



**Aslan AVŞARBEY**

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanı

# Avrupa'da Kamu Yönetimi Reform Eğilimleri\*

## Giriş

“Bir alanda kurumsallaşma veya kurulma aşaması tamamlanmışsa reform yapma zamanı gelmiş demektir.” Söyleyeni tam olarak hatırlayamadığım yukarıdaki ifade aslında değişimin ve yenilenmenin gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Dünyadaki gelişmelere bağlı olarak, kamu yönetiminden beklenen hizmetler çeşitlenmekte ve hizmet sunum kalitesinin artması beklenmektedir. Bu anlamda, kamu yönetimi sürekli hedef büyütme ve beklentileri karşılamak için yöntemler, uygulamalar geliştirmek zorundadır. Bu “sürekli hareket eden hedefe” ulaşmak için dinamik ve güncel gelişmelerle uyumlu, teknoloji ile dost ve geleceği de hesaba katan, kapsayıcı, bürokrasi ve kırtasiyecilik gibi geleneksel niteliklerden arınmış hizmet sunum usullerinin geliştirilmesi bir zorunluluktur. Bu sebeple, dünyanın en gelişmiş ülkesinde de, en geri kalmış ülkesinde de yönetime ait reform ihtiyacı vardır.

Avrupa Birliği (AB) temelinde, Türkiye’yi de yakından ilgilendiren çok önemli reform ve yenilik girişimleri mevcut olup, AB’nin yönetim alanında mümkün olduğunca bir örnekliliği, standardı yakalama çabası olarak, üye ülkeler arasında karşılaştırmalı yönetim ve reform çalışmaları yürütülmektedir. Özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği (New

Public Management) temelli reformların uygulanışı ve etkileri yakından izlenmektedir. Bu anlamda, en güncel çalışmalardan biri olan EU FP 7 COCOPS<sup>1</sup> Araştırma Projesinin bulgularını paylaşmanın kamu yöneticilerinin bilgilendirilmesi bakımından yararlı olacağı değerlendirilmektedir.<sup>2</sup>

## Avrupa'da Kamu Yönetimi Reformları

“Avrupa'da Reformlar” başlıklı çalışma kapsamında 16 ülkeden 30.000 yöneticiye araştırma formları gönderilmiş, yaklaşık 8000 (%27) üst yönetici araştırmayı cevaplamış, özellikle üst yöneticilerin reformlarla ilgili düşünceleri ve tecrübeleri öğrenilmeye çalışılmıştır.

- Çalışma kapsamında üst yöneticilere ilk olarak, ilgili oldukları alandaki en önemli reform eğilimlerinin neler olduğu sorulmuş olup verilen cevaplara göre oluşan tablo aşağıdadır:

Tabloya göre en önemli reform eğilimleri olarak kamu sektörü içindeki işbirliği ve birlikte çalışma; şeffaflık ve açık yönetim ile çıktı ve sonuçlara odaklanma hususları öne çıkmaktadır. Bunu e-devlet uygulamaları ile kamu sektörünün küçültülmesi takip etmektedir.

Tablodaki verilere göre en az ilgi gören reform alanları ise özelleştirme, bağımsız (özerk) idare veya yapıların



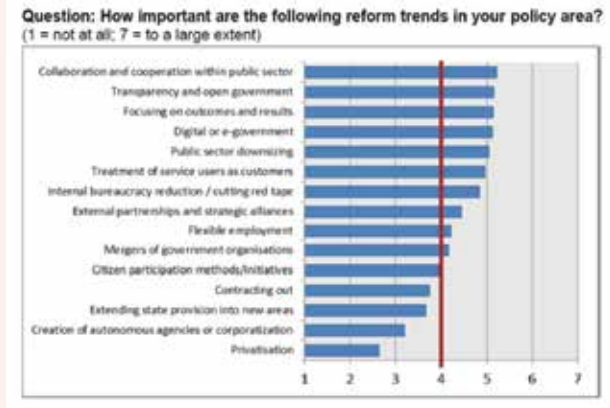
\* Yazının hazırlanmasında 05.12.2013 tarihinde Vilnius'taki (Litvanya)Avrupa Kamu Yönetimi Ağı (EUPAN) 61. Genel Müdürler Toplantısında Prof.Dr. Gerhard HAMMERSCHMID ve Prof. Dr. Steven Van de WALLE tarafından yapılan “Administration Reform in Europe” başlıklı sunumdan yararlanılmıştır.

<sup>1</sup> COCOPS Project, Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (2011-2014), www.cocops.eu

<sup>2</sup> Daha fazla bilgi ve konuyla ilgili bir rapor için bkz: “Public Administration Reform in Europe –Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/09/WP3-Comparative-Report.pdf

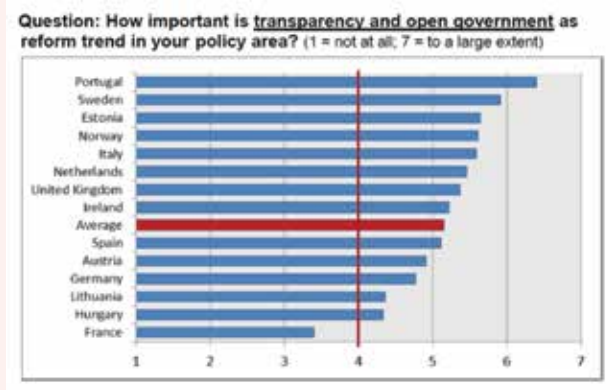
kurulması ve devletin yeni alanlara doğru genişlemesi ve kamu hizmetlerinin sözleşmelerle özel sektöre yaptırılması öne çıkmaktadır.

Ülkeler bakımından ise, farklı kamu kurumları arasındaki işbirliği ve birlikte çalışma alanlarındaki reform çabaları en çok Portekiz, Estonya, Hollanda ve İsveç'te yer almaktadır.



Türkiye bakımından yukarıdaki tabloda yer alan birçok husus reform tartışmalarının odağında yer almakta, ancak önem ve ilgi derecesi konu başlıklarına göre farklılıklar göstermektedir.

- Çalışmada elde edilen bulgular bakımından şeffaflık ve açık yönetim (open government) başlıklarına göre ülkelerin durumları aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

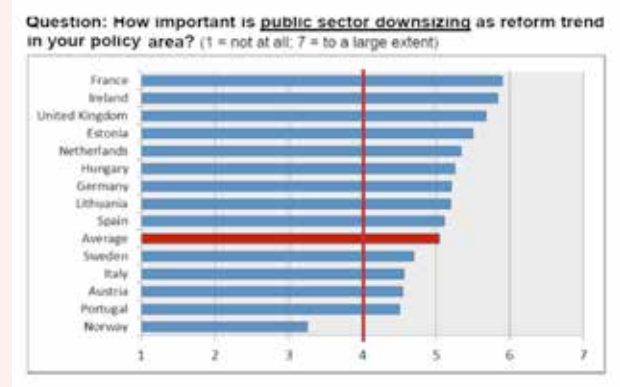


Şeffaflık ve açık yönetim bakımından ilk sırada yer alan ülkeler sırasıyla Portekiz, İsveç, Estonya ve Norveç'tir. Burada Portekiz'in durumu dikkat çekici bir nitelik taşımaktadır. Kamu yönetimindeki Yeni Kamu İşletmeciliği temelli reformlar bakımından, bu veriler esas alınır, Portekiz'in yönetimin şeffaflaşması için çok ciddi bir niyetinin olduğu değerlendirilebilir. Kuzey ülkeleri ise genel olarak şeffaflık ve açık yönetim bakımından başı çeken ülkelerdir. Bu alanda en alt sıralarda Fransa, Macaristan ve Litvanya yer almaktadır.

Open Government konusu, şeffaflıktan daha geniş ve nispeten yeni bir yaklaşımdır. Bu anlamda, açık yönetimin şeffaflık, sorumluluk ve işbirliği olmak üzere üç temel boyutunun bulunduğunu belirtmek gerekir. Kavramın içeriği ve uygulama şekilleri ile ilgili değerlendirme ve tartışmalar sürmektedir.

Bu vesile ile, 2011 yılı itibarıyla kurulan Open Government Partnership'in (Açık Yönetim Ortaklığı) ülkelerin açık yönetim nitelikleri bakımından gelişmesini ve bilgiye ulaşmayı, şeffaflığı ve dayanışmayı esas alan bir yapı olduğunu belirtmek gerekir. Türkiye de Open Government Partnership'e 2012 yılında üye olmuş ve bu hususla ilgili koordinasyon ve çalışmaların Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığınca yürütüleceğine dair Başbakanlık Genelgesi de çıkarılmıştır.

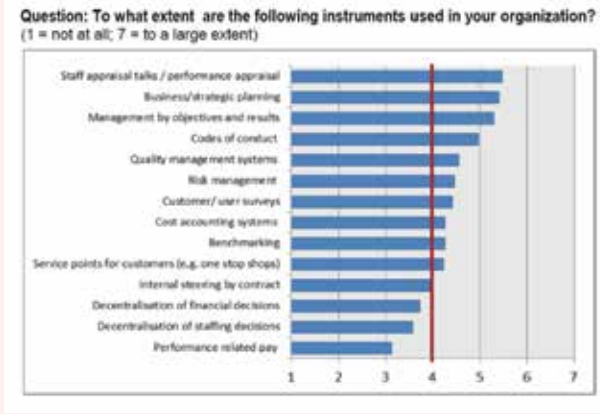
Kamu sektörünün küçültülmesi konusundaki reform eğilimlerine dair ülkelerin durumu aşağıdaki tabloda yer almaktadır.



AB üye ülkelerinin çoğunda kamunun küçültülmesinin yaygın bir eğilim olduğu göze çarpmaktadır. Bu alanda Fransa, İrlanda ve İngiltere ilk sıralarda yer alan ülkelerdir. Avusturya, Portekiz ve Norveç ise sonlarda yer almaktadır. Devletin küçültülmesi ile ilgili düşünceler, yaşanan mali krizden sonra biraz değişmiş olmakla birlikte, Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının etkilerini belirgin şekilde sürdürdüğü görülmektedir.

- Bilindiği üzere, Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ile özel sektörde uygulanan bazı yaklaşımlar da kamu yönetimine aktarılmış ve gittikçe artan şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Personel ilişkileri, halkla ilişkiler, kaynakların kullanımı, performans değerlendirmesi, kalite sistemleri ve benzeri hususlar da kamu yönetimi uygulamalarında yer bulmuş ve modernizasyon ve reform çabalarında bu hususlar önemli yer etmeye başlamıştır. Araştırmaya konu ülkelerin kamu yönetimi alanındaki reformlarda işletmecilik alanına ait enstrümanlarının kullanımına dair eğilimleri aşağıdaki tabloda verilmektedir.

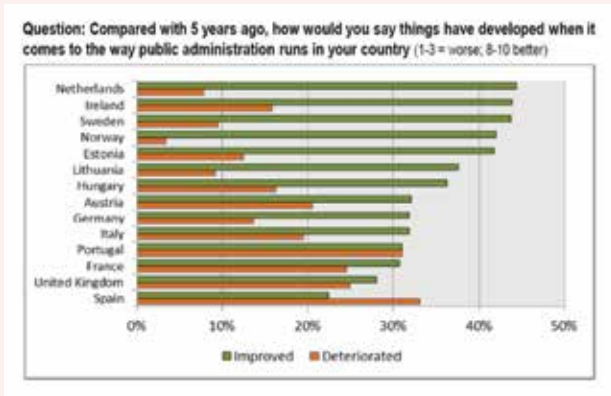




Cevap veren ülkelerdeki uygulanan işletmecilik enstrümanları incelendiğinde, personel/performans değerlendirmesi, iş/stratejik planlama, hedef ve sonuç odaklı işletmecilik ve etik ilkelerinin yaygın olarak uygulandığı görülmektedir. Öte yandan performans değerlendirmesi yaygın olarak bulunduğu halde performansa dayalı ödeme sistemlerinin o kadar yaygın olmadığı, personel ve mali konularda karar almada merkezi niteliğin büyük oranda korunduğu görülmektedir.

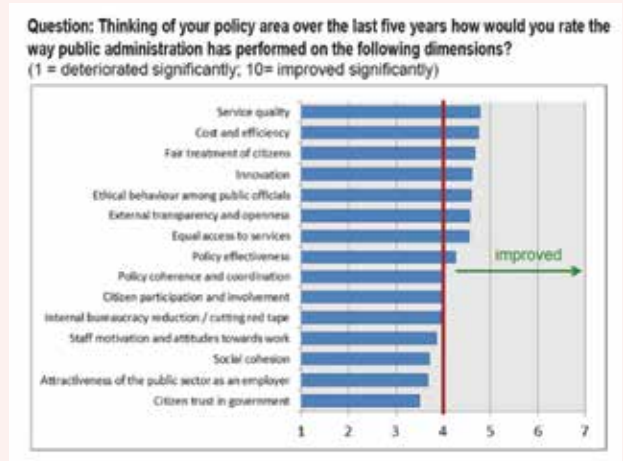
Performans değerlendirmesini uygulayan ülkelere bakıldığında en başta İsveç, Hollanda, İngiltere ve Fransa gelmektedir. İspanya, Macaristan ve İtalya ise bu konuda son sıraları işgal etmektedir. Aynı şekilde stratejik planlama uygulamasında da İngiltere, İrlanda ve İsveç ilk sıralarda yer almaktadır. Yine Fransa, İspanya ve Macaristan bu uygulama bakımından listenin sonunda yer almaktadır. Böyle olmakla birlikte, stratejik planlama yapma oranı, bütün ülkelerin ortalaması alındığında 7 üzerinden yaklaşık 5.5 gibi oldukça yüksek bir orana sahiptir.

- Araştırmada, Avrupa kamu yönetimi alanındaki toplam gelişmeler hususu araştırıldığında ülkeler arasından önemli farklılıklar görülmektedir. Beş yıl önceki durum ile mevcut durumun kıyaslanması istenen soruya verilen cevapları gösteren tablo aşağıdadır.



Tablo incelendiğinde, beş yıl öncesine göre kamu yönetiminin daha iyiye gittiğini değerlendiren ülke temsilcilerinin başında Hollanda, İrlanda, İsveç, Norveç ve Estonya yer almaktadır. Portekiz'de kamu yönetiminin beş yıl öncesine göre iyiye gidip gitmediği yönünde net kanaatin bulunmadığı, durumun aynı olduğunun ifade edildiği görülmektedir. Yine tabloya göre, Fransa ve İngiltere'de durumdan memnun olanlar çoğunluk olmakla birlikte durumun kötüye gittiğini ifade edenlerin oranları da oldukça yüksektir. İspanya'da ise durumun beş yıl öncesine göre daha kötüye gittiği belirgin şekilde ifade edilmektedir. İspanya'daki ekonomik sorunlara bağlı olarak kamu yönetimi alanındaki reform çabalarının negatif değerlendirildiği ifade edilmiştir.

- Kamu yönetimi alanındaki reformların etiklerinin neler olduğuna dair sorulara verilen cevaplar, reformların en çok etkilediği ve en az etkilediği alanların anlaşılması bakımından önemli ipuçları vermektedir. Son beş yıl içerisindeki reformların kamu yönetiminin performansı üzerindeki etkileri aşağıdaki tabloda görülmektedir.



Tabloya göre reformların en çok hizmet kalitesi, maliyet ve etkinlik, vatandaşlara daha iyi ve eşit davranma, inovasyon, kamu görevlilerinin etik davranış sergilemeleri, şeffaflık ve açıklık, hizmetlere ulaşmada eşitlik ve politika etkinliği üzerinde pozitif etkilerinin olduğu, bu alanlarda ilerlemelerin sağlandığı görülmektedir. Yapılan bunca reformlara ve değişim gayretlerine rağmen vatandaşın yönetime olan güveninin beklenen ölçüde artmadığı, kamu sektörünün bir işveren olarak cazip hale gelmediği, reformların ülkelerdeki sosyal uyum sorunlarına yeterince çare olmadığı, çalışanları yeterince motive edemediği ve bürokrasi ve kırtasiyecilikle mücadelede beklenen başarıyı elde edemediği anlaşılmaktadır.



Ülkeler bakımından durum incelendiğinde ise, hizmet kalitesinin en çok arttığı ülkelerin başında Norveç, Avusturya, Almanya ve Hollanda gelmektedir. Fransa ve İspanya’da ise hizmet kalitesinin beklenen düzeyde artmadığı ifade edilmiştir.

Değerlendirme yapılan bir başka alan ise, kamu sektörünün bir işveren olarak cazibesinin artıp artmadığı hususudur. AB düzeyindeki birçok toplantı ve çalışmanın temel tartışma konularından birini işveren olarak devletin çekiciliğinin nasıl artırılabilceği, daha nitelikli ve yetenekli kişilerin nasıl kamu sektörüne çekilebileceği hususu oluşturmaktadır. Buradan, kamu sektörünün istediği nitelikli personeli istihdam etmede zorluk yaşadığı değerlendirilebilir. Bu açıdan bakıldığında, özellikle AB ülkelerindeki özel sektörün kamuya göre daha cazip geldiği, bunun sadece ücretle ilgili olmadığı, çalışma hayatına ait diğer unsurların da etkili olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye’de ise, ücret ve gelir durumu çok yüksek olmasa da, memuriyet güvencesi, emeklilik ve benzeri bazı güvenceler kamuda çalışmayı cazip kılmaktadır. “Gelirim sürekli ve düzenli olsun, isterse az olsun” anlayışıyla beraber Türkiye’deki özel sektördeki ücretlerin seviyesi de bu durumu desteklemektedir.

Yukarıda çeşitli başlıklar altında yapılan değerlendirmeler birlikte ele alındığında, kamu yönetimi reform eğilimleri bakımından bazı uygulama ve anlayışların yaygın olarak kullanıldığı, ülkeler açısından bir örnek uygulama ve reform anlayışının olmadığı görülmektedir. Bu çalışma sonucunda ortaya çıkan önemli bir husus kamu yönetiminin işletmecilik unsurlarını uygulayabilme kapasitesinin sonuçlar üzerinde doğrudan etkili olduğudur. Aşağıdaki tabloda kamu yönetimine ait bazı niteliklerin, yönetim performansının hangi boyutlarını etkilediği görülmektedir.



Buna göre kamu yönetimindeki;

- liderlik kapasitesinin, maliyet ve etkinlik ve politika etkinliği üzerinde;

- performans ölçümünün, maliyet ve etkinlik ile hizmet kalitesi üzerinde;
- koordinasyon kapasitesinin, maliyet ve etkinlik, hizmet kalitesi, politika etkinliği, çalışan motivasyonu ve vatandaşın yönetime olan güveni üzerinde;
- stratejik kapasitenin, politika etkinliği ve vatandaşın yönetime olan güveni üzerinde;
- insan kaynakları yönetimi kapasitesinin, çalışan motivasyonu ve vatandaşın yönetime olan güveni üzerinde;
- örgüt kültürünün, çalışan motivasyonu üzerinde doğrudan etkili olduğu anlaşılmaktadır. Reform çabalarının bu nitelik ve etkileri dikkate alacak şekilde planlanması ve uygulanması gereklidir.

## Değerlendirme

COCOPS EU FP 7 Projesi kapsamında elde edilen ve yukarıda kısaca değinilen bulgular ışığında Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki kamu yönetimi reformları ile ilgili olarak, genel bazı kanaatlere ulaşmak mümkündür. Nitekim çalışmayı yapan akademisyenlerin değerlendirmelerine göre de, Avrupa’daki kamu yönetimi reformları sınırlı bir başarı elde etmişlerdir. Bu durumun temel sebebi olarak reform formülasyonlarının kendi içerisinde tutarlı olmakla beraber uygulamada aynı desteği ve sahiplenmeyi görmediği, değişik sebeplerle planlandığı gibi uygulanmadığı hususu öne çıkmaktadır. Bu sebeple, çalışmayı yürütenler hükümetlerin kaynakların etkin kullanılması ile ihtiyaçları karşılayacak reform çalışmalarının dengelenmesini önermektedirler. Hükümetlerin özellikle kötü performans gösteren alanlara eğilmeleri, performansla doğrudan ilişkili olan çalışan motivasyonuna daha fazla önem vermeleri ihtiyacı görülmektedir. Yine Avrupa’daki reformların temel ilkelerinden biri maliyetlerin aşağıya çekilmesi, son dönemlerde de, özellikle kamu görevlisi sayılarında kesintiye gidilmesi eğilimi olarak görülmektedir. Sadece maliyet esaslı bir reform anlayışının yetersiz olduğu, daha çok halk katılımının sağlanması gerektiği vurgu yapılan bir başka nokta olmaktadır. Kamu yönetiminin daha iyi performans göstermesi için reformların bütüncül bir halde ve katılımcı bir anlayışla formüle edilmesi ve benimsenilerek hayata geçirilmesi başarı üzerinde doğrudan etkilidir. Son olarak eklemek gerekir ki, yukarıda aktarılan araştırma üye ülkelerin üst yöneticilerinin reformlara bakış ve değerlendirmelerini içermektedir. Toplumun değişik kesimlerini kapsayan genel bir araştırmanın sonuçları ile buradaki bulguların farklılık göstermesi normal olacaktır.