

BİRLEŞİK KRALLIK'TA KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI (1979-2008)

(Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu)

Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları

Edisyon: Osman YILMAZ

Hazırlayan: Sibel ÖZEN

Proje Ekibi:

Başbakanlık	Nahit BİNGÖL Muhsin SEZGİ Sibel ÖZEN Yasemin TELLAL
Maliye Bakanlığı	Ahmet KESİK Taşkın DEDE
DPT Müsteşarlığı	Ahmet ÇELENKOĞLU Anıl YILMAZ Osman YILMAZ
Hazine Müsteşarlığı	Mustafa AKMAZ Hakkı KARATAŞ

© British Council Türkiye
T +90 312 455 36 00
F +90 312 455 36 36
www.britishcouncil.org.tr

1. Baskı: Kasım 2008, Ankara

Baskı: Matus Basımevi Reklam ve Yayımcılık Tic. Ltd. Şti.
Matbaacılar Sitesi, 558. Sokak No:2
İvedik Organize Sanayi Sitesi
Yenimahalle - Ankara
Tel +90 312 395 9596
Fax +90 312 395 9599
V.D. Yenimahalle
V. No 613 046 2266
T.S. No 64/1828

İçindekiler

TAKDİM.....	5
YÖNETİCİ ÖZETİ	7
GİRİŞ.....	11
I. KAMU ÖRGÜTLENMESİ	13
1. GENEL BAKIŞ.....	15
2. MERKEZİ YÖNETİM BİRİMLERİ	16
2.1. Başbakan	16
2.2. Kabine	16
2.3. Kabine Ofisi.....	17
2.4. Hazine	18
3. MERKEZİ YÖNETİMİN ÖRGÜTSEL YAPISI	18
3.1. Bakanlıklar	19
3.1.2. Bakanlık Yönetim Kurulları	19
3.2. İcrai Kuruluşlar.....	20
3.3. Bakanlık Dışı Kamu İdareleri	20
3.4. Bağımsız İdari Kuruluşlar.....	21
II. KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI	23
1. 1979-1997 DÖNEMİ.....	28
1.1. Reformlara Genel Bakış.....	28
1.2. Sonraki Adımlar Girişimi.....	28
1.3. Diğer Girişimler.....	31
2. 1997-2008 DÖNEMİ.....	32
2.1. Reformlara Genel Bakış.....	32
2.2. Hükümet Öncelikleri	34
2.3. Harcama Gözden Geçirme Raporları	35
2.4. Politika Oluşturma Süreci ve Kamu Hizmeti Sözleşmeleri.....	36
2.5. Hizmet Arzı Sözleşmeleri.....	41
2.6. Reform Yönetimi ve Merkezi Düzeyde Oluşturulan Reform Kuruluşları	43
2.6.1 Başbakanlık Strateji Birimi.....	43
2.6.2 Başbakanlık Hizmet Birimi.....	44

2.7. 2004 Yılı Kuruluş Stratejik Planları.....	45
2.8. Ortaklaşa Yönetim	45
2.9. Kapasite Geliştirme: Yeterlilik Gözden Geçirme Raporları	47
2.9.1. Yeterlilik Modeli	50
2.10. 2000'ler ve Sonrası	51
III. BİRLEŞİK KRALLIK KAMU HİZMETLERİ REFORM MODELİ.....	53
1. YUKARIDAN AŞAĞI PERFORMANS YÖNETİMİ.....	56
2. PİYASA TEŞVİKLERİ.....	57
3. HİZMETLERİN ŞEKİLLENDİRİLMESİNDE YARARLANICILARIN ETKİSİ.....	57
4. YETERLİLİK VE KAPASİTE	58
5. ÖRNEK: EĞİTİM, SAĞLIK VE GÜVENLİK KESİMLERİNDEKİ UYGULAMALAR	58
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	63
KAYNAKÇA.....	67

TAKDİM

AB'ye uyum sürecinde temel reformlardan birisi Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile uygulamaya konulmuştur. Kamu mali yönetimi reformu ile bütçeleme sistemine köklü değişiklikler getirilmiştir. Performans bilgisine dayalı bütçeleme ile bu yaklaşımın temeli veya bir unsuru olarak stratejik planlama, öne çıkan bileşenlerdendir.

Merkezi kamu idarelerinde; stratejik yönetim yaklaşımının gerek bizzat uygulanması, gerekse diğer idarelerdeki uygulamalara destek verecek kapasitenin artırılması amacıyla Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı, British Council ve İngiltere Dışişleri Bakanlığı (FCO) ortaklığında “Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi” geliştirilmiştir. Proje kapsamında Birleşik Krallık'taki çeyrek yüzyıllık reform süreci, stratejik yönetim kavramını odağa alarak daha geniş çerçevede incelenmiştir. Bu çalışmanın Türkiye'deki reformlara farklı perspektiflerden bakma imkanı sağlayacağı düşünülmüştür.

Projenin yararlanıcıları Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı koordinatörlüğünde Maliye Bakanlığı ile DPT ve Hazine Müsteşarlıklarının ilgili birimleridir. Söz konusu kurumlardan yönetici ve uzman personel düzeyinde oluşturulan 15 kişilik proje ekibi ile çalışmalar yürütülmüştür. Proje danışmanları Prof. Paul Joyce (Director of Liverpool Business School) ve Prof. Malcolm Prowle'dır (Nottingham Business School, Nottingham Trent University). Proje Eylül 2007-Kasım 2008 arasında tamamlanmıştır. Projenin aşamalarına kısaca değinmekte fayda görülmektedir:

- 15-19 Ekim 2007 tarihleri arasında, projenin önceliklerinin ve odak noktalarının tespit edildiği bir ortak çalışma gerçekleştirilmiştir.
- 3-5 Aralık 2007 tarihlerinde gerçekleştirilen atölye çalışmasında Birleşik Krallık'taki reform uygulamaları incelenmiştir.
- 16 Ocak 2008'de düzenlenen “Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları: Stratejik Yönetim” konulu seminer ile proje paydaşlara duyurulmuştur.
- 17-21 Mart 2008 tarihleri arasında proje ekibi İngiltere'ye çalışma ziyareti gerçekleştirmiştir. Kilit kurumlar ziyaret edilmiş; reformlar, stratejik yönetim ve performans yönetimi konularında bilgi alışverişinde bulunulmuştur.
- 23-25 Haziran 2008 tarihlerinde proje ekibi ve yararlanıcı kuruluş yöneticilerinin katılımıyla “Yöneticiler için Değişim Yönetimi” konulu seminer gerçekleştirilmiştir.
- 18-19 Kasım 2008 tarihlerinde gerçekleştirilen sempozyumlar son aşamayı oluşturmuştur. Sempozyumlarda proje kapsamında edinilen bilgi ve deneyimin, kurum üst yöneticileri ve strateji geliştirme birimleri yöneticilerine aktarılması hedeflenmiştir.

Proje çıktılarından birisi Birleşik Krallık'ta 1979-2008 döneminde kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlar ile bu reformları belirleyen bağlamın incelendiği bu rapordur. Raporun hazırlanmasındaki amaç, proje kapsamında elde edilen bilgileri kalıcı hale getirmek ve paylaşmaktır. Rapor, proje ekibinin titizlikle yürüttüğü çalışmalar neticesinde hazırlanmıştır. British Council personeli her aşamasında özveri ile destek olduğu projenin hedeflerine ulaşmasını sağlamıştır. Proje süresince sağladıkları mükemmel danışmanlık ve raporun hazırlanmasındaki değerli katkılarından dolayı Prof. Joyce ve Prof. Prowle'a teşekkür borçluyuz.

Paylaşılan bilgi ve deneyimlerin, kamu idarelerinin amaçlarına ulaşmaları yolunda önemli katkılar sağlayacağına duyduğumuz inançla, raporun ilgililere faydalı olmasını diliyoruz.

Jeff STREETER
British Council Ankara Direktörü

Nahit BİNGÖL
Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanı

YÖNETİCİ ÖZETİ

Amaç

Merkezi kamu idarelerinde; stratejik yönetim yaklaşımının gerek bizzat uygulanması, gerekse diğer idarelerdeki uygulamalara destek verecek kapasitenin artırılması amacıyla Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı, British Council ve İngiltere Dışişleri Bakanlığı (FCO) ortaklığında “Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi” geliştirilmiştir. Proje kapsamında Birleşik Krallık’taki çeyrek yüzyıllık reform süreci, stratejik yönetim kavramını odağa alarak daha geniş çerçevede incelenmiştir. Bu rapor, proje kapsamında elde edilen bilgileri ve deneyimleri kalıcı hale getirmek ve ilgilenenlerle paylaşmak amacıyla hazırlanmıştır. Rapor, Birleşik Krallık’ta kamu yönetimi reformları çerçevesinde stratejik yönetim yaklaşımını incelemektedir.

Kamu Kesiminde Örgütlenme

Birleşik Krallık’ta merkezi yönetim ile kastedilen, Başbakan (Prime Minister), Kabine (Cabinet), Kabine Komisyonları (Cabinet Committees) ve Alt Komisyonları (Sub-committees), bakanlıklar (departments) ve kurumlararası komitelerdir. Merkezi yönetimi oluşturan kurumlardan Başbakan, Kabine, Kabine Ofisi ve Hazine koordinasyon işlevi görmektedir. Bu kurumlar kamu yönetimi reformlarının başlatılması ve uygulanmasında da kilit roller üstlenmiştir.

Birleşik Krallık kamu örgütlenmesinde farklı işlev ve özellikler taşıyan idari yapılar mevcuttur. Bu yapıların başlıcası, Kabine Üyesi bir Bakanın (Secretary of State) siyasi sorumluluğu altında yer alan Bakanlıklar (departments) ile merkezi yönetimin bir parçası olarak bir bakanlığa bağlı ve bakanın sorumluluğu altında bulunmakla beraber, belirli konularda doğrudan hizmet sunma görevi bulunan, kendine ait bütçesi ve idari özerkliği haiz İcrai Kuruluşlardır (Executive Agencies). Ayrıca kamu hizmeti olarak nitelendirilebilecek konularda faaliyet göstermekle beraber bakanlık veya bağlı kuruluş olarak yapılandırılmamış özerk birimler olan Bakanlık Dışı Kamu İdareleri (Non-Departmental Public Bodies) ile doğrudan politik müdahalenin parlamento tarafından uygun bulunmadığı alanlarda faaliyet göstermek üzere kurulan, Bakan tarafından yönetilmeyen ve doğrudan yasamaya karşı sorumlu olan Bağımsız İdari Kuruluşlar (Non-Ministerial Government Departments) mevcuttur.

Birleşik Krallık merkezi yönetiminde kurumsal yönetim yaklaşımının önemli bir unsuru olarak bakanlıklarda ve bakanlık dışı birimlerde yönetim kurulları (Management Board) oluşturulması zorunludur.

Kamu Yönetimi Reformlarının Gelişimi

Birleşik Krallık’ta kamu hizmetlerinde reform ihtiyacını doğuran temel etkenlerin sosyal, ekonomik ve teknolojik alanlarda gerçekleşen büyük gelişim ve değişimler olduğu görülmektedir. Bu dinamikler sonucunda vatandaşların ihtiyaçları daha fazla çeşitlilik arz etmeye başlamış; kamu hizmetlerinin bu değişime cevap vermesi gerekmiştir. Reformların genel olarak pragmatik bir yaklaşımla yürütüldüğü, birikimli bir süreç olarak devam ettiği, radikal kopuşlardan ziyade birbirini tamamlayan unsurlar taşıdığı söylenebilir.

Tarihsel gelişim itibarıyla Birleşik Krallık kamu kesimi reformlarının iki ana bölümde incelenmesinin mümkün olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi Muhafazakar parti hükümetlerinin iktidarda olduğu ve daha çok Thatcher döneminin etkilerinin görüldüğü 1979-1997 dönemidir. İkincisi ise İşçi Partisinin iktidarda olduğu 1998 ve sonrasıdır.

1979-1997 Dönemi

1979-1997 döneminde öne çıkan temel unsurlar kamu kesiminde verimliliğin artırılması, bu doğrultuda kamu örgütlenmesinin, personel yönetiminin, kamu hizmeti tedarik yöntemlerinin değiştirilmesidir. Bu dönemde kamu kesiminin borçlanma gereğini kontrol altına alınması amacıyla yönelik olarak kamu harcamalarının ve kamu personeli sayısının azaltılarak devletin küçültülmesi hedeflenmiştir. Karar alma ve uygulamada hızlı ve etkili bir yapının oluşturulması amaçlanmıştır.

1988 yılında başlatılan Sonraki Adımlar Girişimi (Next Steps Initiative) kamu yönetiminde, köklü değişimlerin kilit noktası olmuştur ve 90'lı yılların sonlarında ağırlık kazanan performans yönetimi, stratejik yönetim ve diğer reform inisiyatifleri için uygun bir zemin oluşturmuştur. Bu dönemde en önemli uygulama, bakanlıklarda politika üretilmesinden sorumlu birimler ile hizmet arzından sorumlu birimlerin ve bunlara ilişkin süreçlerin birbirinden ayrılmasıdır. Sonraki adımlar girişimini Kalite İçin Rekabet Girişimi (Competing for Quality) ve Yurttaş Şartı (Citizen Charter) Programı takip etmiştir.

1997-2008 Dönemi

1997 yılında gerçekleşen hükümet değişikliği ile kamu kesimi reformlarının “yönelim”i değişmiştir. Önceki hükümetlerin rekabetçi piyasa ve işletmecilik yaklaşımının yerini, kamu hizmeti, kamu görevlileri, koordinasyon ve yerleşme gibi kavramlara yönelik vurgu almıştır. Bu dönemdeki reformların temel amacı kamu hizmetlerinde üstün kalite sağlamak ve hizmet arzını yararlanıcılar açısından arzu edilir niteliklere çıkarmaktır. Çalışmaların daha önceki kazanımların üzerine inşa edilmesi reformlarda belli bir süreklilik oluşmasını sağlamıştır.

Bu dönemin temel tercihleri hizmet arzının (delivery) iyileştirilmesi, hükümet tarafından somut ve ölçülebilir hedefler konulması ve bunların gerçekleşmesinin gözetilmesi ve kamu kesiminin daha stratejik bir bakış açısı kazanması olmuştur. Bu doğrultuda kamu yatırımlarına önem verilmiş; idarelerin birlikte iş yapma kapasiteleri ile çalışanların niteliklerinin yükseltilmesi için çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

Bu dönemde İşçi Partisi hükümeti tarafından gerçekleştirilen çalışmalarla yukarıdan aşağı işletilen sıkı bir performans yönetimi rejimi ortaya konulmuştur. Birleşik Krallık'ta Kamu Hizmeti Sözleşmeleri (Public Service Agreements) ve Harcama Gözden Geçirme Raporları (Spending Reviews) ile şekillenen yukarıdan aşağı performans yönetimi sistemi Hazine'nin liderliği ve gözetiminde ortaya konulmuş, uygulanmış ve geliştirilmiştir.

Harcama Gözden Geçirmeleri ve Kamu Hizmeti Sözleşmeleri

Harcama Gözden Geçirme Raporlarında hükümetin üç yıllık önceliklerinin genel çerçevesi ile bunların maliyeti (bütçe) yer almaktadır. Harcama Gözden Geçirmeleri ile kamu kaynaklarının kilit önceliklere dağıtılması sağlanarak verimlilik artışı ve kaynak israfının azaltılması hedeflenmektedir. Bütçe sürecinin temel araçlarından birisi olan bu raporlar Hazine ile diğer kamu kuruluşları arasında yapılan müzakereler çerçevesinde hazırlanmaktadır. İlki 1998 yılında gerçekleştirilen gözden geçirmeler daha sonra 2000, 2002, 2004 ve 2007 yıllarında tekrarlanmıştır. Kamu Hizmeti Sözleşmeleri (KHS) ise bakanlıklarla Hazinesinin mutabık kaldığı ulusal hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için sorumlu kamu kurumlarının gösteren belgelerdir.

Harcama Gözden Geçirmeleri 1998 yılından 2007 yılına kadar önemli değişikliklere uğramıştır. En önemli değişiklik KHS'lerdeki hedef sayısının giderek azalmasıdır. 1998 yılında 600 ulusal hedef belirlenmişken bu sayı 2007 yılında 30'a indirilmiştir. Ulusal hedeflerde görülen bu azalışın üç temel sebebi vardır. Bunlardan birincisi 1998 yılında çok sayıda konu öncelik olarak kabul edilirken bu yaklaşımın odaklanmaya engel olması nedeniyle zamanla değişmesi ve gerçek anlamda öncelik niteliği taşıyan hususlara yer verilmesidir. İkinci husus, 1998

yılında belirlenen KHS'lerde daha çok girdi odaklı nitelik taşıyan hedeflerin giderek sonuç odaklı hedefler haline getirilmiş olmasıdır. Üçüncü sebep de kamu kurumlarının sorumlu oldukları ulusal hedeflerin birleştirilerek birkaç kurumu ilgilendiren genel bir ifade olarak belirlenmesidir. Böyle bir anlayış aynı zamanda kamu kurumlarının ortak hedefe ulaşmak için ortaklaşa çalışma (joined up governance) ilkesinin geliştirilmesinde de etken olmuştur.

İşçi Partisi Hükümeti'nin kamu hizmetlerinde maliyetleri azaltma ve performansa göre kaynak sağlama amacına yönelik olarak uygulamaya koyduğu KHS'ler düzenleyici reformun temel araçlarından birisidir. KHS'ler hükümetin parlamento ve halka hesap vermesi bakımından köklü bir değişikliği temsil etmektedir. KHS'ler kamu hizmetlerinden etkilenenlere karşı sorumlu bakanların taahhütlerini içermektedir.

Bakanlıklar yukardan aşağı performans yönetiminin temel unsuru olan KHS'lere uygun olarak Hazine ile bakanlığın sorumlu olduğu ulusal amaç ve hedeflerin hayata geçirilmesi konusunda Hizmet Arzı Anlaşmaları (Delivery Agreement) imzalamaktadır. Bu anlaşma çerçevesinde bakanlıkların sorumlu oldukları hedeflerin bakanlık iş planları ile bağları Bakanlık Stratejik Hedefleri (Departmental Strategic Objectives) ile kurulmaktadır. Bakanlıklar KHS'lerde yer alan hususların yerine getirilebilmesi için kuruluş ölçeğinde alt hedeflerin yer aldığı planlar hazırlamaktadırlar. Bakanlıklar KHS'lerde yer almayan hususlarda da stratejik hedefler belirleyebilmektedir.

Diğer Reform Girişimleri

Birçok boyutu bulunan reform girişimlerinin stratejik yönetim yaklaşımı çerçevesinde önem taşıyan diğer bileşenleri de koordinasyon kavramını yeni bir çerçeveye oturtan ortaklaşa yönetim ve kurumların hizmet sunma, strateji ve liderlik alanlarında yeterliliklerini ölçmeyi amaçlayan yeterlilik gözden geçirmeleridir.

Ortaklaşa Yönetim (Joined-up Government), çeşitli kamu kuruluşları, özel sektör işletmeleri ve gönüllü kuruluşların ortak bir amaç çerçevesinde kurumsal sınırların dışında çalışmalar gerçekleştirmeleri amacıyla bir araya getirilmeleridir.

Birleşik Krallık'ta kamu kurumlarının kapasitelerinin artırılması, daha iyi kamu hizmeti sunmanın önemli araçlarından birisidir. Hükümet 2006 yılından itibaren, "Yeterlilik Gözden Geçirme Raporları (Capability Reviews)" hazırlamaya başlamıştır. Yeterlilik Gözden Geçirmeleri, kuruluş bazında uygulanan nesnel bir değerlendirme çerçevesidir. Model yeterliliğin en önemli olduğu liderlik, strateji ve hizmet arzı konularına odaklanmaktadır. Gözden geçirmeler idareler için yeterlilik değerlendirmesi sağlar, geliştirilmesi gereken kilit alanları belirler ve bu alanları ifade etmek için kilit eylemler ortaya koyar.

Birleşik Krallık kamu yönetimi reformlarının diğer bir önemli bileşeni de hükümet tarafından reform çalışmalarında kolaylaştırıcı rolü oynamaları, sürece öncülük ederek stratejik yönetim yaklaşımını bütün kurumlarda yaygınlaştırılması amacıyla oluşturulan merkezi birimlerdir. Bu birimlerden Başbakanlık Strateji Birimi (PM Strategy Unit) ve Başbakanlık Hizmet Birimi (PM Delivery Unit) yürüttükleri çalışmalarla reform sürecinde önemli katma değer yaratmışlardır.

Birleşik Krallık Reformlarının Ana Unsurları

Başbakanlık Strateji Birimi tarafından 2006 yılında yapılan tüm reform girişimlerinin evrildiği yapıyı gösterebilmek amacıyla kavramsal bir model geliştirilmiştir. Model, tarihsel süreçte eklenerek gelişen reform uygulamaları ve araçlarını belirli bir çerçeveye yerleştirmektedir. Birbiriyle ilişkili unsurlardan oluşan bu çerçeve "Birleşik Krallık Kamu Hizmeti Reform Modeli" olarak adlandırılmaktadır. Model baştan tasarlanıp uygulamaya konmuş bir yapıyı temsil etmemekte, süreç içindeki gelişmeleri, aralarındaki ilişki ve bütünlüğü kurarak göstermeyi amaçlamaktadır. Modelin merkezini hükümetin "herkes için daha iyi kamu hizmeti" (Better

Service for All) ifadesi ile özetlenebilecek vizyonu oluşturmaktadır. Modelin Yukarıdan Aşağı Performans Yönetimi, Kamu Hizmetlerinin Kalite ve Etkinliğinin Artırılması İçin Piyasa Teşvikleri, Hizmetlerin Şekillendirilmesinde Yararlanıcıların Etkisi ve Yeterlilik ve Kapasite olmak üzere dört unsuru bulunmaktadır.

Yukarıdan aşağı performans yönetimi, rekabetçiliğin öne çıkarılması, hizmetten yararlananların daha iyi kamu hizmeti almak için uyguladıkları baskılar ile kamu kurumları ve çalışanları için yeterlilik ve kapasite geliştirme unsurları birbirlerini tamamlayarak kamu hizmetlerinin sürekli geliştirilmesini, daha etkili ve verimli hale dönüştürülmesini sağlamaktadır. Kamu hizmetlerinde sürekli iyileşmeyi sağlayabilecek bir gelişim döngüsünün her kamu hizmeti için oluşturularak kamu hizmetlerinin kalite ve verimliliğinin sürekli artırılabilmesi, pek çok alanda yeni yaklaşımları ve araçları etkili biçimde uygulayabilmeyi gerektirmektedir.

1997-2008 döneminde performans yönetimi ve stratejik yönetimi doğrudan etkileyen diğer girişimler de olmuştur. Performans/stratejik yönetim çerçevesi, personel reformu, yerel idare/merkezi idare ilişkisi reformları, e-devlet ve idari basitleştirme gibi alanlarda önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Kamu kesiminde yenilikçiliğin (inovasyonun) geliştirilmesi ve risk yönetimi Birleşik Krallık'ta özellikle 2000'lerden sonra ağırlık kazanan temel reform alanları olmuştur.

Reformların Geleceği

2007 yılında göreve gelen Brown Hükümetinin de son on yılda izlenen reform politikalarından köklü bir sapma, farklı girişimler ortaya koymayacağı beklenebilir. Bu dönemde reformların “derinleşeceği” ve “genişleyeceği” vurgulanmıştır. Bu amaçlar doğrultusunda Kabine Ofisi tarafından Temmuz 2008'de “Mükemmellik ve Adalet: Dünya Standartlarında Kamu Hizmetleri Sağlamak” (Excellence and Fairness: Achieving World Class Public Services) konulu bir rapor hazırlanmıştır. Raporda vatandaşlara yetki devredilmesi, kamu hizmetlerinde profesyonellik ve stratejik liderlik konuları reformların gelişim eksenleri olarak gösterilmiştir.

Doğaldır ki hemen her reform girişiminin etkili veya etkisiz olduğu hususlar mevcuttur. Birleşik Krallık reform süreçlerinde, uygulamada karşılaşılan sıkıntılar veya başarısızlıkla sonuçlanan girişimler de mevcuttur. Sürekli değerlendirme ve gözden geçirme kültürü çerçevesinde reform süreci etkili olduğu veya olmadığı yanları ile zaman içinde evrimleşerek birikimli olarak ilerlemekte ve gelişmektedir.

GİRİŞ

Bu rapor, Birleşik Krallık'ta kamu yönetimi reformları çerçevesinde stratejik yönetim yaklaşımını incelemektedir. İnceleme bağlamı kurulurken iki boyut dikkate alınmıştır. Bunlardan birincisi kamu kesimi reformlarının tarihselliği ve evrimidir. İkincisi ise bu reformların gerek birbirleriyle gerekse stratejik yönetim yaklaşımı ile olan ilişkileridir. Stratejik yönetim yaklaşımı, dar anlamda bir kurumsal yönetim aracı olarak ele alınmamış; geniş anlamda etkileşim içinde olduğu unsurlar ve reformların gelişimi çerçevesinde ele alınmıştır. Reformları nihai olarak şekillendiren husus kuşkusuz siyasi tercihlerdir. Ancak raporun amacı ve kapsamı reformları belirleyen siyasi yönelimlerin çözümlenmesi ve karşılaştırılmasını içermemektedir. Bunların sonuçları olan kurumlar, unsurlar, süreçler ve bunların birbiriyle ilişkisi incelenmeye çalışılmıştır.

Raporun birinci bölümünde Birleşik Krallık'taki kamu örgütlenmesi hakkında genel bilgi verilmiş; projenin kapsamı gereğince özellikle merkezi yönetim örgütlenmesine değinilmiştir. Bu bölümde merkezi yönetim içindeki önemli konumu ve reform çalışmalarındaki kilit etkisi nedeniyle Hazine üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde stratejik yönetim yaklaşımını biçimlendiren reform girişimleri açıklanmıştır. Girişimler açıklanırken köklü değişimlerin dönüm noktası olan Thatcher-Muhafazakar Parti dönemleri ile Blair Hükümetlerinin işbaşında olduğu 1997 sonrası gelişmeler iki başlık altında incelenmiştir. Bu bölümde ayrıca, merkezi yönetimde reform çalışmalarında oluşturulan başlıca birimler ile son dönem reformlarının temel bileşenleri olan Harca Gözden Geçirme Raporları ve Kamu Hizmeti Sözleşmeleri açıklanmıştır. Ayrıca 2004 yılında hazırlanan kuruluş stratejik planları, Ortaklaşa Yönetim Girişimi ve kamu kuruluşlarının liderlik, strateji ve hizmet arzı alanlarında kapasitelerini geliştirmek amacını taşıyan Yeterlilik Gözden Geçirme Programı üzerinde durulmuştur.

Üçüncü ve son bölümde ise, Birleşik Krallık'ta son otuz yılda birbirine eklemlenerek gelişen reform çalışmaları sonucunda gelinen durumu kavramsallaştıran kamu hizmeti reform modeli incelenmiştir.

I.

**KAMU
ÖRGÜTLENMESİ**

I. KAMU ÖRGÜTLENMESİ

Bu bölümde stratejik yönetim ve performans yönetimi reformlarının bağlamının kurulabilmesi bakımından Birleşik Krallık'taki kamu örgütlenmesine kısaca değinilmektedir. Kuşkusuz, karmaşık bir yapı arz eden Birleşik Krallık kamu örgütlenmesine ayrıntılarıyla değinmek, bu raporun amacı ve kapsamı açısından mümkün değildir. Çeşitli kaynaklarda konuya ilişkin ayrıntılı ve açıklayıcı bilgiler yer almaktadır.¹

1. GENEL BAKIŞ

Birleşik Krallık köklü siyasi ve idari geleneklere sahip parlamenter bir demokrasidir. Resmi devlet başkanlığını kraliçe, hükümet başkanlığını ise Başbakan yürütmektedir. Parlamento, yasa yapma konusunda tek ve mutlak yetkili organdır.

Birleşik Krallık Parlamentosu üyeleri en çok beş yıllık dönem için seçilen Avam Kamarası (House of Commons) ve üyeleri hayat boyu kaydıyla atanan Lordlar Kamarasından oluşur (House of Lords). Halkın (seçmenin) temsilcisi konumunda bulunan Parlamento (uygulamada alt-meclis konumundaki Avam Kamarası üyeleri) her konuda meşru otoriteye dayalı karar alma yetkisine sahiptir.

Birleşik Krallık'ta yazılı bir anayasa bulunmamaktadır. Devletin temel organlarının işleyişini, sistemini ve yapısını belirleyen kapsamlı bir yasa da oluşturulmamıştır. Kamu kesimindeki işleyiş tarihsel süreçte belirli ölçülerde uygulamada belirlenmiş ve geleneksel olarak günümüze kadar ulaşmıştır.²

Yazılı bir anayasa olmaması, devlet idaresinde görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının belirsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Devlet idaresinde, yetki görev ve sorumlulukların paylaşılmasında temel kaynaklar; siyasi ve yönetsel gelenekler ile mahkeme ve Parlamento kararlarıdır. Kamu yönetimi ile ilgili Parlamento tarafından çıkarılan muhtelif yasalar da mevcuttur. Bu yasaların yanında yürütmenin çıkardığı kararnameler ve yönetmelik düzeyinde düzenleyici işlemler, kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişini şekillendirmektedir.

Kamu yönetimi uygulamalarının bir diğer kaynağı, hükümet ve kamu kurumlarınca politika belirleme, gözden geçirme ya da değerlendirme metinleri olarak hazırlanan raporlardır.³ Politikacıların ve kamu personelinin temel referans kaynaklarını oluşturan raporlar renklerle anılmaktadır. Örneğin Hazine tarafından hazırlanan, merkezi hükümette proje ve politika değerlendirilmesi ile fayda-maliyet analizine ilişkin rehber Yeşil Kitap (Green Book⁴), yine Hazine tarafından hazırlanan ve risk yönetimine ilişkin ilke ve esasların yer aldığı rapor Turuncu Kitap (Orange Book⁵) ve Hükümet Sosyal Araştırmalar Birimi (Government Social Research Unit) tarafından hazırlanan, politikaların değerlendirilmesi ve analizi konulu rapor da Mor Kitap (Magenta Book⁶) olarak anılmaktadır. Beyaz Kitap (White Paper⁷) ise hükümetin yaklaşım veya stratejisini ortaya koyan ve hemen hemen her konuda hazırlanabilen raporlara verilen addır.

1 Cem EROĞUL, "Çağdaş Devlet Düzenleri", Kırılmaç Yayınları, 2006;
Koray KARASU, "Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri", KAYAUM Yayınları, 2004;
http://en.wikipedia.org/wiki/Departments_of_the_United_Kingdom_Government (15/10/2008);
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yonetimi.htm (02/06/2008).

2 Selahattin ATEŞ, "İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri", Türk İdare Dergisi, sayı 458, Mart 2008, s. 185.

3 KARASU, a.g.e. s. 90.

4 <http://greenbook.treasury.gov.uk>

5 <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3/5/FE66035B-BCDC-D4B3-11057A7707D2521F.pdf> (15/04/2008).

6 http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/magenta_book/ (04/04/2008).

7 <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-00.htm> (15/04/2008).

2. MERKEZİ YÖNETİM BİRİMLERİ

Birleşik Krallık'ta merkezi yönetim ile kastedilen, Başbakan (Prime Minister), Kabine (Cabinet), Kabine komisyonları (Cabinet committees) ve alt komisyonları (sub-committees), bakanlıklar (departments) ve kurumlararası komitelerdir. Bu yapıda oluşan karmaşık kurumsal ağlar, bunların ilişkileri ve bakanlıkların içindeki birim içi komiteler de merkezi yönetim kapsamında yer almaktadır. Merkezde temel olarak Kabine Ofisi (Cabinet Office) ve Hazine (HM Treasury) koordinatör kurumlardır.⁸

Raporun amacıyla bağlantılı olarak aşağıda, merkezi yönetimi oluşturan bu birimlerden koordinasyon işlevini yürüten Başbakan, Kabine, Kabine Ofisi ve Hazine ile bunların birbirleriyle olan ilişkileri üzerinde durulmaktadır.

2.1. Başbakan

Başbakanın sistem içindeki ağırlığı ve Kabine üzerindeki etkisi, politika geliştirme, hükümet işlerinin yönetimi ve koordinasyonunda hissedilmektedir. Birçok konu Kabineye gelmeden önce Başbakanın onayına sunulmaktadır. Başbakan bu konularda seçici ve nihai karar verici konumdadır. Başbakanın hükümet politikalarının oluşturulması ve uygulanması sürecinde ihtiyaç duyduğu kaynaklar ve araçlar Kabine Ofisi tarafından sağlanmaktadır.

Başbakan, Kabinenin başkanı olarak, bakanlar üzerinde güçlü ve etkilidir. Gündemi belirlemesi, Kabine toplantılarını yönetmesi ve son sözü söyleme hakkına sahip olması onu güçlü kılan en önemli etkenlerdir. Bütün bu güçlü yetkilere rağmen politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında uzlaşma esas alınır. Başbakanın Kabine üyeleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünü sağlamanın yanı sıra Kabine üyelerinin bakanlıkları ile ilgili politikaların diğer üyeler tarafından anlaşılmasını ve savunulmasını temin etmek gibi görevleri de vardır.

Birleşik Krallık'ta, kapsamlı bir Başbakanlık örgütü bulunmamaktadır. Başbakanlık Ofisi⁹ (Prime Minister's Office) adı verilen küçük bir birim Başbakana teknik ve lojistik destek ile danışmanlık hizmeti sunmaktadır. Ofis bünyesinde diplomasiden sektörel politikalara kadar birçok konuda hizmet veren özel danışmanlar bulunmaktadır.

2.2. Kabine

Kabinenin üç ana işlevi vardır. Bunlar, politika oluşturmak, idari kontrol ile gözetimi sağlamak ve koordinasyon tesis etmektir. Kabine üyesi bakanlar Başbakan tarafından seçilmektedir. Başbakanın Bakanları atama ve azletme yetkisi kendisini sistem içinde çok güçlü bir hale getirmiştir.

Birleşik Krallık'ta bir bakanlıkta birden fazla bakan mevcuttur. Kabine üyesi bakanlar (Secretary of State), Kabine üyesi olmayan ancak Kabine toplantılarına katılan bakanlar ve Kabine dışı bakanlar şeklinde bir ayırım bulunmaktadır. Hükümet ve devlet yönetimine ilişkin nihai siyasi sorumluluk Kabine üyesi bakanlardadır. Devlet Bakanı (Minister of State) ve Parlamento Bakanı (Parliamentary Undersecretary of State) kabine dışı bakanlara verilen unvanlardır. Toplam bakan sayısı da pek çok ülke ile kıyaslandığında yüksektir. Tablo 1'de bazı bakanlıklarda Kabine Bakanı dışındaki bakan sayıları ve unvanları yer almaktadır.

8 Şentürk UZUN, "Büyük Britanya Yönetim Sistemi", http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yonetimi.htm (02/06/2008).

9 <http://www.number10.gov.uk/Page12> (02/06/2008).

Tablo 1: Bakanlıklar ve Kabine Dışı Bakanlar

Bakanlık	Kabine Bakanı Dışı Bakanların Unvan ve Sayıları		
	Minister of State	Parliamentary Undersecretary of State	Toplam
Dışişleri	4	1	5
Adalet	2	2	5
İçişleri	2	3	5
Savunma	1	2	3
Sağlık	2	3	5
Çevre, Gıda ve Tarım	2	5	7
Çalışma ve Emeklilik	2	3	5
Ulaşım	1	2	3
Hazine	Financial Secretary to the Treasury, Exchequer Secretary, Economic Secretary		3

Bir bakanlık içinde birden fazla bakan olmasının siyaset-bürokrasi ilişkisi açısından bir takım sonuçları vardır. Kabine dışı bakanlar arasında konulara göre görev paylaşımı yapılmaktadır. Her bakan kendi ilgi alanında belli bir uzmanlık bilgisine ve deneyime sahiptir. Esas sorumluluk Kabine üyesi bakanlardadır. Bakanlar bürokrasiye siyasal tercihleri iletmekte, siyasi yönlendiriciliği sağlamakta ve kararların siyasi boyutlarını oluşturmaktadır. Bürokrasinin siyasal açıdan olabildiğince tarafsız kalmasına, bürokrasinin siyasallaşması yönünde bir eğilim oluşmamasına özen gösterilmektedir. Bakanlıklarda memur statüsündeki en üst düzey kamu görevlisi unvanı da- Daimi Sekreter (Permanent Secretary)- bu özeni yansıtır niteliktedir.

2.3. Kabine Ofisi

Kabine Ofisi'nin temel görevi "hükümetin daha iyi çalışmasını sağlamak" olarak ifade edilmektedir.¹⁰ Ofisin bu temel amaca yönelik üç ana işlevi bulunmaktadır.

- Hükümet politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde Başbakan'a destek sağlamak
- Bakanlıklararası politika, uyum ve koordinasyonu amacıyla kabine ve alt komitelerin destek hizmetlerini ve diğer işlerini yürütmek
- Kamu görevlilerinin kapasitelerini artırmak

Kabine Sekreteri (Cabinet Secretary) bu birimin üst yöneticisidir. Sekreter; aynı zamanda en üst düzey kamu görevlisidir (Head of the Home Civil Service). Ayrıca sadece Kabine Ofisinden sorumlu koordinatör bakanlar mevcuttur. Bu bakanlar özel önem verilen politikaların uygulanmasının takibi ve diğer politikalarla koordineli bir biçimde

¹⁰ <http://www.cabinetoffice.gov.uk>

yürütülmesinden sorumlu tutulmaktadır. Kabine Ofisi bünyesinde ekonomi, işleri, Avrupa Birliği gibi belirli konulardan sorumlu komiteler bulunmaktadır.

Kabine Ofisi'nin örgütsel yapısı esnek ve dinamiktir. Hükümet programları veya politikaları temelinde de örgütlenme değişebilmektedir. Ofis içinde Hükümet politika ve programlarının gerektirdiği birimler kurulup kaldırılabilir.

2.4. Hazine

Mali yönetimde en yetkili kurum olan Hazine, gerek ekonomi gerekse maliye politikalarından sorumludur. Hazine, bütçe sürecindeki etkili rolünün yanı sıra kamu politikalarının belirlenmesinde ve reform girişimlerinde de önemli bir role sahiptir. Hazinesinin diğer kurumlar üzerindeki etkisi Hazinesinden sorumlu bakana diğer bakanlardan farklı bir unvan (Chancellor of the Exchequer) verilmesinden de anlaşılmaktadır.

Bakanlıkların bütçe teklifleri Parlamenta sunulmadan önce Hazine ile gerçekleştirilen ayrıntılı müzakereler sonucunda oluşturulmaktadır.

Bütçe sürecinde hazırlanan belgelerin en önemlileri şunlardır:

- Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Report)
- Bütçe (Budget)
- Harcama Gözden Geçirme Raporları (Spending Reviews)

Bütçe Öncesi Raporda ilgili mali dönem öncesinde, nerelere ne tür harcamalar yapıldığı, kamunun mali portresi gibi bilgiler sunulmaktadır. Harcama Raporları ve bu raporlarla beraber hazırlanan Kamu Hizmeti Sözleşmelerine (Public Service Agreements) daha sonraki bölümde ayrıca yer verilecektir.

Bütçede yer almayan yeni bir faaliyet gerçekleştirmek veya hizmet sunmak için tüm kurumlar Hazinesinin yazılı ön onayını almak zorundadır. Herhangi bir biçimde ödenek üstü harcama gerektiren durumlarda Hazine mutlaka önceden bilgilendirilmektedir. Ayrıca Hazine, kamu harcamalarını sıkı kontrol altında tutmak için ödenekleri aylık olarak ve sadece belli oranlarda serbest bırakmakta ve bakanlıkların aylık harcamalarını yıllık ödenek miktarlarına göre de sınırlandırmaktadır. Hazinesinin kamu personel yönetimine ilişkin işlevleri de vardır. Kamu personeline ilişkin ücretlendirme ve derecelendirme gibi işlemler de Hazine tarafından yapılmaktadır.

3. MERKEZİ YÖNETİMİN ÖRGÜTSEL YAPISI

Birleşik Krallık kamu örgütlenmesinde farklı işlev ve özellikler taşıyan idari yapılar mevcuttur. Bu yapılar aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir:

- Bakanlıklar (Departments)
- İcrai Kuruluşlar (Executive Agencies)
- Bakanlık Dışı Kamu İdareleri (Non-Departmental Public Bodies)
- Bağımsız İdari Kuruluşlar (Non-Ministerial Government Departments)

Raporun bu bölümünde kısaca bu örgütsel yapılara değinilmektedir.

3.1. Bakanlıklar

Bakanlıklar, Kabine üyesi bir Bakanın siyasi sorumluluğu altındadır. Genellikle “kıdemsiz bakanlar” (Junior Ministers) olarak tabir edilen kabine dışı bakanlardan oluşan bir ekip, bakanlığın idare edilmesinde Kabine üyesi bakana destek sağlamaktadır. Bakanlıkların siyasi sorumluluğu Kabine üyesi bakanlarda, idari sorumluluğu ise üst düzey kamu görevlisi statüsünde olan Daimi Sekreterdedir. Tüm bakanlıklarda, etkili yönetimin sağlanması amacıyla ilgili Bakan ve Daimi Sekreteri desteklemek üzere oluşturulan yönetim kurulları (Management Boards) yer almaktadır.

3.1.2. Bakanlık Yönetim Kurulları

Merkezi yönetimde kurumsal yönetim¹¹ yaklaşımının önemli bir unsuru olarak bakanlıklarda ve bakanlık dışı birimlerde yönetim kurulları oluşturulması zorunludur. Bu kurulların oluşturulması, sorumlulukları, üyelerin nitelikleri gibi hususlar “Merkezi Yönetim Birimlerinde Kurumsal Yönetişim: İyi Uygulama Kodu”nda (Corporate Governance in Central Government Departments: Code of Good Practice)¹² düzenlenmiştir. Kod, bakanlıklarda ve bakanlık dışı birimlerde kurulların çalışma usulleri ile yetki ve sorumlulukları hakkındaki genel kuralları belirlemektedir. Kurulların yapısal çerçevesi ilgili bakanca, bakanlık dışı birimlerde ise münferit kanunlarca belirlenmektedir.

Bakanlıklarda yönetim kurullarının oluşturulması bakanın yetki ve sorumluluklarını etkilememektedir. Bakan sorumlu olduğu birimin faaliyetlerinden ve yönetiminden Parlamenta karşı hesap vermekle yükümlüdür. Kurulların temel işlevi, bakanlara danışmanlık hizmeti sağlamak ve bakanlık bünyesinde liderlik rolü üstlenmektir. Kodda Kurulların görevleri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- Bakanlığın stratejik amaç ve hedeflerinin geliştirilmesi
- Mali ve beşeri kaynakların bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi doğrultusunda tahsisine ilişkin tavsiyelerde bulunulması
- Bakanlık kaynaklarının yönetilmesi ve performans hedeflerinin izlenmesi
- Bakanlığın standart ve değerlerinin belirlenmesi
- İç kontrolü de içeren; basiretli, etkili ve saydam bir kontrol sisteminin idame ettirilmesi
- Risklerin değerlendirilmesi ve yönetilmesi
- İnovasyonun teşvik edilerek değişim sürecine liderlik edilmesi ve bakanlığın hizmet sunma kapasitesinin geliştirilmesi

Yönetim kurulları ilgili bakanlık ve diğer kamu kuruluşlarının üst düzey yöneticileri ile bakan tarafından atanan ve yönetimde görev almayan bağımsız asgari iki üyeden (Independent Non-executive Member) oluşur. Bu bağımsız üyeler özel sektörden konusunda uzmanlaşmış, donanımlı yöneticiler arasından da atanabilmektedir.

Kurumsal yönetim ilkesi kapsamında bakanlık yönetim kurulları ve kamu örgütlenmesi içinde yer alan yapılar stratejik yönetim yaklaşımının önemli yansımalarıdır.

¹¹ Kurumsal yönetim, kurum içinde yetki ve sorumlulukların dağılımı ile karar alma yöntem ve kurullarını içeren bir kavramdır.

¹² <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/8/daocorpgovernancecode.pdf> (15/07/2008).

3.2. İcrai Kuruluşlar

İcrai kuruluşlar, merkezi yönetimin bir parçası olarak bir bakanlığa bağlı ve bakanın sorumluluğu altında bulunmakla beraber, belirli konularda doğrudan hizmet sunma görevi bulunan, kendine ait bütçesi ve idari özerkliği haiz olan birimlerdir. Bu birimler Sonraki Adımlar Kuruluşları (Next Steps Agencies) olarak da adlandırılmaktadır.

İcrai Kuruluşlar bakanlıklarda strateji ve politika oluşturma işlevlerini güçlendirebilmek amacıyla politika üreten ve hizmeti yürüten birimlerin birbirinden ayrılması esasına dayalı olarak oluşturulmuştur. Bu konu II.1.1.2. no.lu bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Bu kuruluşlar kamu yönetimindeki en yaygın örgütlenme biçimidir. 2008 itibarıyla Birleşik Krallık'ta altmış dokuz adet icrai kuruluş bulunmaktadır.¹³ Savunma Bakanlığı (Ministry of Defence), otuz altı icrai kuruluş ile en fazla icrai idareye sahip olan bakanlıktır. Tüm bakanlıklarda, asgari bir icrai kuruluş mevcuttur. İş Merkezi (Jobcenter Plus)¹⁴, yaklaşık 75.000 çalışanı ile, en büyük icrai kuruluştur.

3.3. Bakanlık Dışı Kamu İdareleri

Bakanlık Dışı Kamu İdareleri (BDKİ), kamu hizmeti olarak nitelendirilebilecek konularda faaliyet göstermekle beraber, bakanlık veya bağlı kuruluş olarak yapılandırılmamış özerk birimlerdir. Bu birimler aynı zamanda "Quangos"¹⁵ olarak da adlandırılmaktadır. Her bir BDKİ'nin ilişkili olduğu bir bakanlık (sponsor department) mevcuttur ve bütçe kaynakları ilişkili olunan bakanlık tarafından sağlanmaktadır. Bakanlık ile bağları icrai kuruluşlara göre daha zayıftır. İlişkili bakan, BDKİ'nin bağımsızlığı, etkili ve verimli çalışması hususlarından Parlamente'ye karşı sorumludur. Dört tür BDKİ bulunmaktadır:

- **İcrai BDKİ'ler (Executive NDPB)**- bakanlığın görevleri arasında yer alan idari, düzenleyici ve ticari işlevlerin ilgili bakanlık adına yerine getirilmesi için bakanlar tarafından kurulan BDKİ'lerdir. Çevre Ajansı (Environment Agency), ulusal müze ve galeriler bu kategoride yer alır.
- **İstişari BDKİ'ler (Advisory NDPB)**- politika yapma süreçlerine girdi sağlamak amacıyla birçok alanda uzmanlaşmış danışma hizmeti veren birimlerdir. Bakanlar veya bakan adına görevlendirilen kamu görevlileri tarafından kurulabilmektedir. Kamu Hayatı Standartları Komitesi (Committee on Standards in Public Life) bu tür BDKİ'lere örnek olarak verilebilir.
- **Tahkim-Uzlaşma BDKİ'leri (Tribunal NDPB)**- resmi mahkeme sisteminden ayrı olarak, kanunlarla düzenlenmiş belirli bir alanda bireylerle bakanlıklar veya diğer kamu idareleri arasındaki uyuşmazlıklara ilişkin yargılama ve karar verme hakkına sahip birimlerdir. İstihdam Mahkemeleri (Employment Tribunals) bu tür BDKİ'lere örnek olarak gösterilebilir.
- **Ceza Tesis Etme ve Göçü Ortadan Kaldırma Bağımsız İzleme Kurulları (Independent Monitoring Boards of Penal Establishments and Immigration Removal Centers)**- ilgili oldukları bakan ve genel olarak kamuoyu adına hapisane ve göçmenlik bürolarındaki koşulları izlemekte ve değerlendirmektedir.

2007 itibarıyla 203'ü icrai, 441'i istişari, 34'ü tahkim ve 149'u da bağımsız izleme kurulu olmak üzere 827 Bakanlık Dışı Kamu Kuruluşu bulunmaktadır.

13 http://www.cabinetoffice.gov.uk/ministerial_responsibilities/executive_agencies.aspx (02/06/2008).

14 Çalışma ve Emeklilik Bakanlığına (Department for Work and Pensions) bağlı bir icrai kuruluştur. Birleşik Krallık'taki çalışma çağındaki kişilere iş bulma ve sosyal güvenlik hizmeti vermektedir.

15 Quangos, özellikle Birleşik Krallık, İrlanda ve Avustralya'da kullanılan, merkezi yönetimin içinde yer almakla beraber yönetsel olarak bağımsız kurumları ifade etmektedir (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations).

3.4. Bağımsız İdari Kuruluşlar

Bağımsız İdari Kuruluşlar (BİK), Bakan tarafından yönetilmeyen ve doğrudan yasamaya karşı sorumlu olan idarelerdir. Doğrudan politik müdahalenin Parlamento tarafından uygun bulunmadığı alanlarda faaliyet göstermek üzere kurulan birimlerdir. İcrai Kuruluş ve BDKİ'ler işlevlerini bir bakan/bakanlık adına veya onların gözetim ve sorumluluğu altında yürütürlerken, BİK'ler doğrudan Parlamento'ya karşı sorumludur. Cezai takibat, hayır işleri, insan hakları ve ırk eşitliği gibi kamusal konularda Parlamento tarafından belirlenen icrai işlevleri yürütmektedirler. Bazılarının düzenleyici veya denetleyici işlevleri mevcuttur. Bu birimlerin başında genellikle hükümet tarafından atanan daimi sekreter bulunmaktadır. Aşağıda, BİK'lere birkaç örnek verilmiştir:

- İngiltere ve Galler Hayır İşleri Komisyonu (Charity Commission for England and Wales)
- Gelir ve Gümrükler İdaresi (HM Revenue and Customs)
- Ulusal Hükümet Okulu (National School of Government)
- Demiryolu Düzenleme Ofisi (Office of Rail Regulation)
- Birleşik Krallık Ticaret ve Yatırım Kuruluşu (UK Trade&Investment)

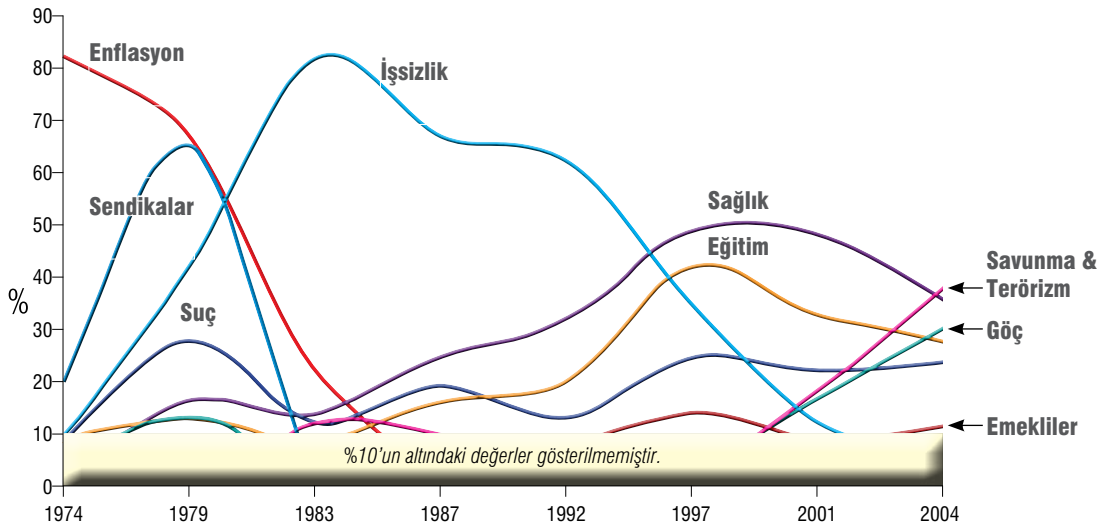
II.

KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

II. KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

Birleşik Krallık'ta kamu hizmetlerinde reform ihtiyacını doğuran temel etkenler sosyal, ekonomik ve teknolojik alanlarda gerçekleşen büyük gelişim ve değişimlerdir. Birleşik Krallık'ta son otuz yılda yaşam tarzında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Aile yapısı ve hanehalkı kompozisyonlarında, özellikle birlikte yaşama, evlilik, boşanma gibi konularda büyük değişimler gerçekleşmiştir. Nüfus giderek yaşlanmıştır. Bu dinamikler sonucunda vatandaşların ihtiyaçları daha fazla çeşitlilik arz etmeye başlamış; kamu hizmetlerinin bu değişime cevap vermesi gerekmiştir. Kamu hizmetlerinin toplum taleplerine göre yönlendirilmesi ihtiyacı artmıştır. Zaman içinde toplumsal önceliklerin değişimi Şekil 1'de gösterilmiştir.

Şekil 1: Birleşik Krallık'ta Kamuoyuna Göre En Önemli Sorunlar(1974-2004 Dönemi)



Kaynak: MORİ politik izleme, 2004.

1970'li yıllarda kamuoyunun öncelikleri enflasyon, işsizlik, sendikalar gibi konular iken 2000'li yıllardan sonra bu öncelikler; eğitim, sağlık sistemi, savunma ve terörizm ile göçmenlik olarak değişmiştir. Reformlar büyük ölçüde bu gelişmelere cevap verme kaygısı taşımaktadır.

Thatcher Hükümetinin göreve geldiği 1979 yılından günümüze kadar kamu yönetimi reformu açısından önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Yaklaşık 30 yılı kapsayan bu köklü değişimin kısa tarihçesi Tablo 2'de yer almaktadır. Bu ve daha sonraki bölümlerde raporun kapsamı nedeniyle bunlardan stratejik yönetim yaklaşımını etkileyen unsurlara ağırlık verilmiştir.

Tablo 2: Stratejik Yönetim Alanında Önemli Reformların Kronolojisi

1979	MERKEZİ YÖNETİMİN YENİDEN DÜZENLENMESİ RAPORU Thatcher Hükümeti tarafından hazırlanan Merkezi Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi (Reorganising of Central Government) adlı raporda kamu yönetimi adına köklü değişiklik önerileri getirilmiştir. Hükümetin özelleştirme ve devletin küçültülmesi gibi ekonomi politikalarına uygun olarak verimlilik, maliyetlerin azaltılması gibi amaçlar doğrultusunda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır.
1982	MALİ YÖNETİM GİRİŞİMİ Mali Yönetim Girişimi (Financial Management Initiative) hedef belirlemede açıklığın teşvik edilmesi ve mali yönetimde yetki devrini gözetten bir girişimdir. Daha hesap verebilir yönetim yapılarının tesis edilmesi amaçlanmıştır. Bakanlıklarda maliyet merkezleri kurulmuştur. Ayrıca maliyet bilgileri için bilgi sistemleri kurulması öngörülmüştür. Esnek bir personel sistemine geçişin ilk adımları atılmıştır.
1988	SONRAKİ ADIMLAR KURULUŞLARI Sonraki Adımlar Kuruluşları ile kamu hizmetlerinin icrasında yapısal ve kültürel büyük bir değişim gerçekleştirilmiştir. Sonraki Adımlar yaklaşımı ile bakanlıklarda politika üreten birimler ile hizmet arzından sorumlu birimler birbirinden ayrılmıştır. Bu suretle gerek politika üretme sürecinin iyileştirilmesi gerekse hizmetlerin görülmesinde verimlilik sağlanması amaçlanmıştır.
1991	YURTTAŞ HAKLARI BİLDİRGESİ Yurttaş Hakları Bildirgesi (The Citizen Charter) adlı bir program açıklanmıştır. Bu program hizmetten yararlananları ön plana çıkaran hükümet politikalarından oluşan köklü bir reform niteliğindedir.
1992	ÖZEL FİNANS GİRİŞİMİ Özel Finans Girişimi (Private Finance Initiative) Muhafazakar Parti hükümetinin kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik diğer bir uygulamasıdır. Bu uygulama ile bakanlık ve diğer kamu kuruluşlarının sundukları hizmetleri özel sektörden tedarik etmeleri yoluyla kamu harcamalarının azaltılması amaçlanmıştır.
1995	İDARELERİN STRATEJİK YÖNETİMİ-YÖNETİM İÇİN MODELLER RAPORU Politika üreten bakanlıklar ve İcrai Kuruluşlar arasındaki yönetim ve raporlama yapılarını ve ilişkilerini geliştirme amacı taşıyan İdarelerin Stratejik Yönetimi-Yönetim İçin Modeller Raporu (Strategic Management of Agencies-Models for Management) yayımlanmıştır.
1997	KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI Bu dönemde Kamu-Özel Ortaklığı (Public-Private Partnership-PPP) adı altında bir özelleştirme yöntemi uygulanmaya başlamıştır. PPP ile kamu sektörünün ticari yeniliklerden ve verimlilikten faydalanabilmesi, müşteri memnuniyeti, denetlenebilirlik ve kamu yararının artırılması hedeflenmiştir.

1998	<p>KAMU HİZMETİ SÖZLEŞMELERİ</p> <p>Hazine ve kamu kurumları arasında Kamu Hizmeti Sözleşmeleri düzenlenmeye başlanmıştır. Bu sözleşmeler ile Hazine, somut hedefler belirlenmesi, performanslarının ölçülmesi, maliyetlerin azaltılarak kaynakların etkili kullanılması yönünde idareleri yukarıdan baskılamaktadır.</p>
1999	<p>DEVLETİN MODERNLEŞTİRİLMESİ RAPORU</p> <p>İşçi Partisi hükümetinin reform girişimlerinin temelini Devletin Modernleştirilmesi (Modernising Government) raporu oluşturmaktadır. Bu raporda belirlenen üç amaç; katılımcı bir yapıda ve ortaklaşa bir yönetim modelinin benimsenmesi, hizmetten yararlananlara odaklı hizmet anlayışının yerleştirilmesi ve üst düzey kalitede hizmet sunulmasıdır.</p>
2000	<p>YATIRIM VE REFORM STRATEJİLERİ</p> <p>2000’li yılların başlarında yatırım ve reform stratejileri oluşturulmuştur (Ör: On yıllık Ulusal Sağlık Hizmetleri Planı). Yönetimde modernleşmeyi ve politika belirleyiciler ile hizmeti sağlayanları ayrıştırmayı destekleyecek politikalar geliştirilmiştir.</p>
2001	<p>ULUSAL ÖNCELİKLİ ALANLAR VE PERFORMANS HEDEFLERİ</p> <p>Hükümet politikası olarak somut performans hedefleri ve stratejiler üretilmesine olanak sağlayabilmek için ulusal öncelikli alanlar tespit edilmiştir. 2001-2002 döneminde sağlık, eğitim, ulaşım ve içişleri hükümetin öncelikli alanları olarak belirlenmiş ve bu alanlarda ulusal performans hedefleri ve göstergeleri tespit edilmiştir.</p>
2004	<p>BAKANLIK STRATEJİK PLANLARI</p> <p>“Mümkün Kılan Hükümet” (Enabling Government) yaklaşımının bir parçası olarak 2004’te bakanlıklar, vizyonlarını, önceliklerini ve bunlara nasıl ulaşılacağını gösteren ve ilgili bakanın imzası bulunan beş yıllık stratejik planlar hazırlamıştır.</p>
2006	<p>YETERLİLİK GÖZDEN GEÇİRME RAPORLARI</p> <p>Hükümet, iki yılda bir kamu idarelerinin yeterliliklerini değerlendirmek amacıyla “Yeterlilik Gözden Geçirme Raporları” (Capability Reviews) hazırlamaya başlamıştır. Yeterlilik Gözden Geçirme Çalışması, kuruluş bazında uygulanan ve kuruluşun hizmet arzı, liderlik ve strateji alanlarında yetkinliklerini değerlendiren nesnel bir çerçevedir.</p>

Birleşik Krallık kamu yönetimi reformları iki ana bölümde incelenebilir. Bunlardan birincisi Muhafazakar Parti hükümetlerinin iktidarda olduğu ve daha çok Thatcher döneminin etkilerinin görüldüğü 1979-1997 dönemidir. İkincisi ise, İşçi Partisinin iktidarda olduğu 1997 ve sonrasıdır. Aşağıda bu iki dönem ayrıntılı olarak incelenmektedir.

1. 1979-1997 DÖNEMİ

1.1. Reformlara Genel Bakış

1979'da Muhafazakar Parti, iktidara gelmesinden hemen sonra hazırladığı Merkezi Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Raporunda, kamu örgütlenmesinin yeniden yapılandırılmasına yönelik köklü değişiklik önerileri getirmiştir.¹⁶ 1979-1997 yılları arasında gerçekleştirilen liberal uygulamalar ile yeni kamu yönetimi anlayışını yerleştirmeye yönelik reformlar gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Thatcher, kamu yönetimi reformu ile, kamu sektörünün borçlanma gereğini kontrol altına alma yönünde adımlar atmıştır. Buna yönelik olarak kamu harcamalarını ve personel sayısını azaltarak devletin küçültülmesini hedeflemiştir. Bürokrasideki verimsiz yapıları ortadan kaldırarak, karar alma ve alınan kararların uygulamaya geçirilmesinde hızlı ve etkin bir yapı oluşturmayı amaçlamıştır.¹⁷

1979-1997 döneminde Muhafazakar Parti iktidarları tarafından gerçekleştirilen birçok reform mevcuttur. Bunlardan bazıları tamamlanmış, bazıları ise beklenen sonuçlar elde edilemediği için uygulamadan kaldırılmıştır. Bu dönemde gerçekleşen reformlar daha sonraki dönemlerde gerçekleştirilecek çalışmalar için bir temel oluşturmuştur.

Aşağıda, bu girişimlerden stratejik yönetim alanında önem taşıdığı düşünülenlere başlıklar halinde yer verilmektedir.

1.2. Sonraki Adımlar Girişimi

“Sonraki Adımlar Girişimi” (Next Steps Initiative) Thatcher döneminde uygulamaya konulmuştur. Adını, 1988 yılında, kamu yönetiminin geliştirilmesi sürecinde kaydedilen ilerlemeyi değerlendirmek üzere Verimlilik Birimi (Efficiency Unit) tarafından hazırlanan “Devlet Yönetiminin Geliştirilmesi: Sonraki Adımlar” (Improving Management in Government: the Next Steps) raporundan almaktadır.^{18,19} Raporda ortaya konan bulgular aşağıda ana hatlarıyla yer almaktadır.

- Kamu kurumlarının %95'i doğrudan hizmet arzı gerçekleştirmekte ve sık sık gerçekleşen yönetim değişiklikleri normal karşılanmaktadır.
- Bakanlık kamu görevlileri, hizmet arzı ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmamalarına rağmen, zamanlarının büyük bölümünde hizmetlerin arzıyla ilgilenmekte, bu nedenle de politika oluşturmaya zaman ayıramamaktadır.
- Bakanlardan ve Parlamentodan gelen baskılar üst düzey kamu görevlilerinin üzerinde etkili olmaktadır.
- Genel olarak bakanların yönetim konusunda tecrübeleri olmayıp üzerlerinde aşırı iş yükü mevcuttur.
- Hizmetlerin sonuçları herhangi bir biçimde değerlendirilmemekte, performansa yönelik bir endişe duyulmamakta, bu nedenle de çok kalitesiz hizmet sunulmaktadır.

16 Ewan FERLIE, “The New Public Management In The UK: Origins, Implementation and Prospects”, Oxford University Press, 1998, s. 3.

17 KARASU, a.g.e. s. 158.

18 Rapor, Sonraki Adımlar Raporu veya Sir Robin Ibbs'in raporu hazırlayan heyetin başkanı olması nedeniyle Ibbs Raporu olarak da bilinmektedir.

19 <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubs/055/psrep07.htm> (04/04/2008).

- Bürokrasi gereğinden fazla büyüktür; bakanlıklar tek bir hizmet alanı ile ilgili olarak çok çeşitli hizmetleri yürütmekte, bu nedenle de verimsiz çalışmaktadır.²⁰

Bu bulgular karşısında ileri sürülen temel öneri, bakanlıklarda politika geliştirme ve hizmet arzı süreçlerinin ve buna paralel olarak politika üretilmesinden sorumlu birimler ile hizmet arzından sorumlu birimlerin birbirinden ayrılmasıdır. Bu yaklaşım ile sistemin hizmet arzına odaklanmak üzere yeniden yapılandırılması ve böylece hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına daha iyi cevap verilmesi amaçlanmıştır.

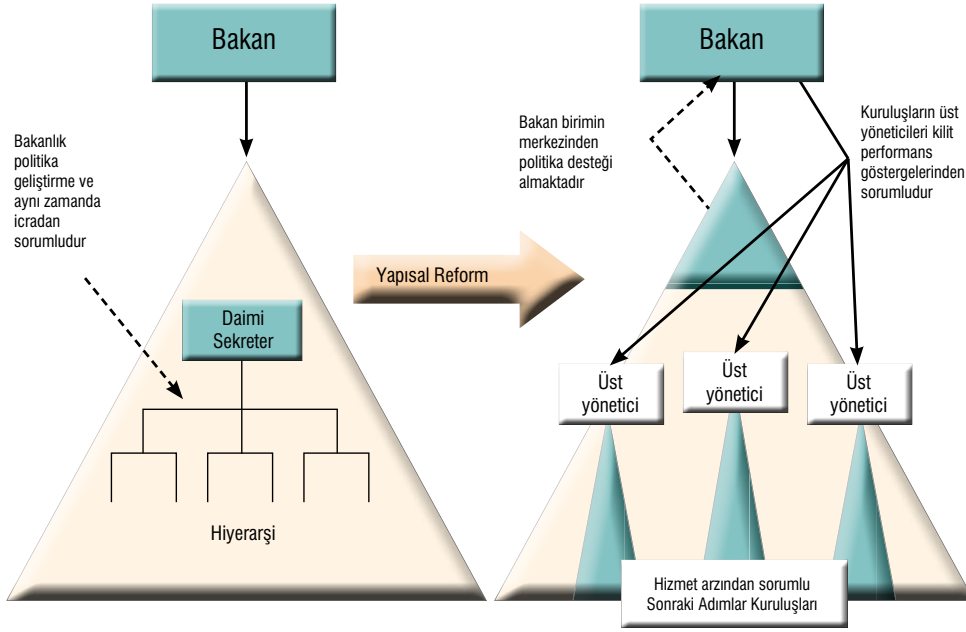
Önerilerden hareketle çok sayıda yarı özerk İcrai İdare kurulmuştur. Bu örgütlere, reform girişimiyle olan bağlarını vurgulamak için “Sonraki Adımlar Kuruluşları” adı da verilmektedir. Bakanlıkların yapısı değiştirilerek hizmet arzı işlevleri bu kuruluşlara devredilmiştir. Bu kuruluşlar merkezi yönetimin bir parçası olarak bakanlıklara bağlı olarak ve bakanın kontrolü altında faaliyet göstermektedir. Bununla beraber sunulan hizmetlerin kalitesinin ve etkinliğinin artırılması amacıyla kendi faaliyetlerini idare etme konusunda serbest hareket etme yetkisine de sahiptir.²¹ Bu serbestliğin sınırları, örgütün faaliyetlerinden sorumlu bakanla kuruluş arasında imzalanan Çerçeve Belge (Framework Document) ile çizilmektedir. Bu belgede kuruluşun rolü, işlevleri, amaçları, hedefleri, yönetim ilkeleri, sunulan hizmetlerin niteliği, kurum içi hiyerarşi ve sorumluluklar, yetki-görev dağılımı, kilit performans göstergeleri, hesap verme sorumluluğu mekanizması, diğer idarelerle ve sorumlu bakanla ilişkileri, ücret ve personel gibi birçok konu ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.

Yarı özerk örgütler ile birlikte hizmet arzında ve personel görevlendirmelerinde sözleşme uygulamaları yaygınlaştırılmış, sözleşme ilişkisi kamu yönetiminin asli unsurlarından biri haline gelmiştir. Şekil 2, Sonraki Adımlar Girişiminden önce ve sonra bakanlıkların örgütsel yapısını göstermektedir.

²⁰ <http://www.civilservice.gov.uk/about/do/evolution/6.asp> (16/05/2008).

²¹ Cabinet Office, “Executive Agencies: A Guide for Departments”, 2006, s. 2.
http://www.civilservice.gov.uk/documents/pdf/public_bodies/exec_agencies_guidance_Oct06.pdf (27/10/2008).

Şekil 2: Sonraki Adımlar Kuruluşlarında Örgütlenme



Kaynak: Paul JOYCE, "Birleşik Krallık Hükümetindeki Son Stratejik Planlamalara Sistemik Bir Bakış" konulu sunuş, Ankara, 16/01/2008.

Diğer yandan, raporda hizmet arzında etkililiğin artırılması için yapısal değişikliğin yetmeyeceği, gerçek bir gelişmenin ilgililerin sonuçlardan kişisel olarak sorumlu olmasıyla sağlanabileceği üzerinde de durulmuştur. Bu çerçevede sahiplenme ve kişiselleştirme duygusu yaratmanın önemine değinilmiştir.²² Bu amaçla, Sonraki Adımlar Kuruluşu yöneticisi (Chief Executive) ilgili bakana karşı doğrudan sorumlu tutulmuştur.

Raporda on yıl içinde tüm kamu kurumlarının %75'inin Sonraki Adımlar Kuruluşları olarak yeniden yapılandırılması öngörülmüştür. 1997 yılına gelindiğinde 360.000 çalışanıyla 136 kurum, Sonraki Adımlar Girişimi çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır. İlk on yıl için hedeflenen orana dokuzuncu yılda %76 ile ulaşılmıştır. 2008 itibarıyla icrai kurum olarak yapılandırılmış 69 idare bulunmakta ve bu kuruluşlarda toplam 282.370 personel çalışmaktadır.²³ Kuruluşlar büyüklük ve faaliyet alanlarına göre çok çeşitlilik göstermekle beraber, tamamı kamu sektörünün hizmet arzı kolunu oluşturmakta ve her birinin açıkça belirlenmiş amaçları, hedef ve sorumlulukları ile temel performans göstergeleri bulunmaktadır.

Bu idareler kamu yönetiminin iklimini değiştirmiş, hizmetlerin ihtiyaçlara cevap veren bir şekilde yeniden yapılandırılmasını sağlamıştır. Bununla birlikte bazı kuruluşların bakanlıkları ile olan bağları zayıflamış, politika yapma süreci ile hizmet arzı arasındaki boşluk açılmıştır.²⁴

Sonraki Adımlar Girişimi kamu yönetiminde, köklü değişimlerin kilit noktasıdır. 1990'lı yılların sonlarında ağırlık kazanan performans yönetimi, stratejik yönetim ve diğer reform inisiyatifleri için uygun bir zemin oluşturmuştur.

22 Osman YILMAZ, "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri", 2002, s. 37. <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf> (04/04/2008).

23 Office for National Statistics, "Civil Service Statistics September 2007", 2008, s. 23-24. <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/cs0708.pdf> (01/10/2008).

24 Prime Minister's Office of Public Service Reform, "Better Government Services, Executive Agencies in the 21st Century", 2002, s. 6.

1.3. Diğer Girişimler

Sonraki Adımlar Girişimini takip eden reform çalışmalarından stratejik yönetim kapsamında önem taşıyanlara aşağıda başlıklar halinde değinilmektedir.

1.3.1. Kalite İçin Rekabet Girişimi

Sonraki Adımlar Girişimini destekleyen reformlardan birisi 1991 yılında hazırlanan Kaliteli Kamu Hizmeti için Rekabet Raporu (Competing for Quality-Buying Better Public Services Report) ile başlatılan Kalite İçin Rekabet Girişimi (Competing for Quality) olmuştur.²⁵ Girişimin temel amacı rekabete açmak suretiyle kamu hizmetlerinin etkinliğini artırmaktır. Rekabete açılan hizmetlerin hacmi ve kapsamının genişletilmesi hedeflenmiştir. Bu çerçevede kamusal bir hizmetin değerlendirilmesi aşağıdaki sorular çerçevesinde aşamalı olarak yapılmaktadır:

- İş yapılması gereken bir iş midir? Değilse ortadan kaldır.
- Bu işle ilgili olarak kamu sektörü bir rol üstlenmeli midir? Üstlenmemeli ise özelleştir.
- Kamunun bir rol üstlenmesi gerekiyorsa faaliyet en etkili şekilde nasıl gerçekleştirilir? Kamu eliyle değilse sözleşme ile özel kesime yapar.
- Kamu kesimince gerçekleştirilmesi zorunlu bir faaliyet ise amaca yönelik bir örgütlenme sağlanmış mıdır? (Sonraki Adımlar Girişiminin sorumluluk ve yetki devri ilkelerinin uygulanması)

1996 yılında yapılan bir değerlendirmede uygulamanın etkinliği artırdığı ve rekabeti yaygınlaştırdığı belirtilmiştir.²⁶

1.3.2. Yurttaş Şartı Programı

1991 yılında yürürlüğe giren bu program stratejik yönetim ve performans yönetimi çerçevesinde değerlendirilebilen ve “Sonraki Adımlar” girişimini tamamlayan bir diğer önemli programdır. Amacı, sunulan tüm kamu hizmetleri için “Yurttaş Şartları” oluşturmaktır. Bu şartlar, vatandaşların kamu hizmetlerinin arzında talep edebilecekleri standartları ortaya koymaktadır. Her kamu kurumu kendi faaliyet alanına ilişkin şartları belirlemekte ve bunların uygulamasından sorumlu olmaktadır. Hizmetin ilan edilen standartların altında sunulması durumunda ilgili kurum vatandaşa karşı sorumlu tutulmaktadır. Tüm kurumlar bu konuda bilgi ve standartları, şikayet mercilerini ve şikayet işlemlerini yayımlayarak kamuoyuna duyurmak zorundadır.

1.3.3. Kamusal Bilgilere Erişim Kanunu

1994 yılında uygulamaya konulan ve 1997 yılında gözden geçirilerek yeniden düzenlenen “Kamusal Bilgilere Erişim Kanunu” (Code of Practice on Access to Government Information) ile vatandaşların bilgi talepleri karşılanmaya başlamıştır. Temel politika kararları ile ilgili bilgiler ve analizler, kamu kurumlarının yaptıkları işlemler ve yurttaşlarla ilişkiler konusunda rehber kitapçıklar hazırlanmıştır. Bu düzenlemeler ile kamu faaliyetleri daha saydam hale getirilmiştir.

25 YILMAZ, a.g.e. s. 38-39. <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf> (04/04/2008).

26 Efficiency Unit, Cabinet Office, “Competing for Quality Policy Review: An Efficiency Unit Scrutiny”, 1996.

1.3.4. Kamu Görevlileri Beyaz Kitapları

Kamu Görevlileri Beyaz Kitapları (Civil Service White Papers), 1994 yılında yayımlanan Devamlılık ve Değişim (Continuity and Change) ve 1995 yılında bunun devamı olarak yayımlanan Devamlılık ve Değişimi İleri Taşımak (Taking Forward Continuity and Change) adlı kitaplardan oluşmaktadır. Bu kitaplarla kamuda çalışanların uyması gereken temel ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkelerin belli başlıları; dürüstlük, bütünlük, objektiflik, politize olmama, işe almada açıklık ve adalet, liyakata dayalı yükselme ve sorumluluk sahibi olma olarak belirlenmiştir.

2. 1997-2008 DÖNEMİ

2.1. Reformlara Genel Bakış

Bu dönem reformları açısından dikkati çeken nokta, hükümetin önceliklerinin, diğer bir deyişle reformların “yönelim”inin değişmesidir. Önceki hükümetlerin rekabetçi piyasa ve işletmecilik yaklaşımının yerini, kamu hizmeti, kamu görevlileri, koordinasyon ve yerleşme gibi kavramlara yönelik vurgu almıştır. Son on yıldaki reformların temel amacı kamu hizmetlerinde üstün kalite sağlamak ve hizmet arzını yararlanıcılar açısından arzu edilir niteliklere çıkarmaktır.

Bu dönemde reform yaklaşımında “refah devleti” modelinin yerine “mümkün kılan devlet” (enabling state) anlayışının benimsendiği görülmektedir. Hükümet, “kontrol etmek” değil, “imkan sağlamak” yaklaşımını benimsemiş; mikro temelde yönetim yerine kamu hizmetleri için stratejik yön belirleme işlevini üstlenmiştir. Çalışmaların daha önceki kazanımlar üzerine inşa edilmesi reformlarda belli bir süreklilik oluşmasını sağlamıştır.

1998 yılında Çağdaş Kamu Hizmetleri Raporu (Modern Public Services), 1999 yılında ise yeni hükümetin reform yaklaşımını ve stratejisini ortaya koyan Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi Raporu (Modernizing Government White Paper) yayımlanmıştır. Söz konusu rapor bu dönemde ortaya konulan ve bu raporda da bahsedilen birçok reformun altyapısını oluşturan önemli bir çalışmadır. Raporda ortaya konulan temel ilkeler aşağıda sıralanmıştır:

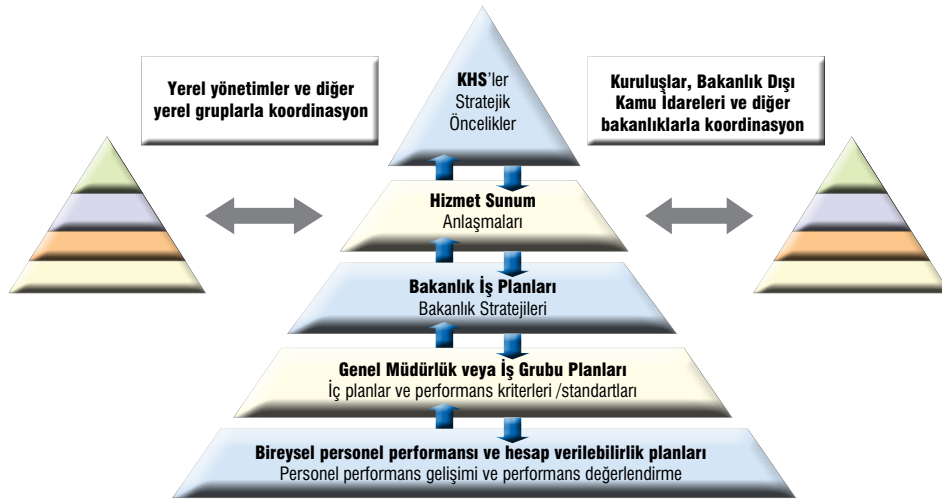
- Politikalar kısa vadeli günlük baskılara tepki olarak değil, orta ve uzun vadeyi kapsayacak şekilde oluşturulacak ve girdilerden ziyade sonuçlar (outcomes) üzerinde odaklanılacaktır.
- Kamu hizmetlerinin arzında hizmetten yararlananların memnuniyeti esas alınacak ve vatandaşların ihtiyaçlarına duyarlı olunacaktır.
- Kamu hizmetleri etkili ve üstün kalitede sunulacaktır.
- Bilgi ve iletişim teknolojilerinden en iyi şekilde yararlanılacaktır.
- Kamu yönetiminde yenilik, geliştirme ve yardımlaşma değerlerinin hakim olduğu bir kültür oluşturulacaktır.

Yönetimde modernleşme yaklaşımı ile; güçlü liderlik, daha iyi iş planlaması, performans yönetimi, şeffaflığın artırılması gibi alanlara odaklanılmıştır. Hükümet ayrıca kararların uzun dönemli sonuçları göz önünde bulundurularak alınması amacıyla bakanlıkların stratejik kapasitelerini artırma yolunda çaba sarf etmiştir.

1998 sonrası dönemde kamu mali yönetiminde kullanılan temel araçlar Harcama Gözden Geçirme Raporları ve Kamu Hizmeti Sözleşmeleridir. Temel olarak Hazinesinin kontrolünde işleyen bu sistemde Harcama Gözden Geçirme Raporları ile üç yıllık harcama limitleri ve bu harcamalar ile elde edilmesi hedeflenen sonuçlar saptanmaktadır. Kamu Hizmeti Sözleşmeleri (KHS) ile de ulusal ölçekteki amaç ve hedefler ile bunlardan sorumlu

kurumlar belirlenmektedir. Kamu kuruluşları ile Hazine arasında kuruluşun sorumlu olduğu ulusal amaç ve hedeflerin nasıl hayata geçirileceğini gösteren Hizmet Arzı Sözleşmesi (Delivery Agreement) imzalanmaktadır. Kuruluşlar bu anlaşma çerçevesinde sorumlu oldukları hedefler için kuruluş ölçeğinde hedefleri içeren stratejik planlar (departmental strategic objectives) hazırlamaktadır. Kuruluş birimleri de kuruluş planına uygun birim planları ile performans göstergelerini oluşturmaktadır. Son olarak kuruluş çalışanları birim planlarını gerçekleştirme yönünde kendi bireysel katkılarını ortaya koyan performans ve sorumluluk planları hazırlamaktadır. Sistemin unsurları ve işleyişi zaman içinde tedricen gelişmiştir. Şekil 3'te bu sistem gösterilmektedir.

Şekil 3: KHS'lerin Ayrıntılı İş Planlarına Aktarılması



Kaynak: Kevin ELLIS, Stephan MITCHELL, "Outcome Focused Management in the United Kingdom"; General Expenditure Policy, HM Treasury, 2002, s. 2.

Birleşik Krallık'ta KHS'ler ve Harcama Gözden Geçirme Raporları ile şekillenen yukarıdan aşağı performans yönetimi sistemi, Hazine'nin liderliği ve gözetiminde ortaya konulmuş, uygulanmış ve geliştirilmiştir. Hazine, performans kriterleri ve değerlendirmelerine özel önem vermiş ve bu konuya özel ekipler oluşturmuştur. Bunun yanı sıra her bir bakanlığın performansı "Harcama Ekipleri" (Spending Teams) tarafından denetlenmektedir. Hazine ve Başbakanlık Hizmet Birimi (PM Delivery Unit), hükümetin öncelikli alanlarındaki performansı artırmaya yönelik ortaklaşa çalışmalar gerçekleştirmektedir.²⁷

1997 sonrası reformlarında Blair Hükümetinin "hizmet arzı" (delivery) kavramına büyük önem verdiği görülmektedir. Vaatlerin yerine getirilmesi, politikaların hayata geçirilmesi ve hizmetlerin önceliklere uygun olarak yürütülmesinin üzerinde özellikle durulmuştur. Başbakanlık Ofisi bünyesinde oluşturulan Başbakanlık Hizmet Birimi ve Hizmet Arzı Sözleşmeleri bu yaklaşımın bir sonucudur.

Birleşik Krallık kamu yönetimi reformlarının bir bileşeni de hükümet tarafından reform çalışmalarında kolaylaştırıcı rol oynamaları, sürece öncülük ederek stratejik yaklaşımın bütün kurumlarda yaygınlaştırılması amacıyla oluşturulan merkezi birimlerdir. Bu birimlerden Başbakanlık Strateji Birimi (PM Strategy Unit) ve Başbakanlık Hizmet Birimi yürüttükleri çalışmalarla reform sürecinde katma değer yaratmışlardır.

27 OECD, "Performance Budgeting in OECD Countries", 2007, s. 197.

Birçok boyutu bulunan reform girişimlerinin stratejik yönetim yaklaşımı çerçevesinde önem taşıyan diğer bileşenleri de reform sürecine uygulayıcı birimlerin de katılımını sağlayarak kurumsal kapasitenin gelişimine katkı sağlayan 2004 yılı kuruluş stratejik planları, koordinasyon kavramını yeni bir çerçeveye oturtan Ortaklaşa Yönetim ve idarelerin hizmet arzı, strateji ve liderlik alanlarında yeterliliklerini ölçmeyi amaçlayan Yeterlilik Gözden Geçirmeleridir. Aşağıda Birleşik Krallık kamu yönetimi reformlarının temel bileşenleri ayrı ayrı ele alınmaktadır.

2.2. Hükümet Öncelikleri

Önceki bölümlerde belirtildiği üzere, 1997 yılında gerçekleşen hükümet değişikliğini müteakip kamu yönetimi reform çalışmaları hızlandırılmıştır. Bu dönemde geçmiş on yılda kamu kesimine yapılan yatırımların yetersiz olduğu yönünde tespit edilerek, hizmet standartlarının yükseltilmesi amacıyla yatırımlara ağırlık verilmiştir. Yatırımlarla kamu hizmetlerinde uzun bekleme sürelerini azaltmak ve daha genel olarak yararlanıcı memnuniyetini artırmak amaçlanmıştır. Bu kapsamda özellikle sağlık ve eğitimde ölçülebilir, somut iyileşmeler sağlanmıştır.

Hükümet, politika ve stratejilere temel oluşturmak amacıyla toplum taleplerini yansıtabilecek şekilde öncelikli alanlarını belirlemiştir. Öncelikli alanlarda sağlanan ilerlemeyi değerlendirebilmek amacıyla performans göstergeleri geliştirilmiştir. Ulusal düzeyde izlenecek birçok performans göstergesi olmakla birlikte, 2001'de Başbakanlık Politika Birimi (PM Policy Unit) ve Başbakanlık Hizmet Birimi sadece dört bakanlık için belirli bir öncelikler setine odaklanılması gerektiği hususunda anlaşmışlardır. Bu bakanlıklar, toplumsal yaşama ilişkin temel hizmetler sunan Sağlık, Eğitim, Ulaştırma ve İçişleri Bakanlıklarıdır. Blair, bütün kuruluşları kapsayan, ayrıntılı bir ulusal performans göstergesi seti oluşturulmasını uygun bulmayarak, söz konusu bakanlıkların belirlenen performans göstergelerini kendi önceliği olarak ilan etmiştir.²⁸

Bu öncelikli alanlar ve ilgili göstergeler aşağıda sunulmaktadır:

- Sağlık: Kalp hastalığı, kanser ölümleri, bekleme listeleri, bekleme zamanları, kaza ve ilk yardım
- Eğitim: 11 yaş grubu çocuklarda okuma-yazma oranı, 14 yaş grubundaki çocuklarda İngilizce ve matematik düzeyleri, derse girmeme oranları
- İçişleri: Genel suç ve suçların dökümü, mağdur olma ihtimali, adalete teslim edilen suçlular
- Ulaştırma: Yol tıkanıklığı ve dakiklik²⁹

Bu alanlarda sağlanan bazı gelişmeler şu şekilde sıralanabilir:

- 1997–2006 yılları arasında sağlık ve eğitim harcamalarının GSYİH'ya oranı sırasıyla %5,4'ten %7,3'e ve %4,5'ten %5,5'e yükselmiştir.
- Hastaların ameliyat için bekleme süreleri yaklaşık bir yıldan on sekiz haftaya düşürülmüştür.
- 75 yaş altı vatandaşların kalp krizi ve buna bağlı hastalıklardan ölüm oranını 2010 itibarıyla %40 düşürme hedefine ulaşılması yolunda önemli ilerleme sağlanmıştır. Kanserle ilgili ölüm oranı ise 1975'den bu yana %20 oranında düşürülmüştür.

²⁸ Paul JOYCE, "Civil Service Strategic Management Session for the Scoping Study of the Strategic Management in Public Administration Project", 15-19 Ekim 2007, s. 17.

²⁹ Paul JOYCE, Malcolm PROWLE, Briefing, "Civil Service Reforms in the UK: Strategic Management", Ankara, 16/01/2008.

- Reform çerçevesinde yapılan çalışmalarla sağlık kesiminde kamu kuruluşları ve özel kuruluşlar birlikte çalışmaya başlamış, bunun yanı sıra kamu hastaneleri özel hastanelere çalışma tarzı açısından yaklaştırılmaya çalışılmıştır. Bu çalışmalar sonrasında Ulusal Sağlık Hizmetleri'nin (National Health Service) tekel gücü azaltılmış ve hızlı bir şekilde kapasite artışı sağlanmıştır.
- 11 yaşındaki çocuklarda okuma-yazma oranı 1997'de %63 iken 2002 yılında %80'e çıkmıştır.
- Suç oranında 1997-2004 arasında %35 azalma meydana gelmiştir.
- Karayollarında yaşanan kazalarda ölüm ve ciddi yaralanmalar, 1994–1998 dönemi ortalamasıyla karşılaştırıldığında 2005'te %33 oranında düşmüştür.

2.3. Harcama Gözden Geçirme Raporları

Harcama Gözden Geçirme Raporları Hazine tarafından geliştirilen ve koordine edilen yönetim ve kontrol araçlarından birisidir. Bu raporlarda hükümetin üç yıllık önceliklerinin genel çerçevesi ile bunların maliyeti (bütçe) yer almaktadır.³⁰ Birleşik Krallık'ta Harcama Gözden Geçirmeleri ile kamu kaynaklarının kilit önceliklere dağıtılması sağlanarak verimlilik artışı ve kaynak israfının azaltılması hedeflenmektedir.³¹ Bütçe sürecinin temel araçlarından birisi olan bu raporlar Hazine ile diğer kamu kuruluşları arasında yapılan müzakereler çerçevesinde hazırlanmaktadır.

Harcama Gözden Geçirme Raporları, düzenledikleri yılı izleyen üç yıl için bakanlıkların harcama limitlerini belirlemektedir. Söz konusu limitler hükümetin politik önceliklerini yansıtan taahhütlerdir. Bu nedenle Parlamento onayına sunulmazlar ve kanun statüsü taşımazlar. Yasal bütçe, yıllık olarak hazırlanan Parlamento Tedarik Tahminleridir (Parliamentary Supply Estimates). Ancak kurumlardan, yıllık bütçelerini Parlamenta sunarken (Kurum bütçeleri Parlamenta sunulmadan önce Hazine'nin ön onayına tabidir.) Harcama Gözden Geçirme Raporları ile belirlenen ödenek tavanlarına uymaları beklenmektedir.³²

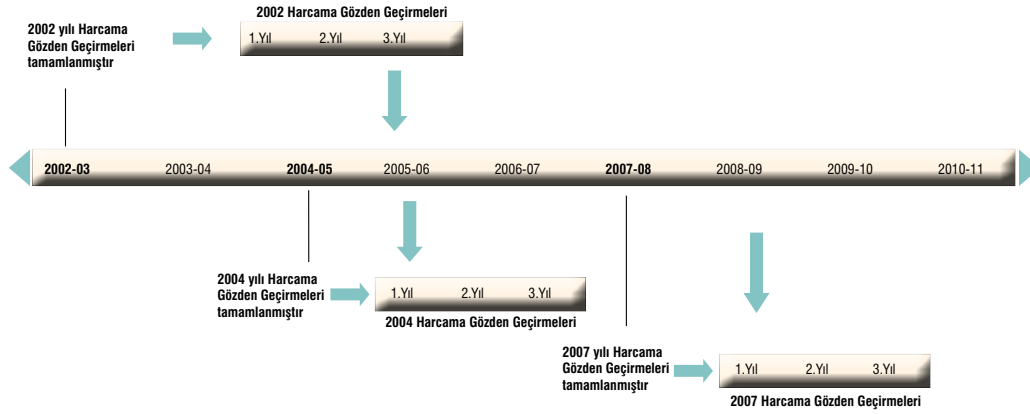
İlki 1998 yılında gerçekleştirilen gözden geçirmeler daha sonra 2000, 2002, 2004 ve 2007 yıllarında tekrarlanmıştır. 1998 ve 2007 yıllarında hazırlanan raporlar Kapsamlı Harcama Gözden Geçirme Raporları (Comprehensive Spending Reviews), diğerleri Harcama Gözden Geçirme Raporları olarak adlandırılmaktadır. Bu ayrımın nedeni 1998 ve 2007 yıllarında hazırlanan raporların seçim dönemini müteakip ilk raporlar olması nedeniyle kapsamlarının biraz daha geniş olmasıdır. Bu iki tür arasında bunun dışında temel bir fark bulunmamaktadır. Harcama Gözden Geçirmeleri ve kapsadıkları dönemler Şekil 4'te gösterilmektedir.

30 HM Treasury, *2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review: "Meeting the Aspirations of the British People"*, 2007, <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7227/7227.pdf> (15/05/2008).

31 OECD, *"Performance Budgeting in OECD Countries"*, 2007, s. 25.

32 Richard HUGHES, *"Performance Budgeting in the UK 10 Lessons from a Decade"*, 2008, s. 4. http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/R.Hughes_Paper.pdf (15/09/2008).

Şekil 4: Harcama Gözden Geçirmeleri Döngüsü³³



Kamu kurumlarının gerek KHS'lerde belirlenen hedeflere ne ölçüde uydukları, gerekse Harcama Gözden Geçirme Raporlarında kendilerine bütçede tahsis edilen kaynakları nasıl kullandıkları Güz Performans Raporları (Autumn Performance Reports) ile kamuoyuna açıklanmaktadır. Ayrıca Hazine söz konusu hedeflerin elde edilme düzeylerini yakından takip etmektedir. Kamu idareleri performans sonuçlarını Başbakanlık Hizmet Birimine raporlamakta, Başbakanlık Hizmet Birimi de tüm kuruluşların performans sonuçlarını değerlendirerek Başbakana ve ilgili bakana sunmaktadır.

2.4. Politika Oluşturma Süreci ve Kamu Hizmeti Sözleşmeleri

Yönetimin Modernleştirilmesi Raporunda politika oluşturma süreci, hükümetlerin politik vizyonlarını gerçek dünyada arzulan değişimleri ve sonuçları gerçekleştirmek üzere program ve eylemlere dönüştürmeleri olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu raporda seçmenlerin kamu hizmetlerinin bireysel ihtiyaçlarına göre şekillendirilmesi yönündeki taleplerinin giderek artması ve sosyal dışlanma, suç oranlarının azaltılması gibi kilit politika konularının eski yöntemlerle çözüme kavuşturulamaması gibi nedenlerle politika üretme süreçlerinin modernleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Modernleştirilmiş politika üretme süreçlerinin uygulanmasından esas olarak ilgili bakanlıklar sorumludur. Ancak merkezi yönetimin de; iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılarak bunlardan ders çıkarılması, karar vericiler için ortak anlayış geliştirilmesinin teşvik edilmesi, birimlerin kıyas noktası (benchmark) olarak alabilecekleri politika üretme modellerinin geliştirilmesi gibi katkı sağlayabileceği pek çok alan mevcuttur. Raporda modern politikaların aşağıda yer alan özellikleri taşıması gerektiği belirtilmektedir:³⁴

- **Stratejik-** gelecek yönelimlidir ve hükümetin uzun vadeli amaçlarına katkı sağlar
- **Sonuç odaklı-** gerçek hayatta arzulan değişimleri gerçekleştirmeyi amaçlar
- **Gerektiği hallerde ortaklaşa yönetimden yararlanan-** kurumsal sınırların ötesinde çalışabilir
- **Kapsamlı-** adaletlidir ve bütün kesimlerin çıkarlarını dikkate alır
- **Esnek ve yenilikçi-** belirtilerle değil gerçek nedenlerle ilgilenir ve tecrübe etmekten kaçınmaz
- **Sağlam-** başlangıçtan itibaren pratikte uygulanabilir ve zamana karşı dayanıklıdır

³³ Birleşik Krallık bütçe yılı Mart ayında başlamaktadır. Bu nedenle kutucuklar yıl bitimlerine denk düşmemektedir.

³⁴ <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/profpolicymaking.pdf> (20/10/2008).

Bu özelliklerden ortaklaşa yönetime raporun ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak yer verilecektir.

Politika oluşturma sürecinin başlangıcını parti manifestoları oluşturmaktadır. Manifestolar partilerin seçim öncesinde ne yapacaklarını açıkladıkları seçim bildirgeleridir. Hükümeti kuran Başbakan parti manifestosuyla uyumlu olarak devletin stratejik önceliklerine karar vermektedir. Bu öncelikler belirlenirken Hazine Sorumlu Bakan ile Kabine belirleyici bir rol üstlenmektedir. Belirlenen öncelikler bakanlıklar düzeyine indirilerek KHS'ler yoluyla kayıt altına alınmakta ve uygulamaya konulmaktadır.

KHS'ler bakanlıklarla Hazinesinin mutabık kaldığı ulusal hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için sorumlu kamu kurumlarını gösteren belgelerdir. Bunlar, siyasi iradenin önceliklerini yansıtmaları bakımından önem arz eden Harcama Gözden Geçirme Raporları ile paralellik taşımaktadır.

KHS'ler;

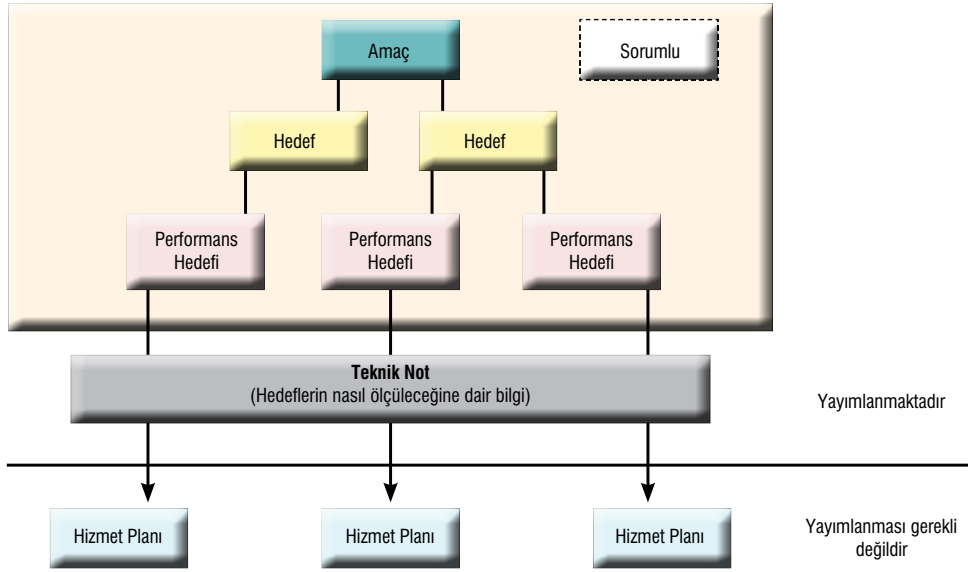
- Birimlerin önemli yatırımların karşılığı olarak sunmayı planladıkları hizmetleri açıklar.
- Ulusal hedefler oluşturur.
- Hükümetin kilit önceliklerine ve kamu kurumlarını en çok ilgilendiren konulara odaklanır.
- Hükümet ve kamu kurumları arasında bir sözleşmeyi temsil eder.
- Kamu hizmetlerinden etkilenenlere karşı sorumlu bakanların taahhütlerini içerir.

Birimlerin harcamaları Hazine ile yapılan görüşmeler sırasında gözden geçirildikten sonra her birim üç yıllık bir harcama planı ve "Kamu Hizmeti Sözleşmesi" hazırlamaktadır. Hazine, bakanlıklarla gelecek üç yıla ilişkin performans hedeflerini esas alarak görüşmekte ve bu hedeflere KHS'lerde yer vermektedir. KHS'ler, hükümet öncelikleri doğrultusunda oluşturulan ölçülebilir hedefleri kapsamaktadır. Sözleşmelerde çıktı hedefleri de içerilmekle birlikte, temel olarak sonuçlara ilişkin hedefler yer almaktadır. KHS'lere ek olarak, her bakanlık/kurum belirlenen hedeflerin nasıl ölçüleceğine ilişkin teknik bir not (technical note) ve hedeflere nasıl ulaşılabileceğine dair bir arz planı (delivery plan) hazırlamaktadır.

KHS'lerde ayrıca, hedeflerin gerçekleştirilmesinde kişisel sorumluluğu olanlar da belirtilmektedir. Siyasi sorumluluk ilgili bakandır. Birden fazla kurumu ilgilendiren KHS'lerde ise en çok ilgili bulunan bakan doğrudan, diğer bakanlar ise dolaylı olarak sorumludur. Benzer biçimde idari sorumluluk da bakanlık daimi sekreterindedir (müsteşar). Bakanların KHS'lerden doğan hesap verme sorumlulukları ile ilgili olarak Hazine Sorumlu Bakanın başkanlık ettiği Kamu Hizmetleri ve Harcamaları Kabine Alt Komitesi (Subcommittee of the Cabinet on Public Services and Expenditure-PSX) de çalışmalar yürütmektedir.

KHS'leri oluşturan unsurlar Şekil 5'te gösterilmektedir.

Şekil 5: Mevcut Kamu Hizmeti Sözleşmesi Biçimi



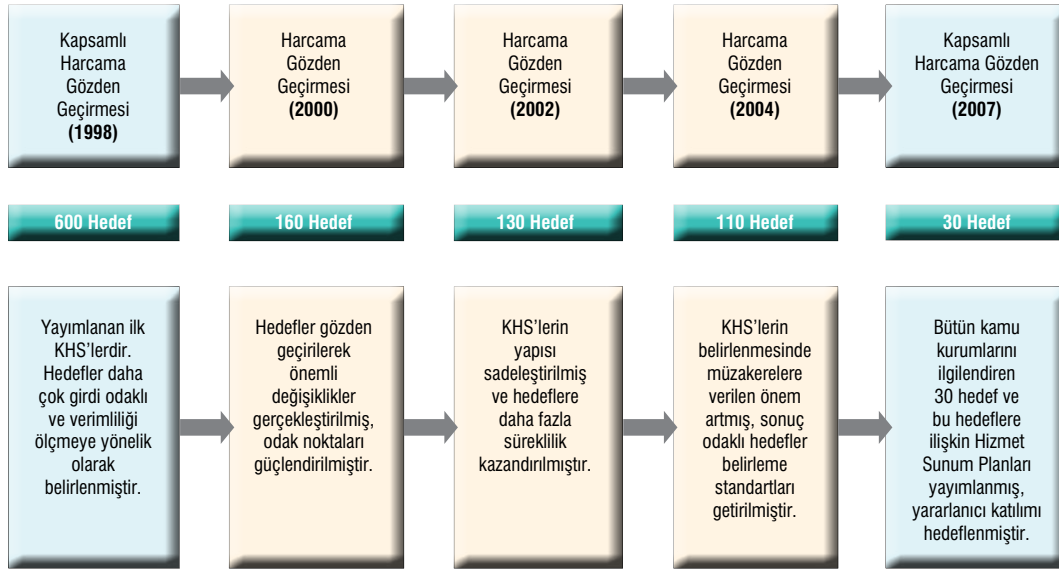
Kaynak: OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, 2007, s.25.

Mevcut KHS'lerde yer alan unsurlar aşağıda belirtilmektedir;

- Bakanlığın üst düzey rolünü belirleyen bir amaç
- Bakanlığın geniş anlamda ulaşmak istediği noktayı ifade eden hedefler
- Büyük çoğunluğu belirli, ölçülebilir, elde edilebilir, ilgili ve zamanında tespit edilmiş sonuç odaklı performans hedefleri
- Bu hedeflerden sorumlu kişi (Bu kişi genellikle ilgili Kabine Bakanı olmaktadır)

Harcama Gözden Geçirmeleri ve KHS'ler 1998 yılından 2007 yılına kadar önemli değişikliklere uğramıştır. En önemli değişiklik KHS'lerdeki hedef sayısının giderek azalmasıdır. 1998 yılında 600 ulusal hedef belirlenmişken bu sayı 2000 yılında 160'a, 2002 yılında 130'a 2004 yılında 110'a ve 2007 yılında 30'a indirilmiştir. Ulusal hedeflerde görülen bu azalışın üç temel sebebi vardır. Bunlardan birincisi 1998 yılında çok sayıda konu öncelik olarak kabul edilirken bu yaklaşımın odaklanmaya engel olması nedeniyle zamanla değişmesi ve gerçek anlamda öncelik niteliği taşıyan hususlara yer verilmesidir. İkinci husus, 1998 yılında belirlenen KHS'lerde daha çok girdi odaklı nitelik taşıyan hedeflerin giderek sonuç odaklı hedefler haline getirilmiş olmasıdır. Üçüncü sebep de kamu kurumlarının sorumlu oldukları ulusal hedeflerin birleştirilerek birkaç kurumu ilgilendiren genel bir ifade olarak belirlenmesidir. Bu yaklaşım aynı zamanda kamu kurumlarının ortak hedefe ulaşmak için ortaklaşa çalışma (joined up government) ilkesinin geliştirilmesinde de etken olmuştur. Ayrıca başlangıçta Hazine tarafından belirlenen hedefler kurumlara yukarıdan dayatılırken, giderek kurumların değerlendirme ve görüşleri de dikkate alınır olmuş, hedefler kamu kurumları ile Hazinesinin ortak çalışması sonucu saptanmaya başlanmıştır. Diğer yandan KHS'ler 2007 Kapsamlı Harcama Gözden Geçirmelerine kadar, Harcama Gözden Geçirme sürecinden ayrı olarak belirlenmekteydi. Bu durum KHS'lerin harcama planları ile bağının yeterince güçlü olmamasına neden olmaktadır. 2007 yılında bu iki süreç birleştirilerek KHS'lerin Harcama Gözden Geçirmeleri ile olan bağı güçlendirilmiştir. KHS'lerdeki değişim Şekil 6'da gösterilmektedir.

Şekil 6: Kamu Hizmeti Sözleşmelerinin Gelişimi



Kaynak: Department for Work and Pensions, Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi, Londra, 19/03/2008 tarihli sunuş.

2007 yılı Kapsamlı Harcama Gözden Geçirme çalışmaları sonucunda belirlenen 30 adet KHS hedefi, politika bütünlüğünü sağlamayı amaçlamaktadır. Her bir KHS bir veya birkaç bakanlığı ilgilendirmekte, farklı bakanlıkların uygulamaları tek bir sözleşmeye hizmet edebilmektedir. Hazine ve idareler arasındaki müzakereler sonucunda geliştirilen KHS'ler açık ve sonuç odaklı ulusal hedefler haline gelmekte ve sorumluluk hizmeti sağlamakla görevli olanlara rücu etmektedir.

İşçi Partisi Hükümeti'nin kamu hizmetlerinde maliyetleri azaltma ve performansla göre kaynak sağlama amacına yönelik olarak uygulamaya koyduğu KHS'ler, OECD'nin "Birleşik Krallık'ta Düzenleyici Reform" Raporunda³⁵, düzenleyici reformun en önemli araçlarından biri olarak tanımlanmaktadır. KHS'lerin yayınlanması hükümetin Parlamento ve halka hesap vermesi bakımından köklü bir değişikliği temsil etmektedir. KHS'ler kamu hizmetlerinden etkilenenlere karşı sorumlu bakanların taahhütlerini içermektedir. KHS'lerin sonuçlarının değerlendirilmesinde; bakanlıklar için kanuni bir yaptırım söz konusu olmamakla birlikte, bazen başarılı kurumlara ilave bütçe sağlanması veya hizmet yürüten birimlerin (front-line services) etkisizliğinin anlaşılması durumunda bu birimlerin kapatılması söz konusu olabilmektedir.

Birleşik Krallık'ta temel olarak yukarıdan aşağı, merkezi bir performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmaktadır. KHS'lerin geliştirilmesi ve yenilenmesi Hazine ve kurumların ortak çalışmaları ile sağlanmaktadır. Tüm performans sözleşmeleri ve bakanlık hedefleri Hazine ile uzlaşılarak belirlenmektedir. Sonuçlar ve kaynak tahsisi arasında doğrudan bir bağlantı olmasa da performans bilgisi, Hazine ve bakanlıklar arasındaki Harcama Gözden Geçirmelerine ilişkin görüşmelerin bir parçası olarak tartışılmaktadır.

Kutu 1'de Hazine ile Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı (Department for Work and Pensions) arasında gerçekleştirilen görüşmeler neticesinde Ekim 2007'de belirlenen bir KHS ve ona ait Hizmet Arzı Sözleşmesi örneği yer almaktadır.

35 http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_33873108_33873870_2510096_1_1_1_1,00.html (24/10/2008).

Kutu 1: Kamu Hizmeti Sözleşmesi

KHS 7: İstihdam edilme şansını bütün kesimler için azami düzeye çıkarmak

Temel Göstergeler

1. Genel istihdam oranının yükseltilmesi
2. Genel istihdam oranları ile engelliler, yalnız ebeveynler, etnik azınlıklar, elli yaş ve üzerindeki, hiçbir niteliği olmayanlar gibi dezavantajlı grupların istihdam oranları arasındaki farkların azaltılması
3. Çalışma çağındaki işsizlerin sayısının azaltılması
4. İnsanların işsiz geçirdikleri sürelerin azaltılması

Hükümetin Öncelikleri

- Bireylerin kendileri için en uygun desteği alabilmelerinin sağlanması için daha esnek, kişiselleştirilmiş ve ihtiyaçlara uygun yeni bir yaklaşım geliştirilmesi
- Yalnız ebeveynlerin istihdam oranının artırılmasıyla çocuk yoksulluğunun önüne geçilmesi
- Sağlık sorunları olan veya engelli bireylerin istihdam edilme şanslarının artırılması ve sağlık sorunları yüzünden işten ayrılmalarının önlenmesi
- İstihdam politika ve programlarında işgücü piyasasında dezavantajlı durumda olan grupların odak alınmasının sağlanması ve bu grupların istihdam oranlarının ayrı olarak takip edilmesi
- İşgücü piyasasında yer almanın ve ilerlemenin teşvik edilmesi
- Sürdürülebilir istihdam ve ilerleme sağlanması
- İşverenlerle yürütülen ortak çalışmalarla işyerlerinde eşitliğin sağlanması ve çalışanların uzun dönemde fayda elde edebilmelerine yönelik işlerin geliştirilmesi
- Yerel idarelere daha fazla yetki devri suretiyle daha fazla neler başarılabilceğinin kent stratejileri yoluyla test edilmesi

Hizmetten Sorumlu Olanlar

- Bu KHS için Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı Kabine Bakanı sorumlu bakandır. İlgili Kabine Komisyonu da KHS ile ilgili performans ve ilerlemeleri izleyecektir.
- KHS için Sorumlu Kıdemli Yönetici de (Senior Responsible Officer) Çalışma ve Emeklilik Bakanlığında Çalışma, Refah ve Eşitlik Grubu Genel Müdürüdür (Director General of the Work, Welfare and Equality).
- İnovasyon Bakanlığı, Çalışma, Girişim ve Düzenleyici Reform Bakanlığı, Öğrenme ve Beceri Konseyi ve Sağlık Bakanlığı yukarıda belirtilen önceliklerin gerçekleştirilmesinde KHS'ye katkı sağlayan kuruluşlardır

2.5. Hizmet Arzı Sözleşmeleri ve Bakanlık Stratejik Hedefleri

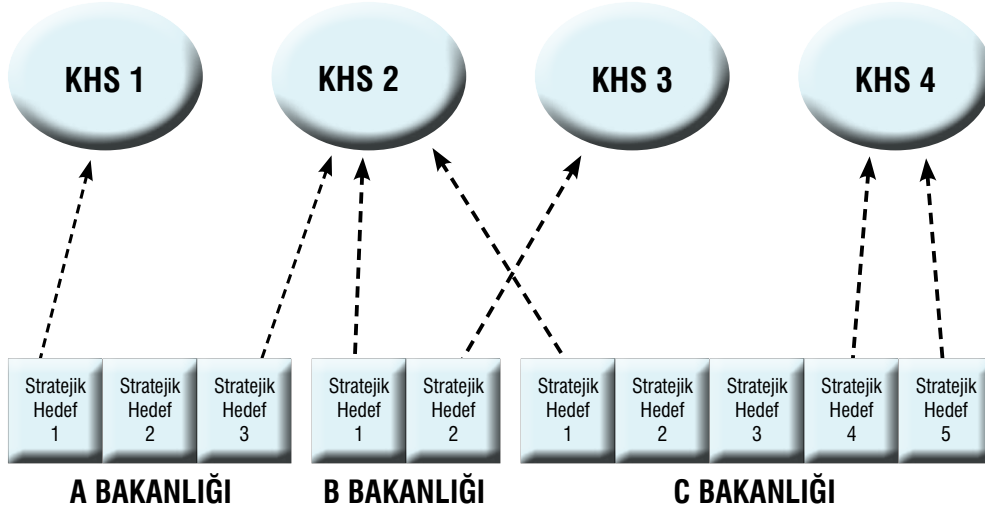
Bakanlıklar yukardan aşağı performans yönetiminin temel unsuru olan KHS'lere uygun olarak bakanlığın sorumlu olduğu ulusal amaç ve hedeflerin hayata geçirilmesi konusunda Hazine ile Hizmet Arzı Sözleşmeleri imzalamaktadır. Bu anlaşma çerçevesinde bakanlıkların sorumlu oldukları hedeflerin bakanlık iş planları ile bağları Bakanlık Stratejik Hedefleri (Departmental Strategic Objectives) ile kurulmaktadır.

Bakanlıklar KHS'lerde yer alan hususların yerine getirilebilmesi için kuruluş ölçeğinde alt hedeflerin yer aldığı planlar hazırlamaktadır. Planların hazırlık sürecinde Hazine ve dış paydaşlarla müzakereler gerçekleştirilmekte ve Başbakanlık Strateji Biriminin de görüşleri alınmaktadır. Görüş alışverişleri sonucunda nihai hale getirilen stratejik hedefler yayımlanmaktadır.

Bakanlık Stratejik Hedefleri hükümetin önceliklerine uygun olarak KHS'ler ile kurulmak istenen çerçeveyi destekleyecek şekilde sonuç odaklı bir yaklaşımla hazırlanmaktadır. Bakanlıklar KHS'lerde yer almayan hususlarda da stratejik hedefler belirleyebilmektedir. Bakanlıkların her bir stratejik hedefi farklı KHS'lere hizmet edebilmektedir. A Bakanlığının bir stratejik hedefi B Bakanlığının sorumlusu olduğu bir KHS'ye katkıda bulunabilmektedir. Bakanlık alt birimleri Bakanlık Stratejik Hedeflerine uygun birim planları ile performans göstergelerini hazırlamaktadır.

Şekil 7'de kurumsal hedefler ve Kamu Hizmeti Sözleşmeleri arasındaki ilişki gösterilmektedir.

Şekil 7: Kamu Hizmeti Sözleşmeleri ve Kurumsal Hedefler



Kaynak: Department for Work and Pensions, Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi, Londra, 19/03/2008 tarihli sunuş.

2007 Kapsamlı Gözden Geçirmeleri döneminde 25 ana bakanlıkta toplam 103 stratejik hedef belirlenmiştir.³⁶ Bu hedefler KHS'lerde yer alan hususların yanı sıra bakanlıkların diğer faaliyetleriyle ilgili hedeflerini de içermektedir. Kutu 2'de Adalet Bakanlığının 2007 Kapsamlı Gözden Geçirmelerine yönelik stratejik hedefleri yer almaktadır.

Kutu 2: Adalet Bakanlığı Stratejik Hedefleri³⁷

1. Demokrasi, hak ve sorumlulukların güçlendirilmesi
2. Medeni hukuk ve aile hukukuna basit ve adil bir yön belirlenmesi
3. Halkın korunması ve kamu düzenini bozan hareketlerin azaltılması
4. Suç mağdurları ve bütün halk için daha etkili, saydam ve ihtiyaçlara cevap veren bir adalet sisteminin yerleştirilmesi

KHS'lerde olduğu gibi stratejik hedefler için de bakanlık içinde sorumlu kişi ve birimler belirlenmektedir. Her bir stratejik hedef için bir Sorumlu Kıdemli Yönetici (Senior Responsible Owner), lider uygulayıcı birim ve lider analist belirlenmektedir.

Bakanlıkların performanslarının ve ilgili oldukları KHS'ler ile ilgili olarak kaydettikleri ilerlemenin izlenebilmesi için her bir stratejik hedefe yönelik göstergeler tespit edilmektedir. Örneğin Çalışma ve Emeklilik Bakanlığında 2007 Kapsamlı Gözden Geçirmeleri dönemi için yedi stratejik hedef ve bu hedeflerin altında toplam yirmi üç gösterge belirlenmiştir. Kutu 3'te bu stratejik hedeflere ve altlarında yer alan göstergelere örnekler verilmektedir.

Kutu 3: Stratejik Hedefler ve Göstergeleri

Stratejik Hedef 3: Sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi

- İş yerlerinde meydana gelen ölümcül ve ağır yaralanma sayısı
- Meslek hastalığına yakalanan kişi sayısı
- Nükleer endüstri, kıyı ve deniz petrol sektöründe meydana gelen tehlikeli olayların sayısı

Stratejik Hedef 4: Yaşlıların sağlıklı ve bağımsız yaşayabilmelerinin desteklenmesi, emeklilerde yoksullukla mücadele edilmesi ve sosyal güvenlik reformunun uygulanması

- 50-69 yaş grubundakilerin istihdam oranı ile genel istihdam oranı arasındaki fark
- Düşük gelirli emeklilerin bütün emekliler içindeki yüzdesi

Stratejik Hedef 5: Engelli vatandaşlara fırsat eşitliği sağlanması

- Engellilerin kendi yaşamlarını kontrol edebilme düzeyleri ile ilgili algılamaları
- Genel istihdam oranı ile engellilerin istihdam oranı arasındaki fark
- Engelliler için üretilen mal ve hizmetlere erişim kolaylığı

³⁶ Department for Work and Pensions, Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi, Londra, 19/03/2008 tarihli sunuş.

³⁷ <http://www.justice.gov.uk/about/our-strategy.htm> (15/08/2008).

2.6. Reform Yönetimi ve Merkezi Düzeyde Oluşturulan Reform Kuruluşları

Hükümetin, köklü reformların yapıldığı ve kamu kesiminde dramatik değişimlerin yaşandığı reform sürecini etkili bir şekilde yönettiği ileri sürülebilir. 1997-2007 döneminde Blair reform sürecini bizzat takip etmiş, bakanları sürekli teşvik ederek, baskı kurarak ve motive ederek kendi bakanlıklarında köklü değişimler gerçekleştirmelerine önyak olmuştur.³⁸ Reformun yönetiminde Kabine Ofisi de etkili olmuştur.

2000'li yıllara gelindiğinde hükümet, reform sürecinin yönetilebilmesi, vaatlerin yerine getirilmesi, hizmetlerin etkili biçimde sunulabilmesi ve özellikle merkezi düzeyde stratejik düşünme kapasitesinin geliştirilmesi amacıyla Kabine Ofisi bünyesinde özel birimler kurmuştur. Bu birimler şunlardır:

- Kamu Hizmetleri Reformu Ofisi (Office of Public Service Reform)
- Politika Direktörlüğü (Policy Directorate)
- Başbakanlık Strateji Birimi
- Başbakanlık Hizmet Birimi

Bu birimler, hükümetin parti manifestosunda yer alan, kamu hizmetlerinin modernleştirilmesi ve reform çalışmalarının başarıya ulaşmasına yardımcı olmak üzere kurulmuştur. Daha sonraki süreçte, 2007 yılında Kamu Hizmetleri Reformu Ofisi ve Politika Direktörlüğü kapatılmıştır. Strateji Birimi ve Hizmet Birimi ise yürüttükleri çalışmalarla kamu kurumlarının kapasitelerinin geliştirmesine, politika ve stratejik yön belirleme süreçlerine önemli katkılar sağlamaktadır.

2.6.1 Başbakanlık Strateji Birimi³⁹

Birim, 2002 yılında Performans ve İnovasyon Birimi (Performance and Innovation Unit), Başbakanlık İleri Strateji Birimi (The Prime Minister's Forward Strategy Unit) ile Yönetim ve Politika Çalışmalar Merkezi'nin (Centre for Management and Policy Studies) bir bölümünün birleştirilmesiyle kurulmuştur.⁴⁰

Kabine Ofisi bünyesinde yer alan birimde, geçici görevli, sözleşmeli ve daimi kamu görevlilerinden oluşan yaklaşık 30-35 kadar personel görev yapmaktadır. Daimi kamu görevlileri genellikle bakanlıklardan gelmektedir. Birim; belirli bir konu üzerinde, çoğunlukla, proje temelli, küçük ekipler halinde ve diğer idarelerle yakın bir iletişim kurarak veya birlikte çalışmaktadır.

Strateji Birimi temel olarak üç role sahiptir:

- Başbakana strateji ve politika önerileri sunmak
- Stratejik kapasitelerinin geliştirmelerine yardımcı olmak dahil hükümet birimlerine etkili strateji ve politika üretilmesi konusunda destek sağlamak
- Ortaya çıkan ve gelecekte karşılaşılabilecek sorunları ve politika zorluklarını saptamak

Politika sorunlarının teşhis edilmesi ve bu sorunların temeline inilmesine yardımcı olmak üzere, çalışmaların analitik niteliğinin yüksek olmasına özen gösterilmektedir.⁴¹ Birimin

38 Michael BARBER, "Instruction to Deliver: Tony Blair, the Public Services and the Challenge of Achieving Targets", Politico's Publishing Ltd, 2007, s. 216.

39 Birimin yaptığı önemli çalışmalardan birisi olan Strateji Yaşam Rehberi (Strategy Survival Guide), Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı ve British Council işbirliği ile Türkçeye tercüme edilmiştir. Rehber, <http://www.basbakanlik.gov.tr/sgb/> adresinden ulaşılabilir.

40 PM Strategy Unit, *Prime Minister's Strategy Unit Briefing*, May 2003, s. 1. <http://www.pm.gov.uk/files/pdf/briefing2.pdf> (04/04/2008).

41 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/about.aspx> (08/05/2008).

benimsemiş olduğu çalışma yaklaşımının birtakım ayırt edici özellikleri mevcuttur:⁴²

- Veri temelli politikaya ve analitik dikkat/titizliğe odaklılık
- Yaratıcılığa ve genel kabul gören doğruların ve kanının sorgulanmasına güçlü vurgu
- İlgili idareleri kesen bir yaklaşım (cross-departmental approach)
- Etkili bir uygulamanın/hizmet arzının sağlanması
- Geleceğin dikkate alınması ve tahmin edilmesi

Birim; gizlilik derecesine sahip ve doğrudan Başbakan'a sunulan öneriler ve analizler, diğer idarelerle gerçekleştirilen ortak çalışmalar, kanun tasarıları ve politika bildirimleri, strateji gözden geçirmeleri gibi çok çeşitli çıktılar üretmekte veya üretilmesine katkıda bulunmaktadır. Bu açıdan hükümet politikalarının şekillendirilmesinde önemli bir role sahiptir.

2.6.2 Başbakanlık Hizmet Birimi

Birim, Hazine bünyesinde görev yapmakla birlikte doğrudan Başbakan'a ve Hazine Sorumlu Bakana karşı sorumludur. 2001 yılında Hükümetin öncelikli alanlarını oluşturan kilit kamu hizmetlerinde (sağlık, eğitim, ulaşım ve iç güvenlik) ve diğer önemli alanlardaki hizmet önceliklerini (delivery priorities) gerçekleştirmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur.⁴³ 40-45 kişiden oluşan küçük bir birimdir. Personelinin 1/3'ü özel sektörden, 1/3'ü diğer kurumlardan geçici görevlendirmeye gelenlerden ve 1/3'ü de kendi kadrolu personelinden oluşmaktadır.

Birim Hazine ile birlikte çalışarak idarelerin KHS'ler için etkili hizmet arzı planları hazırlamalarını, bu planlarda yer alan hedeflere ulaşmak için gerekli veri tabanı, metodoloji ve çerçeveleri oluşturmalarını ve kendi personelinin eğitim ve gelişim ihtiyaçlarını doğru bir şekilde saptamalarını sağlamak amacıyla performans ölçme ve değerlendirme çalışmaları yürütmektedir. En önemli çıktıları-çalışmaları altı ayda bir Başbakan'a ve ilgili bakana sunulan Hizmet Raporlarıdır (Delivery Reports). Bu raporlarda birimlerin hizmet arzıyla ilgili durumları aşağıda yer alan dört kategoride, hizmet zincirinin tamamını dikkate alarak merkezi düzeyde değerlendirilmektedir;

- Hizmet arzının zorluk derecesi
- Planlama kalitesi
- İlerleme kaydetme kapasitesi
- Hizmet basamağı

Diğer yandan envanter çıkarma işleri ve KHS Gözden Geçirmeleri (PSA Reviews) birim tarafından yürütülen diğer çalışmalarıdır.

KHS Gözden Geçirmeleri, özellikle birden çok birimi ilgilendiren KHS'lere (Cross-cutting PSAs) odaklanmak için geliştirilen yeni bir araçtır. Birimlerin, bu tür KHS'lerle hedeflenen sonuçlara ulaşılmasına dönük çalışmaları, ilgili diğer birimlerle koordinasyon ve işbirliği sağlayarak etkili ve verimli bir şekilde yürütme kapasiteleri değerlendirilmektedir.

42 PM Strategy Unit, "Prime Minister's Strategy Unit Briefing", May 2003, s. 4. <http://www.pm.gov.uk/files/pdf/briefing2.pdf> (04/04/2008).

43 <http://www.number-10.gov.uk/output/Page3055.asp> (08/05/2008).

2.7. 2004 Yılı Kuruluş Stratejik Planları

2004 yılında "Mümkün Kılan Hükümet" yaklaşımının bir parçası olarak tüm bakanlıklar beş yıllık kurumsal stratejilerin belirlendiği stratejik planlar hazırlamıştır. Bu planların hazırlanmasında Blair öncü olmuş ve tamamını sahiplenmiştir. Plandaki hedefleri gerçekleştirememek, bakanların Başbakan'a hesap vermelerini gerektirebilmiştir.⁴⁴

Stratejik planların tümü iddialı ve kapsamlı dönüşüm ve reform programları öngörmüştür. Planlar, sağlık, eğitim, adalet hizmetleri gibi alanlarda reform araçları olarak ele alınmıştır. Stratejik planlar aynı zamanda 2005 yılında gerçekleştirilecek genel seçimler öncesinde İşçi Partisi'nin seçim manifestosunun hazırlık sürecinin bir parçası olmuştur.⁴⁵

Beş yıllık kurum stratejilerinin oluşturulması ile esas olarak kamu yönetimi reformunun uygulayıcı idarelere yayılması amaçlanmıştır. Kuruluşların, parti manifestoları, hükümet öncelikleri ve KHS'ler gibi ulusal düzeydeki belgeler ışığında kendi orta ve uzun vadeli kararlarını vermeleri beklenmiştir. Böylece stratejik yönetim ve politika üretme kapasitelerinin artırılması hedeflenmiştir.⁴⁶ Aynı zamanda öngörüsüz, kısa vadeli kararların zararlarının asgariye indirilebilmesi ve kuruluşların kazanacağı stratejik bakışla belli bir kapasitenin oluşması hedeflenmiştir. Örneğin Çalışma ve Emeklilik Bakanlığının (Department of Work and Pensions) 92 sayfalık stratejik planı incelendiğinde geniş bir durum analizi yapıldığı gözlenmektedir. Burada geçmiş veriler, şimdiki durum ve geleceğe yönelik öngörüler kuruluşun değişik bölümlerinin uğraş alanları çerçevesinde ayrıntılı olarak incelenmiştir.⁴⁷

2004 yılında hazırlanan kuruluş stratejik planları, kurumların örgütsel zayıflıkları, stratejik düşünme kapasitelerindeki yetersizliklerine ve Harcama Gözden Geçirme Raporları ile bağlarının kurulamamış olmasına rağmen başarıya ulaşmıştır.⁴⁸

2.8. Ortaklaşa Yönetim

Ortaklaşa Yönetim (Joined-up Government), çeşitli kamu kuruluşları, özel sektör işletmeleri ve gönüllü kuruluşların ortak bir amaç çerçevesinde kurumsal sınırlar içerisinde çalışmalar gerçekleştirmeleri amacıyla bir araya getirilmeleridir.^{49, 50}

Ortaklaşa Yönetim farklı biçimlerde yürütülebilmektedir:

- **Örgütsel Sınırların Yeniden Düzenlenmesi-** iki veya daha fazla örgütün tamamının veya sadece ilgili bölümlerinin birleştirilerek yeni bir örgüt oluşturulması
- **Resmi Ortaklık-** bir sözleşme, protokol veya bir çerçeve anlaşma çerçevesine iki veya daha fazla kuruluş tarafından ortak çalışmalar yürütülmesi
- **Gayriresmi Ortaklık-** görüşmeler, istişareler ve yazılı olmayan iki taraflı anlaşmalar çerçevesinde ortak çalışmalar gerçekleştirilmesi

44 Paul JOYCE, "Civil Service Strategic Management Session for the Scoping Study of the Strategic Management in Public Administration Project", 15-19 Ekim 2007, s. 55.

45 Paul JOYCE, "Civil Service Strategic Management Session for the Scoping Study of the Strategic Management in Public Administration Project", 15-19 Ekim 2007, s. 55.

46 Michael BARBER, "Instruction to Deliver: Tony Blair, the Public Services and the Challenge of Achieving Targets", Politico's Publishing Ltd, 2007, s. 216.

47 http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2005/5_yr_strat/pdf/report.pdf (15/08/2008).

48 Paul JOYCE, "Civil Service Strategic Management Session for the Scoping Study of the Strategic Management in Public Administration Project", 15-19 Ekim 2007, s. 55.

49 National Audit Office, "Joining up to Improve Public Services", 2002, s. 1.

50 Geoff MULGAN, "Joined up Government: Past, Present and Future", Young Foundation, 2005, s. 1.

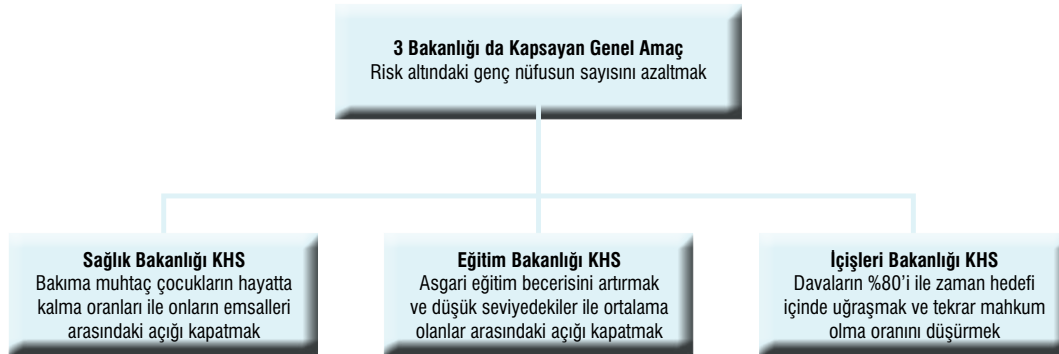
Bu yönetim tarzıyla, bir yandan hizmet arzında rol alan kurumların aynı amaç için birlikte hareket etmesi, diğer bir ifadeyle koordinasyon sağlanacak, diğer taraftan tek bir kurumun sınırlarını aşan kritik konularda diğer kurumların desteği, başka bir deyişle bütünleşme sağlanacaktır. Kamu kaynaklarının israfı da önlenecektir.

Kamu kurumları, gönüllü kuruluşlar ve özel sektörün yapacağı ortaklaşa çalışmalar:

- Kurumları geniş bir bakış açısına kavuşturarak, yaşlılar ve çocuklar gibi müşteri grupları için kesit programlara katkıda bulunmalarını sağlamaktadır.
- Çözümü zor ekonomik ve sosyal sorunları, birbiriyle ilişkilendirilmiş ve karşılıklı olarak birbirini destekleyen; dolayısıyla başarılı olma şansı daha yüksek programların tasarlanmasını destekleyerek çözüme kavuşturmaktadır.
- Aynı amaca yönelik hizmetleri tek noktada toplayarak hizmet arzını iyileştirmektedir.
- Farklı arka planlara deneyimlere sahip kişileri bir araya getirerek inovasyonu desteklemektedir.
- Kamu hizmetlerinin farklı birimler tarafından sunulması esnasında meydana gelen tekrarları kaldırmakta, ölçek ekonomileri gerçekleştirmekte ve bu şekilde kamu hizmetlerinde maliyet etkinliği artırmaktadır.

Ortaklaşa yönetimin en iyi örneği KHS'lerin uygulanmasından sorumlu bakanlıkların birlikte yaptıkları çalışmalardır. Her bir KHS birden çok bakanlıkla ilgili olduğundan bakanlıklar stratejilerini belirlerken ortak bir çalışma yürüterek başarısızlık riskini asgariye indirmeye çalışmaktadır. Ortak çalışmalar sonucunda her bir KHS'nin izlenmesinden o KHS ile en çok ilgisi olan bakanlık görevlendirilerek izleme sürecinde karışıklık olması ihtimali de azalmaktadır. Şekil 8'de üç bakanlığı ilgilendiren bir KHS'nin her bir bakanlıktaki yansıması gösterilmektedir.

Şekil 8: Kamu Hizmeti Sözleşmeleri ve Ortaklaşa Yönetim



2.9. Kapasite Geliştirme: Yeterlilik Gözden Geçirme Raporları

Kamu kurumlarının kapasitelerinin artırılması, daha iyi kamu hizmeti sunmanın önemli araçlarından birisi olarak görülmektedir. Hükümet, 2006 yılından itibaren kamu idarelerinin yeterliliklerini değerlendirmek amacıyla iki yılda bir “Yeterlilik Gözden Geçirme Raporları” hazırlamaya başlamıştır. Yeterlilik Gözden Geçirmeleri, kuruluş bazında uygulanan nesnel bir değerlendirme çerçevesidir.⁵¹

Gözden geçirme çalışmaları Başbakanlık Hizmet Birimi tarafından kamu, özel ve STK kesimleri uzmanlarından oluşturulan bir komite tarafından yapılmaktadır. İncelemenin temel amacı kamu idarelerinin hedeflerine ulaşabilme ile riskleri anlayabilme ve karşılayabilme için etkili ve verimli çalışabilme niteliklerinin değerlendirilmesidir. Bunun için idarenin liderlik, strateji ve hizmet arzından oluşan üç alandaki durumu, on başlık altındaki kırk dokuz soru yardımı ile beş kategoride değerlendirilmektedir. Kutu 4’te bu unsurlar ile her unsur altında yer alan sorulardan seçilen birer örneğe, Kutu 5’te ise değerlendirme kategorilerine yer verilmiştir.

51 Capability Reviews, “Department for Work and Pensions: Progress and Next Steps”, 2006 s. 22-26.
http://www.civilservice.gov.uk/documents/capability/pdf/dwp_capability_review.pdf (15/10/2008).

Kutu 4: Yeterlilik Modeli Değerlendirme Sorularından Örnekler

Liderlik

Yeterliliği ölçen kilit sorular

L1 Yön belirleme

Krizlerle veya sistem şoklarıyla karşılaştığınızda odak noktanızı nasıl koruyabiliyorsunuz? Bunu, şartlar değiştğinde vizyonunuzu güncelleme ihtiyacıyla nasıl dengeliyorsunuz?

L2 Tutkuyu, ilerlemeyi ve sevk etmeyi ateşleme

Enerjiyi ve coşkuyu nasıl koruyabiliyorsunuz? Personelinize kurumunuzda çalışıyor olmaktan dolayı gurur duymaları için nasıl ilham sağlıyorsunuz?

L3 Hizmet arzı ve değişimi yönlendirmek için sorumluluk alma

Sistem içinde etkili bir ekip çalışması ve kurum kültürü oluşturulması için nasıl bir rol model oluşturuyorsunuz?

L4 Yeterlilik geliştirme

Kapasite geliştirmek için yetenekleri ve inovasyonu nasıl destekliyorsunuz?

Strateji

Yeterliliği ölçen kilit sorular

S1 Çıktılara odaklanma

Vatandaşlara fayda sağlayacak ve yararlanıcıların genel yaşam kalitesini iyileştirecek açık ve iddialı sonuç, amaç ve hedefleriniz var mı?

S2 Kanıtlara dayanan tercihleri esas alma

Kararlarınızın sağlam veriye ve analize dayanarak alındığından nasıl emin oluyorsunuz?

S3 Ortak amaç geliştirme

Etkili ortak çalışmanın önündeki engelleri nasıl kaldırılıyorsunuz? Stratejilerin uygulanmasını garantilemek için öğrenmeyi nasıl paylaşıyorsunuz?

Hizmet Arzı

Yeterliliği ölçen kilit sorular

D1 Plan, Kaynak ve Öncelikler

Hizmet arzı planlarınız birbiriyle tutarlı mı ve stratejinizi gerçekleştirecek bağdaşık bir bütün oluşturuyorlar mı?

D2 Açık roller, sorumluluklar ve iş modelleri geliştirme

Hizmeti götürülenlerle, paydaşlarınızla ve ortaklarınızla nasıl müzakere ediyor ve sözleşme düzenliyorsunuz? Bu sözleşmeler nasıl belgeleniyor ve paylaşılıyor?

D3 Performans yönetimi

Araştırmalar ve analitik kapasiteyle desteklenen yüksek kalitede performans bilgilerine sahip misiniz? Bu bilgiler, tedarik zinciri boyunca performansı izlemenize olanak sağlıyor mu?

Kutu 5: Yeterlilik Modeli Değerlendirme Kategorileri

Değerlendirme Kategorileri



Güçlü- yeterlilik modeli ile uyumlu olarak gelecekteki hizmet tedariki için yüksek yeterlilik. Orta vadede dönüşümü sağlayabilmek için gerekli eylem ve iyileştirmeye açıkça odaklanılmış.



İyi Konumlanmış- planlanan veya hali hazırda uygulanan pratik eylemler yoluyla gelecekteki hizmet tedariki için yeterlilikteki herhangi bir açığı kapatabilecek konumda. Yeterliliği geliştiriyor ve orta vadede daha da geliştirmesi bekleniyor.



Gelişim Alanı- idare düzeltici eylemler gerçekleştirmek suretiyle gelecekteki hizmet tedariki için yeterlilikteki bazı ciddi zayıflıkları düzeltebilecek kapasiteyi taşımaktadır. Bu boşlukları kapatmak ve orta vadede iyileştirme sağlama için daha fazla eylem gerekmektedir.



Acil Gelişim Alanı- acil eylem gerektiren, gelecekteki hizmet tedariki için yeterlilikte ciddi zayıflıklar. Zayıflıkları gidermek için güçlü bir konumda değildir ve etkili tedariki garantilemek için ciddi eylem ve desteğe ihtiyaç vardır.

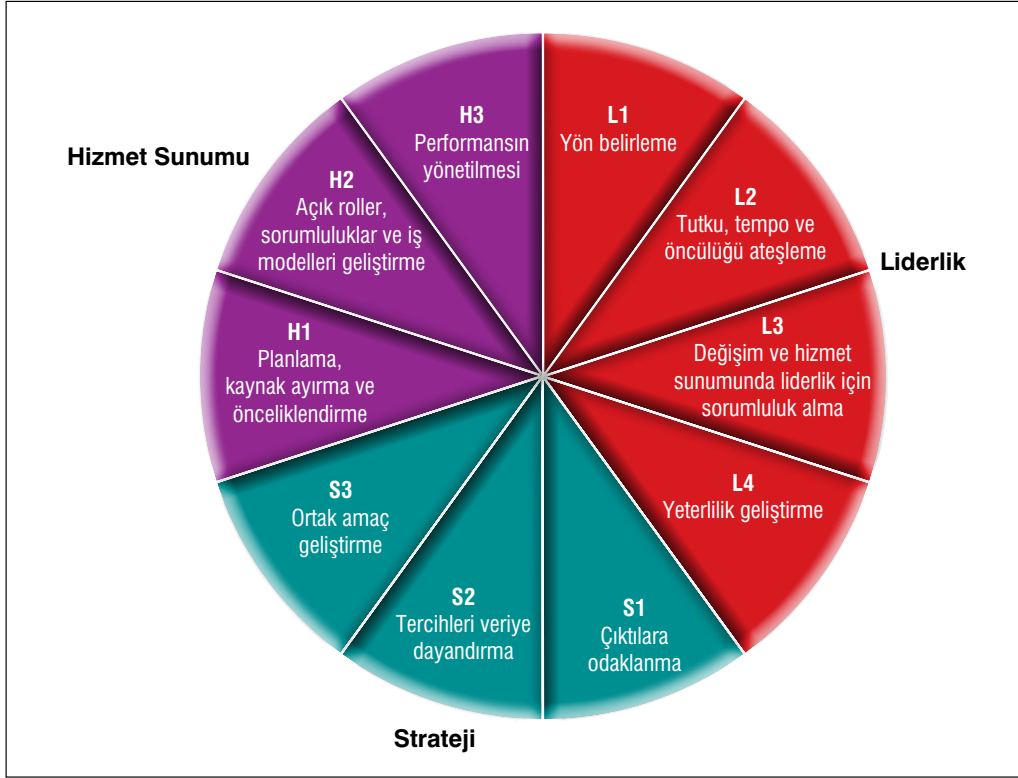


Ciddi Endişeler- mevcut yeterliliğe ilişkin ciddi kaygılar. Mevcut zayıflıkları gidermek ve orta vadede iyileştirmeyi garantilemek için müdahale gerekmektedir.

2.9.1. Yeterlilik Modeli

Yeterlilik modeli, Yeterlilik Gözden Geçirmeleri için özel olarak tasarlanmıştır. Kamu idarelerindeki kıdemli yöneticiler ve dış uzmanlara danışılarak geliştirilmiştir. Model özellikle seçicidir ve yeterliliğin en önemli olduğu alanlara odaklanmaktadır: Bunlar liderlik, strateji ve hizmet arzıdır. Şekil 9'da yeterlilik modelini oluşturan değerlendirme alanları ve her bir alan içinde yer alan alt başlıklar gösterilmektedir.

Şekil 9: Yeterlilik Modeli Değerlendirme Alanları



Gözden geçirmeler idareler için yeterlilik değerlendirme sağlar, geliştirilmesi gereken kilit alanları belirler ve bu alanları ifade etmek için kilit eylemler ortaya koyar. Gözden geçirmelerin kapsamı, yeterlilik modelini kullanarak kurumların yukarıda belirtilen alanlarda üst düzey liderlik kapasitesini değerlendirmektir.

Tüm kamu kuruluşları için ilk yeterlilik gözden geçirmeleri 2006 ve 2007 yıllarında tamamlanmıştır. Kurumların gözden geçirme sonucunda saptanan alanlar itibarıyla kendilerini geliştirmeleri beklenmektedir.

2.10. 2000'ler ve Sonrası

1997-2008 döneminde performans yönetimi ve stratejik yönetimi doğrudan etkileyen diğer girişimler de olmuştur. Raporun hacmi ve odağı bunların tümünün içerilmesini mümkün kılmamıştır. Performans/stratejik yönetim çerçevesi, personel reformu, yerel idare/merkezi idare ilişkisi reformları, e-devlet ve idari basitleştirme gibi alanlarda gerçekleştirilen çalışmalarla birebir ilişkilidir. Bu alanlarda da önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Diğer yandan kamu kesiminde inovasyonun geliştirilmesi ve risk yönetimi Birleşik Krallık'ta özellikle 2000'lerden sonra ağırlık kazanan temel reform alanları olmuştur.⁵² Son dönemde özellikle risk ve risk yönetimi ile hükümetin bu alandaki rolü öne çıkmıştır. Risk, makro

⁵² 2007'de iş başına gelen Brown hükümetinin ilk kurduğu bakanlık, İnovasyon, Üniversiteler ve Beceriler Bakanlığıdır (Department for Innovation, Universities and Skills).

anlamda özellikle refah devletinin üstlendiği işlev ve sorumlulukların karşı karşıya bulunduğu zorlukların yönetilmesini, mikro anlamda ise örgütsel bazda kuruluşun amaçlarına ulaşmada karşılaşılabilecek belirsizlik, fırsat ve tehditleri yönetmeyi içermektedir. Bu çerçevede iç kontrol risk yönetimi olarak da tanımlanmaktadır. Hemen hemen tüm kamu idarelerinde yönetim kavramı kapsamında temel risk yönetimi yapıları kurulmuştur. Örneğin bakanlık yönetim kurullarının görevleri arasında risk yönetimi de yer almaktadır. Özetle risk yönetimi kamu kesiminde yeni bir yönetim çerçevesi olarak ortaya çıkmıştır.

2007 yılında işbaşına gelen Brown Hükümetinin son on yılda izlenen reform politikalarından köklü bir sapma ve farklı girişimler ortaya koymayacağı beklenebilir. Bu dönemde reformların “derinleşeceği” ve “genişleyeceği” vurgulanmıştır. Brown Hükümetinin üzerinde durulacağını belirttiği reform girişimlerinden başlıcası kamu hizmetlerinin kişiselleştirilmesi, özellikle eğitim, sağlık hizmetlerinin kullanıcıların ihtiyaçlarına daha duyarlı kılınarak özgül ihtiyaçlara göre belirlenmesi ve bütçelenmesidir. Kamu hizmetlerine ilişkin tedarikçilerin ve hizmetin niteliği bakımından seçeneklerin çoğaltılması hedeflenmektedir.

Kabine Ofisi tarafından Temmuz 2008’de gelecek dönem reformlarının vizyonunu ortaya koyan “Mükemmellik ve Adalet: Dünya Standartlarında Kamu Hizmetleri Sağlamak”⁵³ (Excellence and Fairness: Achieving World Class Public Services) konulu bir rapor hazırlanmıştır. Raporda vatandaşlara yetki devredilmesi, kamu hizmetlerinde yeni profesyonellik (new professionalism) ve stratejik liderlik konuları reformların gelişim eksenleri olarak gösterilmiştir. Aşağıda söz konusu gelişim eksenlerine kısaca yer verilmektedir:

- Vatandaşlara yetki devredilmesi yaklaşımı ile bütün vatandaşların benzersiz bireyler olarak algılanarak kamu hizmetlerinin bireylerin kişisel ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde yapılandırılması öngörülmektedir. Bunun sağlanabilmesi için kamu hizmetlerinde kişisel bütçeleme yönteminin yaygınlaştırılarak vatandaşlara tercih hakkı sağlanması, bireylere ve topluluklara kamu hizmetlerinin başarısının değerlendirilmesinde daha fazla söz hakkı tanınması ve performans bilgilerinin kalitesinin ve erişilebilirliğinin artırılması gerekmektedir.
- Yeni profesyonellik boyutu ise kamu çalışanlarının yaratıcılıklarının ve motivasyonlarının artırılmasını ve hükümet ile profesyonel çalışanlar arasında yeni ilişkilerin kurulmasını içermektedir. Kamu çalışanlarının becerilerinin ve hizmet kalitesindeki tutarlılığın artırılması, hizmet standartlarının profesyonel olarak tespit edilmesi, yüksek performansın ve başarının ödüllendirilmesi bu boyutun öne çıkan unsurlarıdır.
- Stratejik liderlik ile hükümetlerin bir taraftan kamu hizmetlerinin vatandaşların kişisel ihtiyaçlarına cevap verebilecek niteliğe kavuşturulabilmesi için vizyon ve yön belirleme rolü üstlenirken, diğer taraftan hizmet arzında görev alan personele yenilikçi uygulamalar için gerekli özgürlüğü sağlayabilmeleri kastedilmektedir.

53 http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/public_services.aspx (15/10/2008).

III.

BİRLEŞİK KRALLIK KAMU HİZMETLERİ REFORM MODELİ

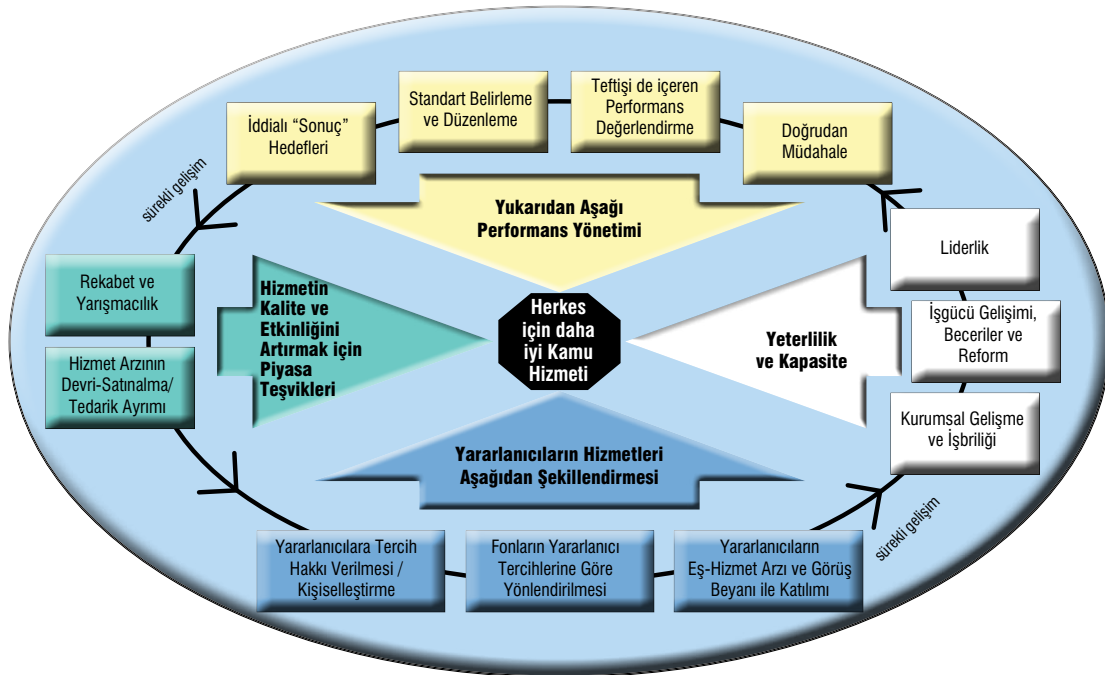
III. BİRLEŞİK KRALLIK KAMU HİZMETLERİ REFORM MODELİ⁵⁴

Başbakanlık Strateji Birimi tarafından 2006 yılında, zaman içinde gelişen reform girişimlerinin evrildiği yapıyı göstermek amacıyla kavramsal bir model geliştirilmiştir. Modelde, bir çoğu yukarıda anlatılan ve tarihsel süreçte birbirine eklenerek gelişen reform uygulamaları ve araçları belirli bir çerçeveye yerleştirilmektedir. Birbiriyle ilişkili unsurlardan oluşan bu çerçeve “Birleşik Krallık Kamu Hizmeti Reform Modeli” olarak adlandırılmaktadır. Model baştan tasarlanıp uygulamaya konmuş bir yapıyı temsil etmemekte, süreç içindeki gelişmeleri, aralarındaki ilişki ve bütünlüğü kurarak kavramsal düzlemde göstermeyi amaçlamaktadır. Modelin merkezini hükümetin “herkes için daha iyi kamu hizmeti” (Better Service for All) ifadesi ile özetlenebilecek vizyonu oluşturmaktadır. Modelin dört unsuru bulunmaktadır:

- Yukarıdan Aşağı Performans Yönetimi
- Kamu Hizmetlerinin Kalite ve Etkinliğinin Artırılması İçin Piyasa Teşvikleri
- Hizmetlerin Şekillendirilmesinde Yararlanıcıların Etkisi
- Yeterlilik ve Kapasite

Şekil 10’da yer alan model ve unsurları aşağıda ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Şekil 10: Birleşik Krallık Hükümetinin Kamu Hizmeti Reform Modeli: Kendi Kendini Geliştiren Sistem



Kaynak: Prime Minister’s Strategy Unit, “The UK Government’s Approach to Public Service Reform”, 2006, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/>

54 Bu bölüm ağırlıklı olarak Başbakanlık Strateji Birimi tarafından 2006 yılında hazırlanan Birleşik Krallık Hükümetinin Kamu Hizmetleri Reformuna Yaklaşımı (The UK Government’s Approach to Public Service Reform) Raporundan tercüme edilmiştir.

1. YUKARIDAN AŞAĞI PERFORMANS YÖNETİMİ

Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği üzere kamu hizmetleri reformunun en önemli boyutlarından birisi yukarıdan aşağı performans yönetimidir. Yukarıdan aşağı performans yönetimi ile kuruluşlar üzerinde etkinliği sağlamaya dönük baskı kurulması amaçlanmaktadır. Bir taraftan kamu yatırımları artırılırken diğer taraftan kapsamlı bir performans yönetimi buna eşlik etmiştir. Yukarıdan aşağı performans yönetimi sisteminde temel araç KHS'ler ve Harcama Gözden Geçirme Raporlarıdır. Ayrıca ulusal performans değerlendirmeleri, standart tespiti ve düzenlemeler, doğrudan müdahale ve zorlayıcı çıktı hedefleri gibi unsurlar kullanılmaktadır. Hükümet bu araçlar yoluyla kurumlar üzerinde baskı oluşturarak daha iyi kamu hizmeti arzı için zorlamaktadır. Yukarıdan aşağı performans yönetimi modelinin temel bileşenleri şu şekilde sıralanabilir.

İddialı “Sonuç” Hedefleri: Kamu hizmetlerinde iyileştirme sağlayabilmek için öncelikli alanlarda Kamu Hizmeti Sözleşmeleri vasıtasıyla kamu kurumları için zorlayıcı çıktı hedefleri belirlenmektedir. Örneğin suç oranlarının azaltılması, çocuk yoksulluğu oranlarının azaltılması gibi sonuçlar hedef olarak belirlenmiştir.

Standart Belirleme ve Düzenleme: Hükümet kamu hizmetleri için nitel ve nicel olarak asgari hizmet standartları belirlemekte ve kamu hizmeti sunulan alanları düzenlemektedir.

Performans Değerlendirmesi: Hizmet sağlayıcıların belirlenmiş standartları karşılama durumlarını tespit etmek amacıyla performans değerlendirmeleri gerçekleştirilmektedir.

Doğrudan Müdahale: Hükümet hizmet sağlayıcıların düşük performans gösterdiği ya da başarısız olduğu alanlarda kamu kurumlarına doğrudan müdahale ederek kuruluşun performansını artırmaya dönük çalışmalar yürütmektedir.

Hükümet yukarıdan aşağı performans yönetimi ile kamu kurumlarının performans gelişimini azamiye çıkarmayı hedeflemekte ve bu yönde bir sistem oluşturmanın adımlarını atmaktadır. Ancak yukarıdan aşağı performans yönetimi beraberinde aşağıda yer alan bazı sakıncaları da getirebilmektedir.

- Farklı alanlarda daha verimli işler için kullanılacak zamanın, kurumların hedeflerine ulaşmadaki performanslarının denetlenebilmesi için gerekli bilgileri elde etmek için harcanması, bürokrasiyi artırmakta ve verimliliği azaltmaktadır.
- Kurum çalışanlarının kullanıcı tercihlerine ve yerel ihtiyaçlara cevap verebilme konularındaki hareket alanları, yukarıdan aşağı yapılan düzenleme ve müdahalelerle kısıtlanabilmektedir.
- Hizmet arzı için katı standartların öngörülmesi kullanıcı ihtiyaçlarını ve tercihlerini dikkate alan profesyonel davranış biçimlerine zarar vererek, aksi yönde davranışların teşvik edilmesine yol açabilmektedir.

Bu sakıncaları bertaraf edebilmek için hükümet tarafından alınan bazı önlemler aşağıda yer almaktadır:

- “Sonuç” olarak belirlenmiş ulusal hedeflere daha fazla odaklanılmakta; hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu kurumlara bu hedefleri elde etmek için izleyecekleri yollar konusunda serbesti sağlanmaktadır. Buna uygun olarak KHS hedeflerinin sayısı zaman içinde azaltılarak “çıktı” olarak ifade edilmeleri ağırlık kazanmıştır.
- İyi performans gösteren başarılı hizmet sağlayıcılarına çeşitli yetkiler devredilerek kendileriyle ilgili kararlarında serbesti sağlanmaktadır.
- Düzenleme ve denetlemeler ağırlıklı olarak kötü performans gösteren hizmet

sağlayıcılar üzerinde odaklanmaktadır. Bu şekilde, başarısız kurumların bütçe üzerindeki olumsuz yükünün azaltılması hedeflenmektedir.

- Yukarıdan aşağı performans yönetimi hizmet sağlayıcıları arasında rekabet ortamının yaratılması, kullanıcılara daha fazla tercih hakkı sağlanması gibi diğer itici güçlerle dengelenmeye çalışılmaktadır.

2. PİYASA TEŞVİKLERİ

Kamu hizmet arzı sürecinde politika belirleme işlevi ile doğrudan hizmet arzı ayrıştırılmakta ve kamu hizmetlerinin arzında tedarikçiler arasında rekabet ortamı yaratılarak hizmetlerin kalitesinin ve verimliliğinin artırılması teşvik edilmektedir. Diğer yandan rekabet yoluyla yararlanıcılara da tercih imkanı sağlanmaktadır.

Rekabet ve Yarışmacılık: Kamu hizmetlerinin arzında yeni tedarikçilerin önlerindeki engellerin kaldırılarak piyasaya girmelerinin teşvik edilmesi ile hizmet kalitesinin artırılması hedeflenmektedir.

Hizmet Arzının Devri ve Satın Alma-Tedarik Ayrımı: Kamu hizmetleri ile ilgili kararları verenler ile hizmeti arz edenlerin birbirinden ayrılmasıyla, hizmetin arzından sorumlu kurumlar net bir şekilde belirlenmiştir. Buna paralel olarak hizmetin arzından sorumlu kurumların temel kaygısı, en iyi hizmeti en uygun fiyata sağlamak olmuştur. Sorumlu kurumlar hizmeti en uygun fiyata sağlayabilmek için piyasaya yeni tedarikçilerin girmesini teşvik ederek, tedarikçiler arasında rekabetin ortaya çıkmasını sağlamışlardır.

Kamu hizmetlerinin gördürülmesinde rekabetçiliğin teşvik edilmesi ve piyasa koşullarının getirilmesinin aşağıdaki gelişmelere yol açtığı ileri sürülmektedir:

- Verimliliğin artması
- Hizmet kalitesinin geliştirilmesi
- En iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması için güçlü teşvikler sağlanması
- Tarafsızlığın geliştirilmesi

3. HİZMETLERİN ŞEKİLLENDİRİLMESİNDE YARARLANICILARIN ETKİSİ

Yararlanıcılara hizmeti nereden alacakları konusunda tercih imkanı sağlanmakta ve kamu kaynakları yararlanıcıların tercihlerine göre yönlendirilmektedir.

Yararlanıcılara Tercih Hakkı Sağlanması: Kullanıcılara tercih hakkı sağlanarak kamu hizmetlerini kimden, nerede ve ne zaman alacaklarına karar verme hakkı sağlanmıştır. Hizmetler kişiselleştirilerek bireylerin kişisel ihtiyaçlarına ve tercihlerine cevap verecek bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmaktadır.

Fonların Yararlanıcı Tercihlerine Göre Yönlendirilmesi: Kamu hizmeti tedarikçilerine kullanıcı başına ödeme yapılması onları yüksek kalitede hizmet sunmaya teşvik etmektedir. Böylece iyi hizmet sunan tedarikçiler ödüllendirilmekte, kötü performans gösterenler ise daha az kamusal kaynak kullandırılarak cezalandırılmaktadır.

Yararlanıcıların Katılımı: Yararlanıcılara kamu hizmetleri hakkında görüş beyan etme hakkı verilmekte ve bu görüşler doğrultusunda kamu hizmetleri yeniden yapılandırılmaktadır. Yararlanıcılar kendilerine sağlanan seslerini duyurma hakkını bireysel veya toplu olarak kullanabilmektedir. Bireyler ve topluluklar ilgili oldukları kamu hizmetinin arzında doğrudan rol alabilmekte ve kendi davranış kalıplarını değiştirerek kamu hizmeti ile elde edilmek istenen sonuca katkıda bulunabilmektedirler (Örneğin, “daha sağlıklı bireyler” hedefine katkı sağlayacak şekilde vatandaşların diyet ve egzersiz alışkanlıklarını değiştirmeleri).

4. YETERLİLİK VE KAPASİTE

Kamu hizmetinin kalitesi yalnızca hizmet için kullanılan kamu kaynaklarına veya hizmet arzının organizasyon yapısına bağlı olarak değişmemektedir. Hizmet arzını gerçekleştirmede görevli kurumlar ve personelin yetenekleri, becerileri, tutum ve davranışları da hizmet kalitesini doğrudan belirleyen etkenler arasında yer almaktadır. Bu nedenle kurumların piyasa koşullarına uyum sağlayarak diğer tedarikçilerle rekabet edebilmeleri ve daha iyi kamu hizmeti sunabilmeleri için liderlik, işgücü ve beceri geliştirme, örgütsel ve kişisel gelişim konularında kapasite ve yeterlilikleri geliştirilmektedir.

Liderlik: Liderlik kurumun performansını doğrudan etkileyen bir etkidir. Bu nedenle son yıllarda artan bir şekilde kilit kamu kurumlarının yöneticileri özel kesim ve kamu kesimindeki yetenekli kişiler arasından atanmaktadır. Bunun yanı sıra kamu görevlileri arasında liderliğin geliştirilmesi için yetenek kazandırma ve geliştirme programları uygulanmaktadır. Yarının kamu sektörü liderlerini yetiştirmek için Ulusal Hükümet Okulu (National School of Government) kurulmuştur.⁵⁵

İşgücü Gelişimi, Beceriler ve Reform: Kamu hizmetleri reformu liderlik, stratejik düşünme, finansal yönetim ve sistem tasarımı gibi konularda çeşitli beceriler gerektirmektedir. Kamu kesimi çalışanlarının bu alanlardaki becerilerinin artırılması için çeşitli programlar düzenlenmektedir. Kamu kesiminde işgücü geliştirilmesi için ciddi yatırımlar gerçekleştirilmekte, etkili işgücü stratejileri ile kamu sektöründe çalışan uzmanların profesyonel yaklaşımlarını destekleyecek yeni iş tanımları oluşturulmaktadır.

Kurumsal Gelişim ve İşbirliği: Kamu kurumları ve çalışanları için bilgi teknolojileri kullanılarak kurumsal kapasitenin geliştirilmesi dahil olmak üzere tedarik, stratejik düşünme, sistem tasarlama gibi alanlarda beceriler geliştirilmektedir. Bunun yanı sıra yararlanıcıların ve çalışanların kamu hizmetlerinin arzına katılmaları sağlanmakta, kurumlar arasında ağlar oluşturularak aralarında işbirliği geliştirilmekte ve birbirlerinden öğrenerek gelişimlerinin desteklenmesi sağlanmaktadır.

5. ÖRNEK: EĞİTİM, SAĞLIK VE GÜVENLİK KESİMLERİNDEKİ UYGULAMALAR

Yukarıda temel unsurları açıklanan model 1997 yılından bu yana yapılan reformları bir çerçeve içinde göstermektedir. Yukarıdan aşağı performans yönetimi, rekabetçiliğin öne çıkarılması, hizmetten yararlananların daha iyi kamu hizmeti almak için uyguladıkları baskılar ile kamu kurumları ve çalışanları için yeterlilik ve kapasite geliştirme unsurları birbirlerini tamamlayarak kamu hizmetlerinin sürekli geliştirilmesini, daha etkili ve verimli hale dönüştürülmesini sağlamaktadır.

Sistem, bütün kamu hizmetleri için geçerli tek tip bir model olarak düşünülmemelidir. Temsil ettiği alana ve kamu hizmetine göre uygulama farklılaşmaktadır. Tablo 3, okullar, hastaneler ve yerel güvenlik hizmetleri için sistemin dört unsurunun ilgili kamu hizmetine göre farklı roller üstlendiğini göstermektedir.

Yukarıdan aşağı performans yönetimi her üç alanda da genellikle benzer uygulamalar içermektedir. Her üç kamu hizmetinde yukarıdan aşağı performans yönetimi;

- Ulusal düzeyde belirlenmiş KHS'ler tarafından yönlendirilmektedir.
- Belirlenmiş ulusal standartlara uymak zorunludur; bu standartlar okullarda Ulusal Müfredat şeklinde düzenlenirken hastaneler için Ulusal Hizmet Çerçevesi şeklinde düzenlenmiştir.

⁵⁵ Ulusal Hükümet Okulu, kamu kurumlarına ve hükümet birimlerine yüksek kalitede öğrenme ve gelişim ortamı sağlamak amacıyla kapasite geliştirme, iyi yönetim gibi alanlarda eğitim hizmetleri sağlayan özerk bir birimdir.
<http://www.nationalschool.gov.uk>

- İyi tasarlanmış teftiş ve doğrudan müdahale yöntemleri mevcuttur.

Kurumların ve çalışanlarının yeterlilik ve kapasitelerinin artırılması için yapılan çalışmalar da her üç hizmet için büyük oranda benzerlik taşımaktadır.

- Liderliğin güçlendirilmesine her üç alanda da büyük önem verilmektedir. Güvenlik Güçleri için Liderlik Merkezi ve Ulusal Okul Liderliği Üniversitesi kamu sektöründe liderlerin yetiştirilmesi için farklı kamu hizmeti alanlarında yapılan benzer çalışmalardır.
- Daha esnek işgücü tanımlarının yapılması gibi işgücü gelişimi beceri ve reform çalışmaları her üç alanda da yürütülmektedir.
- Kurumsal gelişim ve işbirliği geliştirilmesi de her üç alanda da önem verilen konulardan birisini oluşturmaktadır.

Tablo 3, üç kamu hizmetinin temel farklılıkların rekabet ve yarışmacılık ile yararlanıcı tercihleri alanında olduğunu göstermektedir.

Eğitim ve sağlık alanlarında bireysel kullanıcılara tercih hakkı verilmesi teknik olarak uygulanabilirliği yüksek bir husustur ancak tercih yapabilmelerini desteklemek için yararlanıcılara güvenilir bilgi ve danışmanlık sağlanması zorunluluğu bulunmaktadır. Yerel güvenlik hizmetlerinde ise bireysel yararlanıcılara tercih hakkı verilmesi mümkün olmamaktadır.

Benzer şekilde, eğitim ve sağlık alanlarında kamu, özel ve gönüllü kesimlerdeki farklı tedarikçiler arasından yararlanıcıların hizmet satın alması ve kamu kaynaklarının yararlanıcıların tercihlerine uygun şekilde dağıtılması mümkündür. Diğer taraftan iç güvenlik alanlarında tedarikçiler arası rekabet mümkün değildir.

Tablo 3: Kamu Hizmetleri Reform Modeli; Eğitim, Sağlık ve İç Güvenlik Reformları⁵⁶

	Yukarıdan aşağı performans yönetimi	Rekabet ve yarışmacılık	Yararlanıcılara tercih hakkı sağlanması	Yeterlilik ve kapasite
Okullar	<p>Kamu Hizmeti Sözleşmeleri</p> <p>Ortak standartlar/ düzenlemeler</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ulusal müfredat - Okur-yazarlık stratejileri <p>İnceleme ve raporlama</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eğitim Standartları Ofisi (OFSTED)⁵⁷ denetim rejimi - Eğitim ve Beceri Bakanlığının "hedef ve raporlama" sistemi - Birleştirilmiş tablolar (katma değer ölçülerini de içeren) <p>Başarısız okullar için doğrudan müdahale yöntemleri</p>	<p>Arz tarafında çeşitlilik</p> <ul style="list-style-type: none"> - Güven okulları - Uzman okullar - Akademiler - Federasyonlar - Başarılı ve ünlü okulların yayılması - Ulusal okul kurulları <p>Piyasaya girmek isteyenlerin önündeki engellerin azaltılması</p> <ul style="list-style-type: none"> - Okul organizasyon komitelerinin yürürlükten kaldırılması - Yeni okullar için rekabet <p>İşletme ve tedarik süreçlerinin birbirinden ayrılması</p> <ul style="list-style-type: none"> - Yerel yönetimlerin işletmecilikteki rolleri 	<p>Okul seçme hakkı</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kamusal fonların yararlanıcı tercihlerini takip etmesi <p>Tercih hakkı ve ulaşım</p> <ul style="list-style-type: none"> - Okullara giriş şartlarının düzenlenmesi - Tercih danışmanları - Okul ulaşım reformları <p>Kişiselleştirme</p> <ul style="list-style-type: none"> - İyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması - Zeki ve yetenekliler için özel programlar gibi kişiselleştirilmiş öğrenme <p>Üretime katılma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Velilerin katılımı 	<p>Liderlik</p> <ul style="list-style-type: none"> - Okul Liderliği Üniversitesi⁵⁸ <p>İşgücü gelişimi, beceriler ve reform</p> <ul style="list-style-type: none"> - Standartların yükseltilmesi ve iş yükünün Düzenlenmesi: Ulusal Sözleşme - Okullar için eğitim ve gelişim kurumu - İlave öğretim yardımcıları - Performans esaslı ücretlendirme - Planlama, hazırlık ve değerlendirme <p>Kurumsal gelişim ve işbirliği</p> <ul style="list-style-type: none"> - Önder avantaj ortaklıkları - Şehirlerde mükemmellik

⁵⁶ PM Strategy Unit, "The UK Government's Approach to Public Service Reform", 2006, s. 28-29.

⁵⁷ OFSTED 1 Nisan 2007'de çocuk ve gençlerini eğitim koşullarının teftişini kurulumuştur. <http://www.ofsted.gov.uk>

⁵⁸ Okul Liderliği Üniversitesi (National College for School Leadership), çocukların ve gençlerin yaşamlarında fark yaratabilmek ve yaşam şanslarını geliştirebilmek amacıyla her düzeyde okul liderleri yetiştirmek için eğitim veren bir kurumdur. <http://www.ncsl.org.uk/>

<p>Hastaneler</p>	<p>Kamu Hizmeti Sözleşmeleri</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sağlık Bakanlığı hedefleri <p>Ortak standartlar/düzenlemeler</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ulusal Hizmet Çerçevesi <p>İnceleme ve raporlama</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sağlık Komisyonu performans değerlendirmeleri ve yıllık sağlık kontrolleri - Düzenleyici "Güven Kurumları"nın izlenmesi <p>Başarısız kuruluşlar için doğrudan müdahale yöntemi</p>	<p>Arz tarafında çeşitlilik/yeni girişler</p> <ul style="list-style-type: none"> - Güven Kuruluşları - Bağımsız Sektör Tedavi Merkezleri <p>İşletme ve tedarik süreçlerinin birbirinden ayrılması</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uygulamaya dayalı işletmecilik - İlk basamak sağlık kuruluşları düzeyinde işletmecilik 	<p>Tedarikçi seçimi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kamusal fonların yararlanıcı tercihlerini takip etmesi/Sonuçlara Göre Ödeme - Tercih Et ve Rezervasyon Yaptır - Ulaşım planlaması - Hasta Tercih Danışmanları <p>Erişim Tercihleri</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ayaktan Tedavi USH - Doğrudan USH <p>Üretime Katılma</p> <p>Uzman Hastalar Programı</p>	<p>Liderlik</p> <ul style="list-style-type: none"> - USH Liderlik Özellikleri Çerçevesi <p>İşgücü geliştirme, beceriler ve reform</p> <ul style="list-style-type: none"> - Değişim ajandası - Yeni birinci basamak bakım anlaşmaları <p>Kurumsal gelişim ve işbirliği</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ulusal Inovasyon ve İyileştirme Enstitüsü - Klinik Yönetişim Destek Ekibi - İyileştirme Kuruluşu
<p>İç Güvenlik</p>	<p>Kamu Hizmeti Sözleşmeleri</p> <p>Ortak standartlar</p> <ul style="list-style-type: none"> - Polis Performans Değerlendirme Çerçevesi <p>İnceleme, düzenleme ve raporlama</p> <ul style="list-style-type: none"> - HMIC⁵⁹ inceleme sistemi <p>Doğrudan müdahale yöntemi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Polis Standartları Birimi 	<p>Toplum güvenliğinin sağlanmasında komşuluk bekliliğinin artan rolü</p>	<p>Vatandaş Odaklı Polis Programı</p> <ul style="list-style-type: none"> - Komşu polisliği - Yerel polis özetleri <p>Üretime Katılma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toplum Güvenlik Akreditasyon Planlaması - Komşuluk İzleme Planlaması - Vatandaş panelleri 	<p>Liderlik</p> <ul style="list-style-type: none"> - Güvenlik Güçleri için Liderlik Akademisi⁶⁰ <p>İşgücü geliştirme, beceriler ve reform</p> <ul style="list-style-type: none"> - İşgücü modernizasyonu (Or:Toplum Destek Memurları) Centrex <p>Kurumsal gelişim ve işbirliği</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ulusal Polis İyileştirme Kurumu - Güç yeniden yapılandırılması

59 Polis Teşkilatı Tefiş Heyeti (HM Inspectorate of Constabulary for England, Wales and Northern Ireland) 100 yılı aşkın süredir Polis Teşkilatının verimliliğini incelemek ve önlemler önermekle yükümlü kuruluştur. <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmic>

60 Güvenlik Güçleri için Liderlik Akademisi (Leadership Academy for Policing), Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı, sağlık, eğitim, yerel yönetimler ve Kabine Ofisi gibi diğer birimlerle işbirliği içinde, kurumlardaki üst ve orta düzey yöneticiler arasında "yaparak öğrenmeyi" geliştirmek amacıyla çalışmalar yürütmektedir. <http://www.npia.police.uk/en/1631.htm>

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Birleşik Krallık reformlarında göze çarpan olgular aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

- Reformların temel dürtüsü sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmelere cevap vermektir. Bu kapsamda reformların arka planını siyasi tercih ve yönelimler oluşturmaktadır. Siyasi tercihler değişse bile reformların genel olarak pragmatik bir yaklaşımla yürütüldüğü, birikimli bir süreç olarak devam ettiği, radikal kopuşlardan ziyade birbirini tamamlayan unsurlar taşıdığı söylenebilir.
- Son 30 yıllık dönemde gerçekleştirilen reformlar kronolojik olarak iki ana bölümde incelenebilir. Bunlar sırasıyla Muhafazakar Parti ve İşçi Partisi iktidarlarının işbaşında olduğu, sırasıyla 1979-1997 ve 1998 ve sonrası dönemlerdir.
- 1979-1997 dönemindeki temel tercihler kamu kesiminde verimliliğin artırılması, bu doğrultuda kamu örgütlenmesinin, personel yönetiminin, kamu hizmeti tedarik yöntemlerinin değiştirilmesidir.
- 1988 yılında başlatılan Sonraki Adımlar Girişimi, kamu yönetiminde köklü değişimlerin kilit noktası olmuştur. Bu girişimin ayırt edici özelliği bakanlıklarda politika üretilmesinden sorumlu birimler ile hizmet arzından sorumlu birimlerin ve bunlara ilişkin süreçlerin birbirinden ayrılmasıdır. Bu doğrultuda 80'lerin sonlarından itibaren hizmet arzından sorumlu çok sayıda yarı özerk İcrai İdare (Executive Agency) kurulmuştur. Bu gelişmeler 90'lı yılların sonlarında ağırlık kazanan performans yönetimi, stratejik yönetim ve diğer reform inisiyatifleri için de uygun bir zemin oluşturmuştur.
- 1997 yılında gerçekleşen hükümet değişikliği, reformların hızlandırılmasında etken olmuştur. Bu dönemin temel tercihleri hizmet arzının (delivery) iyileştirilmesi, hükümet tarafından somut ve ölçülebilir hedefler konulması ve bunların gerçekleşmesinin gözetilmesi, diğer bir ifadeyle performans ve sonuçlara odaklanılması ve kamu kesiminin daha stratejik bir bakış açısı kazanması olmuştur. Bu doğrultuda kamu yatırımlarına önem verilmiş; idarelerin birlikte iş yapma kapasiteleri ile çalışanların niteliklerinin yükseltilmesi için çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Blair Hükümeti çalışmalarını daha önceki kazanımlar üzerine inşa etmiştir. Bu durum reformlarda belli bir süreklilik oluşmasını sağlamıştır.
- 1998 sonrası dönemde İşçi Partisi hükümeti tarafından gerçekleştirilen çalışmalarla yukarıdan aşağı işletilen sıkı bir performans yönetimi sistemi oluşturulmuştur. Bu dönemde kamu mali yönetiminde kullanılan temel araçlar Kamu Harcama Gözden Geçirme Raporları ve Kamu Hizmet Sözleşmeleridir.
- KHS'ler, maliyetleri azaltma ve performansa göre kaynak tahsisi amacına yönelik olarak geliştirilmiştir. KHS'ler hükümetin Parlamento ve halka hesap vermesi bakımından köklü bir değişikliği temsil etmektedir. Kamu hizmetlerinden etkilenenlere karşı sorumlu bakanların taahhütlerini içermektedir. Uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinde; bakanlıklar için kanuni bir yaptırım söz konusu olmamakla birlikte, bazen başarılı kurumlara ilave bütçe sağlanması veya hizmet yürüten birimlerin etkinsizliğinin tespit edilmesi durumunda bu birimlerin kapatılması söz konusu olabilmektedir.
- 2005 ve sonrası dönemde öne çıkan tercihler hükümetin kolaylaştırıcı rolüne vurguda bulunmuş, "imkan sağlayan devlet" kavramsallaştırmasına gidilmiştir. Bu doğrultuda strateji ve stratejik yönetim kamu kesiminde dönüşümün temel araçları olarak görülmüştür. Hizmet arzının iyileştirilmesi odak olma özelliğini korumuş, hizmetlerin arzına özel kesim katılımı ve kullanıcı

tercihlerinin belirleyiciliği artmıştır. Yönetişim, yenilikçilik (inovasyon) ve risk yönetimi bu dönemde öne çıkan unsurlar olmuştur.

- Reformlarda Başbakanın liderliği aslolanıdır. Hükümetin önceliklerini açık bir şekilde tanımlaması önemlidir. Seçimden önce açıklanan parti manifestoları politika öncelikleri için bir çerçeve işlevi görmektedir. Siyasi gündem ve öncelikler arasında sıkı bir ilişki kurulmaktadır. Kamu politikalarının oluşturulmasında ve reform girişimlerinin başlatılmasında Kabine Ofisinin yanı sıra Hazine'nin etkili olduğu görülmektedir.
- Gerek reformlarda gerekse kamu yönetimi işleyişinde liderlik, sahiplenme ve profesyonellik öne çıkan niteliklerdir. Hükümetin basit ve net önceliklerinin bulunması etkili bir işleyiş sağlamaktadır. Aynı biçimde her kurum için öncelikler ve hedefler açık biçimde tanımlanmıştır.
- Reformların tasarlanmasında ve uygulanmasında “yukarıdan aşağı” ve “aşağıdan yukarı” yaklaşımlarının dengeli olarak kullanıldığı görülmektedir. Belli alanlarda merkezi kurumlar tarafından diğer idareler için yükümlülükler getirilmekte ancak yetki devri, katılımcılık ve sahiplenmeyi artırıcı unsurlar da işletilmektedir. Sürekli değerlendirme ve gözden geçirme sıklıkla kullanılan yönetim araçlarıdır.
- Hemen her reform girişiminin etkili veya etkisiz olduğu hususlar mevcuttur. Birleşik Krallık reform süreçlerinde, uygulamada karşılaşılan sıkıntılar veya başarısızlıkla sonuçlanan girişimler de mevcuttur. Bu durumda ilgili düzenleme gerekli değişikliklerin yapılması suretiyle daha etkili hale getirilerek devam ettirilmekte veya pragmatik bir yaklaşımla uygulamadan kaldırılabilir. Böylece kamu kesimi reformları evrimleşerek birikimli olarak ilerlemekte ve gelişmektedir.

KAYNAKÇA

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- BARBER, Michael, *Instruction to Deliver: Tony Blair, the Public Services and the Challenge of Achieving Targets*, Politico's Publishing Ltd, 2007
- FERLIE, Ewan, *The New Public Management in the UK: Origins, Implementations and Prospects*, Oxford University Press, 1998
- FLYNN, Norman, *Public Sector Management, Fifth Edition*, 2007
- KARASU, Koray, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, KAYAUM Yayınları, 2002
- MULGAN, Geoff, *Joined up Government: Past, Present and Future*, Young Foundation, 2005

ARAŞTIRMA RAPORLARI

- UZUN, Şentürk, *Büyük Britanya Yönetim Sistemi*
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yonetimi.htm (02/06/2008)
- YILMAZ, Osman, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, 2002
<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf> (04/04/2008)
- Office of the Auditor General of British Colombia, *Notes on Public Service Reform and Performance Management, The United Kingdom*, 2003, <http://www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm> (17/06/2008)

MAKALELER

- ATEŞ, Selahattin, "İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri" *Türk İdare Dergisi*, sayı 458, Mart 2008
- İLHAN, Mehmet, "İngiltere'de Kamu Yönetimi Reformu" *Maliye Dergisi*, Ocak-Nisan 1998, sayı 127

DİĞER KAYNAKLAR

- Public Service Committee, *Public Service Report*
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep07.htm> (04/04/2008)
- DUGGETT, Michael, *The Evolution of the UK Civil Service 1848-1997*, 1997
<http://www.civilservice.gov.uk/about/do/evolution/6.asp> (16/05/2008)
- LIMB, Andrew, *What Lessons Can We Learn From the UK's Next Steps Agencies Model*, 2001
<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2001/200123.pdf> (04/04/2008)
- HM Stationery Office, *Public Private Partnerships: Government's Approach*, 2000
<http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/ppp2000.pdf> (16/05/2008)
- Prime Minister's Strategy Unit Briefing, May 2003
<http://www.pm.gov.uk/files/pdf/briefing2.pdf> (04/04/2008)
- Prime Minister's Office of Public Service Reform, *Better Government Services, Executive Agencies in the 21st Century*, 2002
- HM Treasury, *2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review: "Meeting the Aspirations of the British People"*, 2007
<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7227/7227.pdf> (15/05/2008)
- GAY, Oonagh, *Public Service Agreements*
<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03826.pdf> (16/05/2008)
- JOYCE Paul, "Civil Service Strategic Management Session for the Scoping Study of the Strategic Management in Public Administration Project", 15-19 Ekim 2007
- JOYCE Paul, PROWLE Malcolm, Briefing, *Civil Service Reforms in the UK: Strategic Management*, Ankara, 16/01/2008 tarihli sunuş

Prime Minister's Strategy Unit, *The UK Government's Approach to Public Service Reform*, 2006
http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/~media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/sj_pamphlet%20pdf.ashx (15/05/2008)

National Audit Office, *Joining Up to Improve Public Services*, 2001
http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/01-02/0102383.pdf (15/05/2008)

Cabinet Office, *Executive Agencies: A Guide for Departments*, 2006

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/about.aspx> (08/05/2008)

<http://www.number-10.gov.uk/output/Page3055.asp> (08/05/2008)

