Programı*, Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Balıkesir.
- Ertürk, M. (1998). *İşletmelerde Yönetim Ve Organizasyon*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2004). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eştürk, Ö. (2006). *Türkiye'de Liberalizm: 1983 - 1989 Turgut Özal Dönemi Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.
- Fayol, H. (2005). *Genel ve Endüstriyel Yönetim*. Ankara: Adres Yayınları.
- Frederickson, H., Smith K. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. USA: West View.
- Gelekçi, C. (2005). Küreselleşme-Yerelleşme İlişkisi. *Sosyoloji Konferansları Dergisi*, (31), 263-277.
- Genç, N. (2005). *Yönetim ve Organizasyon*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Genç, N. (2007). *Yönetim Ve Organizasyon* . (3. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Giaimo, S. ve Philip M. (1999). Adapting the Welfare State: The Case of Health Care Reform in Britain, Germany, and the United States. *Sage Publications, Comparative Political Studies*, (32), 967-1000.
- Gökçe, O., Turan, E. (2008). Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 175-200.
- Güler, B. A. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *AİD*, 3-19.
- Güler, B. A. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*. (2.Baskı). Ankara: İmge Yayınevi.
- Günday, M. (2011). Kamu Hizmetleri., M. Günday (Editör), *İdare Hukuku*. Ankara. İmaj Yayınevi, s. 337-340.
- Güneş, A. (2009). Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yeni Bir Yöntem: Kamu Özel Ortaklığı. *Güncel Hukuk Dergisi*, 58-62.
- Gürüz, D., Gürel, E. (2006). *Yönetim ve Organizasyon*. Ankara: Nobel Yayın.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. *AÜ, SBF, GETA Tartışma Metinleri Serisi*. 1-27.
- Güzelsarı, S. (2012). Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma ve Kamu-Özel Ortaklıkları. *Amme İdaresi Dergisi*, 29-57.
- Habitat, 2. (2000). *+5 Ülke Raporu: Yönetişim Alt Bölümü*. İstanbul.
- Hamitoğulları, B. (1982). *Çağdaş İktisadi Sistemler: Strüktürel ve Doktrinal Bir Yaklaşım*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.
- Haydaroğlu, C., Tatlısu, S. (2016). Turgut Özal Dönemi Yeni Sağ Devlet ve Ekonomik Liberalizm: Devlet ve Piyasa İlişkisinin Politik Ekonomisi. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 27-41.

Helvacı, A., Demirtepe, T. (1998). Muhafazakâr Parti'nin Dönüşümü: Thatcherizm ve Yeni Sağ. *Liberal Düşünce*, 96-115.

Heywood, A. (2012). *Siyasetin Temel Kavramları*. Ankara: Adres Yayınları.

Heywood, A. (2013). *Siyasi İdeolojiler*. Ankara: Adres yayınları.

Hız, Y., Yılmaz, Z. (2004). *Açıklamalı, Notlu, Gerekçeli Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı Mevzuatı*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol.69 No.1,3-19.

Hughes, O. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi*. Ankara: BigBang Yayınları.

İnternet: DPT. (1985). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1985-1989. Web: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf> adresinden 20 Mart 2017'de alınmıştır.

İnternet: DPT. (1990). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1990-1994. Web: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf> adresinden 22 Mart 2017'de alınmıştır.

İnternet: DPT. (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1996-2000. Web: <http://www.surdurulebilirlikkalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/plan7.pdf> adresinden 20 Mart 2017'de alınmıştır.

İnternet: Kalağan, G. (2007). 1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim ve Yönetim - Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları. Süleyman Demirel Üni. eDergi. Web: <http://edergi.sdu.edu.tr/index.php/sduvd/article/viewFile/1364/1451> adresinden 10 Mart 2017'de alınmıştır.

İnternet: Trump'ın İlk Büyük Zaferi. Web: <http://tr.euronews.com/2017/05/04/abd-baskani-donald-trump-in-obamacare-in-yerine-getirmek-istedigi-saglik-yasasi-temsilciler-meclisi-nden-gecti> adresinden 25 Mart 2017'de alınmıştır.

İnternet: OPEC Ve Petrol Krizi. TUIÇ Akademi, Web: <http://www.tuicakademi.org/opec-ve-petrol-krizi/> adresinden 15 Şubat 2017'de alınmıştır.

İnternet: Sağlık Bakanlığı Resmi Sitesi. Web: www.saglik.gov.tr adresinden 3 Nisan 2017'de alınmıştır.

İnternet: Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi Ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2013). Web: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130309-1.htm> adresinden 12 Nisan 2017 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Sağlıkta Dönüşüm Programı, 2003. (2003). Web: <https://www.saglik.gov.tr/TR,11415/saglikta-donusum-programi.html> adresinden 2 Nisan 2017'de alınmıştır.

İnternet: Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı. Web: <https://www.ttb.org.tr/kutuphane/sagliktakamuozel.pdf> adresinden 12 Nisan 2017 tarihinde alınmıştır.

- İnternet: Vietnam Savaşı. Web: <http://www.tarihiolaylar.com/tarihi-olaylar-detay.php?id=165> adresinden 15 Şubat 2017'de alınmıştır.
- İnternet: Watergate Skandalı. Web: <http://www.tarihiolaylar.com/tarihi-olaylar/watergate-skandali-1417> adresinden 15 Şubat 2017'de alınmıştır.
- İnternet: WHO. (2000). Exploring Health Policy Development of Europe. Web: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/98301/E68395.pdf adresinden 21 Mart 2017'de alınmıştır.
- İnternet: Wilson, W. İdarenin İncelenmesi. Web: https://www.academia.edu/17657720/%C4%B0darenin_%C4%B0ncelenmesi_Woodrow_Wilson adresinden 22 Ocak 2017'de alınmıştır.
- İnternet: 5258 Sayılı Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanun. (2004). Web: <http://www.saglik.gov.tr/TR,10412/5258-sayili-aile-hekimligi-pilot-uygulamasi-hakkinda-kanun.html> adresinden 3 Nisan 2017'de alınmıştır.
- İnternet: 59. Hükümet Programı. Web: <file:///C:/Users/hande/Downloads/59uncu-hukümet-programi.pdf> adresinden 1 Nisan 2017'de alınmıştır.
- Kamu İncelemeleri. (2005). Ankara Tabip Odası, 71-86.
- Kantarıcı, Y. (2015). *Aile Hekimliği Uygulamasının Hasta Sağlığı Üzerine Etkisi: Nurdağı Aile Sağlığı Merkezi Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- Karabıçak, M. (2002). Küreselleşme Sürecinde Gelişmekte Olan Ülke Ekonomilerinde Ortaya Çıkan Yönelim ve Tepkiler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 113-116.
- Karahanogulları, O. (2002). *Kamu Hizmeti*. Ankara: Turhan Yayınlar.
- Karasu, K. (2011). Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu- Özel Ortaklığı. *SBF Dergisi*, 217-262.
- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 40-64.
- Kavasoğlu, İ. (2011). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Spor Yönetimine Uygulanabilirliğinin Spor Yöneticileri Açısından Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M., Eke, E. (2012). Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1-23.
- Kettl, D. (2004). Yönetişimin Dönüşümü: Küreselleşme, Yetki Devri ve Hükümetlerin Rolü. *Sayıştay Dergisi*, 137-156.
- Kettl, D. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, Londra: Johns Hopkins University Press.
- Kışlalı, A. T. (2000). *Siyasal Sistemler*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Kıvılcım, F. (2013). Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinin Gelişmekte Olan Ülke Türkiye Açısından Değerlendirilmesi. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 219-230.

- Koçel, T. (2003). *İşletme Yöneticiliği*. (9. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları .
- Koçel, T. (2005). *İşletme Yöneticiliği*. (10. Baskı). İstanbul: Arıkan Yayınları.
- Koray, M. (2003). Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği. *Görüş Dergisi*, 64-74.
- Kurt, M., Uğurlu, Ö. Y. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliğinin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 81-109.
- Kurt, Ö., Şaşmaz, T. (2012). Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi: 1961–2003. *Lokman Hekim Journal*, 20-32.
- Kurtbağ, Ö. (2007). *Eleştirel Uluslararası İlişkiler Yaklaşımları Çerçevesinde Amerikan Dış Politikasının Analizi -Hegemonya Söylemi ve Amerikan Muhafazakâr Sağı*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Lamba, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereçekler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 135-152.
- Mucuk, İ. (2013). *Modern İşletmecilik*. İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- ONAR, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: İsmail Akgün Hak Kitabevi.
- Oral, N. (2011). *Turgut Özal ve Siyasal Liberalizm*, Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Oran, B. (2001). *Küreselleşme ve Azınlıklar*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ökmen, M., Demir, F. (2010). Kamu Hizmetinin Felsefi Temelleri ve Yeni Kamu Yönetiminde Geçirdiği Dönüşüm. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19-42.
- Ömüğünlüşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar ve H. Özgür (Editörler). *Çağdaş Kamu Yönetimi*. 1.Baskı. Ankara: Nobel Yayınları, s.3-43.
- Ömüğünlüşen, U. (1997). The New Public Management. *AÜSBF Dergisi*, 517-566.
- Örs F, Tetik S. (2010). Küreselleşen Dünyada Yeni Yönetim Paradigmaları: Değişim ve İletişim. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 19(3), 439-456.
- Özal, T. (1992). *Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın Marmara Kulübü Toplantısı'ndaki Konuşmaları Geleceğe Bakış-Değişim*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Özalp, İ. (2006). Durumsallık Yaklaşımı Yönetim ve Organizasyon. *Anadolu Üniversitesi Yayınları*, 69-84.
- Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Özdemir, Y. E. (2001). Sağlık Reformları- 1980 ve 90'lı Yılların Sağlık Politikaları. *Yeni Türkiye Dergisi*, 276-294.
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, (59), 3-46.

- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*. Ankara: Platin Yayınları.
- Öztaş, N. (2014). *Yönetim: Örgüt ve Yönetim Kuramları*. (2. Baskı). Ankara : Otorite Yayınları.
- Öztek, Z. (1992). *Temel Sağlık Hizmetleri*. Ankara: Hacettepe Halk Sağlığı Vakfı Yayınları.
- Öztekin, A. (2005). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Öztürk, A. (1993). Sağlık Sektöründe Özelleştirme: Devlet Hastaneleri Açısından Bir Değerlendirme. *Verimlilik Dergisi*, 50-67.
- Öztürk, M. (2003). *İşletme ve Yönetim*. İstanbul : Papatya Yayıncılık.
- Parlak, B., Sobacı, Z. (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*. İstanbul: Alfa Akademi.
- Pehlivan, O. (2009). *Kamu Maliyesi. Trabzon* . Trabzon: Derya Kitabevi.
- Peker, Ö. (1995). Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği. Ankara: *TODAİE Yayınları*.
- Pekşen, E. (2012). *Kamu Yönetimi Reformu Bağlamında Sağlıkta Dönüşüm Programı*. Yüksek Lisans Tezi. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Pierson, C. (2006). *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*. Polity Press.
- Robbins, S. (1990). *Organization Theory: Structure Designs and Applications*. (3.Baskı)USA: Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Sağlık Bakanlığı. (2008). Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı. Ankara.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. İstanbul: Atlas Yayıncılık.
- Saran, U. (2007). Sağlıkta Aile Hekimliğinin Getirdikleri. *Aile Hekimliği Dergisi*. 10-15.
- Sargut, S. (1997). *Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım*. 21. yy.'da Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumunda sunuldu, Ankara.
- Simon, H., Smitburg, D.,Thompson, V. (1980). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Sözer, N., (2014). Sağlıkta Yeniden Yapılanmanın (Özelleştirmenin) Devamı Olarak Şehir Hastaneleri. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 215-253.
- Sülkü, N. (2011). *Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi Ve Sonrasında Sağlık Hizmetlerinin Sunumu, Finansmanı Ve Sağlık Harcamaları*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Şahin, M. (2006). Sistem Yaklaşımı-Yönetim ve Organizasyon. *Anadolu Üniversitesi Yayınları*, 55-68.
- Şahin, S. G. (2006). *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Sağlık Hizmeti*, Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.

- Şen, N. (2014). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Performans Yönetimi Değerlendirmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep.
- Şener, H. E. (2003). Yeni Sağ'ın Yerellik Söylemindeki Değişimi Anlamlandırmak. *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 1-8.
- T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel, K. (1988). *Avrupa Sağlık Reformu, Mevcut Stratejilerin Analizi*. Ankara: Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü Yayınları.
- Tan, T. (1995). İdarede Yeni Usallık Arayışları ve Hukuk. *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri 2*. Ankara. TODAİE Yayını, s.175-183.
- Tarhan, A. B., Ezici, E. (2011). Kamu Hizmetlerinin Üretiminde Yeni Kamu Yönetimi ve Toplam Kalite Yönetimi. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 13-21.
- Tatar, M., Tatar, F. (2003). Primary Health Care in Turkey: A Passing Fashion? *Health Policy and Planning*, 224-233.
- Taylor, F. (2007). *Bilimsel Yönetim İlkeleri*. Ankara: Adres Yayınları.
- Tekeli, İ. (1996). Yönetim Kavramı Yanı sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine. *Sosyal Demokrat Değişim Dergisi*, 45-54.
- Temiz, Ö. (2013). *Türk Hukukunda Sağlık Hakkı ve Bir Kamu Hizmeti Olarak Sağlık*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- TODAİE. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Topal, A. (2002). Küreselleşme Sürecindeki Türkiye'yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ. *Praksis*, 63-84.
- Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. A. (2012). *Yönetim Bilimi*.(9. Baskı). Ankara: Nobel Kitap.
- Turgut, S. (2004). *İstanbul'un Yönetimi*. İstanbul: Anahtar Kitap.
- Tutar, H. (2000). *Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi*. İstanbul: Hayat.
- Uz, H. (1999). Sağlık Reformu ve Mahalli İdareler Reformunda Sağlık Hizmetlerinin Yerinden Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 32(1), 103-122.
- Ünalın, P. (2004). Aile Doktorları İçin Kurs Notları. Ankara: T.C. Sağlık Bakanlığı.
- Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi* 33, 15-31.
- Yayla, A. (1992). *Liberalizm*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yayman, H. (2000). 1980 Sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu*. Ankara: DPT Yayınları.
- Yüksel, M. (2001). *Küreselleşme, Ulusal Hukuk ve Türkiye*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Yüksel, Ö. (1997). Örgüt Kuramlarındaki Gelişmelerin İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri. *Amme İdare Dergisi*, 31-43.

Zeyrekli , S., Ekizceleroğlu, R. (2007). Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*.





ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : SAPMAZ HANDE
Uyruğu : Türkiye Cumhuriyeti
Doğum tarihi ve yeri : 24 Eylül 1991- Adana
Medeni hali : Bekar
Telefon : (543)5357681
e-posta : handee.sapmaz@gmail.com

Eğitim

Eğitim Derecesi	Okul/Program	Mezuniyet yılı
Yüksek Lisans	Gazi Üniversitesi	Devam ediyor
Lisans	Gazi Üniversitesi	2015
Lise	Piri Reis Anadolu Lisesi	2009

İş Deneyimi, Yıl	Çalıştığı Yer	Görev
------------------	---------------	-------

Yabancı Dili

İngilizce

Yayınlar

1. Kadın, Neoliberal Politikalar ve Küreselleşme, Hande Sapmaz, Yasama Dergisi, 2017, 32.Sayı

Hobiler

Kitap okumak, seyahat etmek.



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR...

