

YEREL YÖNETİM VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ*

Dr. Gülise Gökçe**

1. Giriş

Demokrasi tartışmalarında yerel yönetim demokrasi için ideal bir okul ve uygulamadaki birincil yeri, temeli ve demokrasinin beşiği olarak görülmektedir.¹ Gerçekten de yerel yönetimlerin varoluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasinin yattığı düşüncesi genel olarak paylaşılmaktadır.²

Yerel yönetimlerin, tarihsel gelişim süreci içinde, merkezi yönetimden özerk kendisini yönetme birimleri olarak ortaya çıkışları; karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve halkın gündelik yaşamını etkileyen işleri yürütüp, bunlara ilişkin kararları almaları bu düşüncenin temel dayanak noktasını oluşturmaktadır.³

*Bu çalışma, "Yerel Yönetimlerde Katılma ve Etkinlik-Konya Örneği" adlı doktora tezinden faydalanılarak hazırlanmıştır.

** Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

¹Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 2. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 49-58; Yıldırım, Selahattin, Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1993, s.33; Keleş, Ruşen, "Türkiye'de, Yerel Siyaset/Yerel Yönetimler-Yapı ve İşleyiş" Demokrasi Kitaplığı I, WALD Yayını, İstanbul, 1998, s.121; Çitci, "Yerel Siyaset ve Demokrasi/ Çoğunluk/ Sivil Toplum", Demokrasi Kitaplığı I, WALD Yayını, İstanbul, 1998,s.233-235

² Nadaroğlu, Halil, Mahalli İdareler, 5. Baskı, Beta Yayını, İstanbul, 1994, s.59

³ Sezer, Birkan-Uysal, "Yerel yönetimler ve Halkla İlişkiler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.5, S.6, Kasım 1996, s.59

Bu düşünce biçimi özellikle Avrupa ve Kuzey Amerika'da yerel yönetimler ile ilişkili tartışmada önemli ve belirleyici bir rol oynamaktadır.⁴

Günümüz dünyasında, önceden de belirtildiği üzere, temsili demokrasinin işleyişinde ortaya çıkan eksiklik ve yetersizlikler yeni demokrasi arayışlarını ortaya çıkarmış ve bu doğrultuda katılımcı demokrasi gündeme gelmiştir. Katılımcı demokrasi anlayışının temelinde yerel katılım yatmaktadır.⁵

Özellikle çağımıza damgasını vuran küreselleşme olgusu tartışmaların ilgi odaklarında da bir kaymaya neden olmuştur. İlgi demokrasinin altında yatan temel unsurların neler olduğu sorunu üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Başka bir ifade ile, temel tartışma özünde doğası gereği demokratik varsayılan yerel yönetimlerin nasıl daha etkin ve daha verimli hale getirileceği sorusu etrafında odaklaşmaktadır. Bu bağlamda tartışmanın çerçevesinde yerel yönetim ile halk arasında yakınlaşmayı sağlamak yönetime doğrudan katılma ve denetim olanaklarını artırmak, bir başka ifadeyle genel anlamda yerel demokrasi ve hizmet etkinliğini geliştirmek amacıyla yerel yönetimlerde yeni ve işlevsel yapı arayışları sürmektedir.⁶ Bu süreçte demokrasinin ancak "yerel demokrasi" biçimine dönüştürülebildiği ölçüde kalıcı bir nitelik kazanabileceği görüşü ağırlıklı olarak ortaya çıkmaktadır.⁷

Çünkü tartışmalarda yerel yönetimlerin doğası gereği demokratik olduğu varsayımdan hareket edilmekte, yerel yönetimler demokrasiyle, demokrasinin beşiği olmakla tanımlanmaktadır.⁸

⁴ Leamns, A.F., *Changing Patterns of Local Government*, IULA, The Hague, 1979, s.19

⁵ Çukurçayır, M. Akif, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 200, s. 2

⁶ Emrealp, Sadun ve Yıldırım, Selahattin, *Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları*, IULA-EMME Yayını, İstanbul,1993, s. 19

⁷ Aykaç, Burhan, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları, G.Ü. İ.İ.B.F Dergisi " C.1 Ş. 1, Bahar 1999, s.2

⁸ Çitci, "Yerel Siyaset ve Demokrasi...", s.233

Bunun nedenleri üzerinde durulduğunda, bu görüşün üç ayrı temel anlayışla gerekçelendirildiği görülmektedir.⁹

i) Birinci gerekçe olarak ölçek ve mekansal yakınlık sorunu gösterilmektedir.

Seçim ve temsil ilkesinin geçerliliği oluşturmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının seçim ilkesine dayanması nedeniyle Yerel yönetimlerin demokratikliğinin gereksinimi özellikle seçimine temsil ilkesinin gerekliliği oluşturmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının seçim ilkesine dayanması nedeniyle seçimler sonucunda belirlenen temsilcilerle temsil edilenler arasındaki toplumsal ve mekansal yakınlık sonucu yönetimlerin demokrasinin denetim ve sorumluluk ilkelerinin gerçek anlamıyla yaşama geçirilmesi açısından en elverişli ve fazladan olanaklar sağlayan örgütlenmeler olduğu görüşü dile getirilmektedir. Başka bir ifadeyle, seçim, temsil ve yüz yüze ilişkilerin sağladığı varsayılan siyasal katılma ve denetim olanaklarının fazlalığı yerel yönetimlerin demokratikliğinin temel dayanakları olarak belirtilmektedir.¹⁰

ii) İkinci gerekçe olarak eğitim sorunu belirlenmektedir.

Demokratik yapıdaki küçük ölçekteki yönetim ve yaşam birimlerinde vatandaşlar kendi işlerini bizzat yapma ve takip etme olanağına sahiptirler ve böylece kendi kendilerini yönetme soyluluğunu gerçekleştirirler. Kısacası, siyasi eğitim orada alırlar ve demokratik yönetim orada öğrenirler.¹¹

Tartışmalarda bu eğitim işlevinin ise iki yönü üzerinde durulmaktadır. Bir yandan, sosyal ve mekansal yakınlık sonucunda yurttaşların/seçmenlerin demokrasi ve siyasal süreç açısından eğitilmesi öte yandan da yerel temsilcilerin daha farklı düzeyde ki, daha açık bir

⁹ Güler, Birgül Ayman, Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s.27; Keleş, Yerinden Yönetim..., s.41-42; Görmez, Kemal, Ankara, 1997, s.54-71

¹⁰Çiftci, Oya, "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.5, S.6, Kasım 1996, s.5; Çiftci, "Yerel Siyaset...", s. 234

¹¹ Güler, Birgül A. "Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler", Sivil Toplum için Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Semineri, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınları, İstanbul, 1998, s.135

ifadeyle, ulusal düzeydeki temsilcilik görevleri için eğitilmesi söz konusu olmaktadır.¹² Bu yollarla yerel temsili demokrasi, ulusal temsili demokrasiye destek sağlamaktadır.¹³

Kısacası, yerel yönetimlerin demokratik geleneğin oluşmasında demokratik iklimin yaratılmasının da, yani bir ulusal sistemin demokratikleşmesine ve özgürleşmesine katkıda bulunduğu öne sürülmektedir.¹⁴

Bu nedenle Tocqueville gibi J.S.Mill de yerel yönetimi, siyasal eğitim ve kardeşlik için eşsiz bir ortam olarak değerlendirmektedir.¹⁵

iii) Üçüncü ve son gerekçe, konunun tarihsel gelişimi ile bağlantılıdır. Bu görüşe göre, yerel yönetimler demokrasinin kökenidir: Çünkü Batı Avrupa demokrasileri başlangıcı ikinci yüzyıla kadar uzanan zengin bir yerel yönetim geleneğinin ürünüdür.¹⁶

Sonuç olarak; Yerel yönetimlerin demokratik gelişmenin, halk katılımının, yerel potansiyeli harekete geçirmenin en elverişli ortamları olduğu görüş ve varsayımların temel dayanaklarını yukarıda özetlenen inançlar, beklentiler oluşturmaktadır. Kısacası, Demokratik yerel yönetim ya da yerel demokrasi nitelendirmeleri bu tür özelliklerin varlığına bağlanmaktadır.¹⁷

2. Yerel Demokrasi

Yukarıdaki açıklamalardan yerel demokrasi kavramının anlamı da büyük ölçüde açıklığa kavuşmuş olmaktadır. Yerel demokrasi kavramı, öncelikle güçlü yerel yönetim geleneğine dayanan yerel yönetimler için

¹² Çitci, "Temsil..."a.g.e., s. 235

¹³ Bealey, Frank, Democracy in the Comtemporary State, Clarendan Press, Oxford, 1988, s. 123

¹⁴ Görmez, a.g.e., s. 51, Çiftci, "Yerel Siyaset..."a.g.e, s.233; Tekeli, İlhan, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiyede Belediyelerin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, C.16, S.2, Haziran 1983, s.3;

¹⁵ Hill, Dilys, Democratic Theory and Local Government, London, Allen-Ulwin, 2. Baskı, 1989 a.g.e., s.23; Mill, John Stuart, Özgürlük Üstüne, Çev., Ertan, A. Belge Yayını, İstanbul, 1985, s. 150

¹⁶ Güler, a.g.e., s.2

¹⁷ Çitci, "Yerel Siyaseyet...", s.23

kullanılmaktadır. Yerel yönetimlerin katılma, etkinlik, demokrasi, özgürlük gibi pek çok değerle birlikte anılması¹⁸ ve yerel yönetimlerin toplumun demokratikleşmesindeki önemli katkıları, yerel yönetimlerin “yerel demokrasi” olarak adlandırılması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması anlamını taşımaktadır.¹⁹

Bu noktada demokraside olduğu gibi yerel demokrasi açısından temel ilkeyi katılmanın oluşturduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Başka bir ifadeyle, yerel yönetimler de genelde halk katılımı ile tanımlanmaktadır. Halkın günlük kararlarını üreten ve uygulamayı gerçekleştiren bu siyasal, yönetsel düzeyde karar organlarının halkın oylarıyla işbaşına gelmelerinin halkın taleplerini daha kolay yansıttığı ve böylece halk katılımını artırdığı kabul edilmektedir.²⁰ Katılma süreci iki açıdan işlemektedir. Bunlardan ilki, yöre halkının karar ve yürütme organlarının seçimine katılması, diğeri ise bir bölümünün karar ve yürütme organlarında görev alması ve böylece ulusal siyasete hazırlanması şeklinde gerçekleşmektedir.

Yerel yönetim uygulaması herşeyden önce halkın yönetime geniş ölçüde katılmasının sağlanması ve mümkün olduğunca katılım kanallarının gerek yasal, gerekse psikolojik yollardan açılması bakımından önem taşımaktadır. Kararlara katılma halk ile yönetim arasında kopukluğu ortadan kaldırarak entegrasyonu ve kollektif kararların kabulünü kolaylaştıracak ve böylece halkın yönetimle uzlaşmasını sağlayacaktır. Bu da demokrasi açısından gücün, meşru güç olması konusundaki dayanağını temin edecektir. Yerel yönetim meşru gücün uygulanabileceği ve sorumlu tutabileceği uygun bir alandır.²¹ Bunun yanı sıra, karar süreçlerine katılım halkın yapıcı gücünü harekete geçirerek kişisel etkenliği ve kendine güveni artırıp bir anlamda demokratik eğitimi sağlarken ortak yararlar adına dayanışma ve işbirliğini de geliştirmektedir.²²

¹⁸ Hill, a.g.e., s.236

¹⁹ Görmez, a.g.e., s.70

²⁰ Sezer, a.g.m., s.61, Çiftci, “Yerel Siyaset...”a.g.e, s.233-238

²¹ Hill, a.g.e., s.21

²² Keleş, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992), IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1993, s. 21-22

Bu bağlamda yerel demokrasinin ilgi odağının insan, yani birey olduğu ve amacının bireyin yaşam kalitesini artırmak, katılımcı ve dinamik birey ve dinamik yerel toplumu yaratmak olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.²³

Ancak halkın yerel siyasal sürece katılma olanaklarını ne ölçüde kullandıkları sorusuna ilişkin gözlem ve araştırmalar ise yerel yönetimlerin katılmayı arttırıcı niteliği konusunda oldukça olumsuz görüşler ortaya koymaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin demokratik gelişmenin, halk katılımının ve yerel gelişme potansiyelini harekete geçirmenin ilk ve en elverişli basamakları olarak tanımlanmasının dayanak noktasını oluşturan seçim, temsil, katılma ilkelerinin uygulamaya yansıtışı üzerinde yapılan inceleme yerel yönetimlerin demokratik niteliklerinin sınırlılığını sergilemektedir.²⁴

Çoğu zaman yerel seçmenlerin kimin neyi yönettiği hakkında çok az bir bilgiye sahip oldukları ve bu durumda da yerel temsilcileri uygun şekilde cezalandırıp ödüllendiremedikleri, bu bilgiye sahip olmaları durumunda bile tercihlerini merkezi hükümet hakkındaki düşüncelerine göre yaptıkları belirtilmektedir.²⁵

Varolan verilerin ışığında, halkın yerel siyasal sürece katılma olanaklarından büyük ölçüde faydalanmadıkları görülmektedir.²⁶

Bu durum, beklentilere ters düşmektedir. Nitekim insanların siyasal ve yönetsel kararların nasıl alındığı ile ilgili değil doğrudan sonuçlarıyla ilgilendikleri belirtilmektedir.²⁷ Ayrıca yerel halkın doğası gereği çekingen olduğu, bilgi seviyesinin düşük olması nedeniyle yanlış anlamaya yatkın olduğu ileri sürülmektedir.²⁸ Bununla ilgili olarak da daha önceki bölümde ayrıntılı bir şekilde ele alındığı gibi katılmayı

²³ Yerel Yönetimler için Demokratik Bir Model Arayışı, TÜSES Yayını, İzmir 1991, s.24

²⁴ Çitci, Yerel Yönetimlerde Temsil, s. 13; Leamans, a.g.e., s.20

²⁵ Bealey, a.g.e., s.124 - 125

²⁶ Uysal, a.g.e., Çiftçi, "Temsil...", s.15 Deniz, ss.11-24

²⁷ Hill, Hermann, "Yönetirken Yurttaşı Unutmamak (II)". Schuckhaus Ulrich (ed.)Kommunen in Not-Wege aus der Krise, Çev., Çukurçayır, M. Akif,, Belediye Dergisi, C.4, s.8, Şubat 1998, s.26-32

²⁸ Hill, Hermann, a.g.m., s.8, 32

büyük ölçüde gelir, eğitim meslek ve benzer etkenlerin olumlu yada olumsuz yönde etkiledikleri söylenebilir.

Uysal, ikinci görüşün gerçek payı taşıdığını, ancak insanların katılma konusunda bütünüyle ilgisiz olduklarını kabullenmenin olanaksız olduğunu belirtmektedir. Uysal'a göre, katılma konusunda ortaya çıkan karmaşıklığın nedeninin, katılma olgusunun kurumsal bir çerçevesi oluşturulmadan, bir başka ifade ile katılma tanımlanmadan, katılmanın biçimini ve yoğunluğunu belirleyici sosyal ve siyasi sistemin özelliklerini, çeşitli katılma modellerini ve katılma demokrasi ilişkisi açıklanmadan uygulamaların başlatılması olduğunu belirtmektedir.²⁹

Sonuç olarak, yerel yönetimlerin demokrasinin yerleşmesine katkılarının büyük olduğu, katılmanın demokratikleşmeyi içerdiği herhangi bir katılma biçiminin de o toplum yada yönetim birimi ile ilişkili demokratikleşme derecesini ortaya koyduğu söylenebilir. Ancak demokrasi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin bir özdeşlik sayılamayacağı belirtilmektedir. Gerçekten demokrasi yerel yönetimin ortaya konmasında yol gösteren temel değer ve önemli bir faktördür. Ancak onu yerel yönetimle bir tutmak söz konusu olamaz.³⁰

2.1 Yönetimde Halka Yakınlık

Yerel yönetimlerin işlevlerini verimli ve etkili bir biçimde yerine getirebilmesi açısından tartışmaların üzerinde önemle durdukları bir diğer konuda "Yönetimde Halka Yakınlık" ilkesidir.

Yönetimde halka yakınlık ilkesi değişik açıdan ele alınıp incelenebilir. Bunlardan ilki, daha çok yönetim biriminin yapısı ve yetkisi ile ilgilidir ve "Hizmette Halka Yakınlık" başlığı altında tartışılmaktadır. Diğeri ise, daha çok yerel yönetimlerin hizmetlerinin niteliği ile ilgilidir ve "Hizmette Halka Dönüklük" başlığı altında incelenmektedir. Bu iki kavram aşağıda ele alınarak tartışılacaktır.

2.2. Hizmette Halka Yakınlık yada Yerellik İlkesi

Yerel Demokrasinin kurulması, hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, ve halkın yönetime katılımının sağlanması bu ilke ile

²⁹ Uysal, a.g.e. s.34

³⁰ Keleş, Ruşen, Yavuz, Fehmi, Yerel Yönetimler, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s.28; Leamans, a.g.e., s.20

yakından ilişkilidir.³¹ Yerel yönetimler çerçevesinde Avrupa ülkelerinde yönetim ve vatandaş ilişkileri çeşitli açılardan yoğun bir biçimde araştırma konusu yapılmaktadır. Bu tartışmalarda “hizmette halka yakınlık” kavramı büyük bir ilgi görmüş ve kavram kısa sürede tartışmanın gündemine oturmuştur.

Hizmette halka yakınlık – yerellik ilkesi yerel yönetimler aracılığıyla görülen kamu hizmetlerinde bir yandan kaynakların daha akılcı kullanması öte yandan halkın demokratik eğitiminin sağlanması amaçlarının gerçekleşmesine yönelik keşfedilen bir kavramdır. Bu kavramı “zaman zaman hizmeti halkın ayağına götürmek biçiminde anlama eğiliminde olanlar varsa da, burada asıl olan hizmetin “yerinde” ve aynı zamanda “yerinden” görülmesidir. Oysa hizmetin halkın ayağına götürülmesi kavramında söz konusu olan hizmetin, gerçekte devletçe görülmesi gereken, özeğe (merkezce) ait bir hizmet olmasıdır.”³²

Bu kavram, bireyi toplumsal kuramın odak noktasına yerleştirir. Bu nedenle bu kavram; kaynaklarda Aristo’ya kadar uzandığı, gelişmesinde Saint. Thomas d’Aquinas’ın ve John Locke’nin önemli katkıları olduğu belirtilmektedir.³³

Kavramın Avrupa ülkelerinde yeniden keşfedilmiş olmasının bazı özel koşulların sonucu olduğu vurgulanmaktadır. Refah devleti anlayışının sorgulanmaya başlaması, Avrupa birliği çatısı altında başta Almanya olmak üzere bazı Avrupa birliği üyelerinin sahip buldukları ve egemenlik haklarından doğan yetkileri yitirme ve Avrupa Birliği’ne devretme zorunluluğu kaygıları bu koşulların başlangıcı olarak nitelendirilmektedir.³⁴

³¹ Aykaç, a.g.m, s.7

³² Keleş Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi Ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi C. 4, s.1, Ocak 1995, s.4; Ayrıntılı bilgi için bkz. Millon-Delsol, Chantal, L’Etat Subsidaire, Ingerence et non-ingerence de L’Etat: Le principe de subsidiarite aux fondements de L’histoire europeenne, Presses Universitaires de France, Paris, 1992

³³ Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No. 1, Ankara, 1995, s.3

³⁴ Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık...”, s.5

Gerçekte kavram tam olarak Almanya'nın ve Alman Eyalet temsilcilerinin kendi özerklik alanlarını Avrupa Birliği'ne karşı koruma amacıyla tartışmaya açmaları sonucu güncellik kazanmıştır.

Bu konuyla ilgili yapıtlarda, kavramın iki değişik anlam içerdiği belirtilmektedir. Buna göre kavramın ilk anlamı ikame fikrini içermektedir. Bunun da anlamı şudur. Üst düzey olarak devlet, ancak alt düzeyin (yani bireyin) kapasitesini gösterdiği veya kanıtladığı ölçüde müdahalede bulunabilir. Bu ilk anlam, hükümet tarafından müdahale etmeme ilkesinin temelini oluşturmakta ve en azından uygulanmasının yasal ve arzulanarak düşünülebileceği koşulların tanımlanabileceğini varsaymaktadır. Dolayısıyla süsidiarty ilkesi önce yetkinin kısıtlanması ilkesidir; ama hiçbir kurumsal özelliği yoktur. Yani süsidiarty ilkesi bir kuramın tanımına değil, bir eğilime işaret etmektedir.³⁵ Kavramın ikinci anlamı, yardım fikrini içermektedir. Bu yardım, yerel birimlerin özerkliğini özendirilen ve yetkilendiren tipte bir yardımdır. Tarihsel ve dinsel kökenlerinden arındırılmış bir hizmette halka yakınlık ilkesi, yerel birimlere daha geniş özgürlükler tanımayı, bireylerin özgürlüğü ile türlü kamusal kuruluşların erkleri arasında bir denge kurmayı amaçlamaktadır. Bu kamusal kuruluşlar, yerel ve bölgesel yönetimler ulusal devletler ve uluslar arası kuruluşlardır.³⁶

Netice itibariyle, bu ilke yetkinin görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin yetkisini üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektirdiğinde devretmesi anlamına gelmektedir.³⁷

Hizmette halka yakınlık ilkesi merkezi yönetime yani devletin kendisine asıl, yerel ve bölgesel yönetimlere ikincil gözüyle değil, bunun tam tersi bir bakış açısını yerleştirmek istemektedir. Hizmetin hizmete en yakın birimce görülmesi demokrasi anlayışıyla ilişkilidir. Şöyle ki bu yolla halkın etkili bir biçimde katılımı ve denetimi mümkün olabilecektir.³⁸

³⁵ Hizmette Yerellik, s.4-5

³⁶ Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık...", s.5

³⁷ Üskül, Zafer, "Süsidiyarite Özel Sayısı" İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırması "Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma" Sayı 4 Mayıs-Haziran- 1995, s.23

³⁸ Üskül, a.g.m., s.24

Bunun ötesinde hizmette halka yakınlık ilkesinin “yerelleşme” lehine sistematik olarak ağırlıklı bir şekilde yorumlandığı sürece de özünde etkinlik ögesiyle ters düşmeyeceği gibi, ortaya çıkarabilecek münferit ve müşterek sorumlulukları hareketlendirmesi nedeniyle de daha yoğun bir etkinliğe de katkıda bulunduğu belirtilmektedir. Bu nedenle, hizmette halka yakınlık ilkesinin ülkemizde de, uluslar arası alanda olduğu gibi, benimsenmesi hem gelişme, hem de demokratikleşme süreçleri açısından özen dirilmeye değer olarak değerlendirilmektedir.³⁹

2.3. Hizmette Halka Dönüklük İlkesi

Yerel demokrasi kavramı, yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak yerel ve ulusal bazda sosyal ve siyasal işlevlerini, başka bir ifadeyle demokrasinin gerçekleştirilmesi ve yaygınlaşması sürecindeki işlevlerini ve bu işlevlerini etkin bir biçimde yerine getirebilmesi için temel alt yapısının oluşturulması, örneğin yönetimi etkilemeye yönelik katılım haklarının eksiksiz tanınması, bireylerin kamusal konular hakkında bilgi edinme hakkına dayalı yönetsel saydamlığın sağlanması vb. unsurları içermektedir. Bu bağlamda, bu ilkenin esasını, bireylerin pasif bir seyirci konumundan aktif bir katılımcı konumuna getirilmesi düşüncesi oluşturmaktadır.⁴⁰

Yerellik ilkesi, yerel yönetimlere gerçek bir yerel yönetim kurumu niteliğinin kazandırılması ile ilgili iken, söz konusu olan bu ikinci ilke ise, yerel yönetimlerin, insancıl, hizmet sunulan halka değişik biçimlerde yakın, hizmete yönelik halkın istek ve beklentilerini anlayıp eldeki olanakları en etkin biçimde kullanarak onları tatmin edecek iş düzenini ve çalışma sistemini bu amacın gereklerine göre kurmak anlamına gelmektedir.⁴¹

Bu bağlamda halka dönüklük; halkın

- i) Gerçek beklenti ve ihtiyaçlarını,
- ii).İlişki kurma ve derdini anlatma becerisini,

³⁹ Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık...”, s.14

⁴⁰ Hill, Hermann, a.g.e., s.26

⁴¹ Emrealp, Yıldırım; a.g.e., s.14-21 ; Uygulamaya yansımaları için bkz. Alpöge, Atilla, Halka Dönük Yerel Yönetim, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993

iii) İşbirliği yapma ve katılma yeteneğini ve

iv) İdari sistemi anlama seviyesini dikkate alabilen ve işleyişini ona göre ayarlayabilen bir yönetim modeli gerçekleştirir.⁴²

1980'li yıllar, Avrupa ve Kuzey Amerika'da yerel yönetim birimlerinin yeniden yapılandırılması tartışmalarına sahne olmuştur. Tartışmaların hareket noktasını, merkeziyetçi yaklaşımların yerel hizmetlerinin sunulmasında çok boyutlu tıkanıklıklara yol açtığı gerçeği oluşturmaktadır. Bu darboğazın aşılması amacıyla yerel halkın yönetime daha geniş ve etkin katılımının sağlanmasına ve böylece hizmet sunumunda etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına yönelik yoğun çabalar başlatılmıştır. Modernleşme, yeniden yapılanma çalışmalarında "hizmette halka dönüklük" yani halkın ihtiyaçlarına ve taleplerine cevap verici olma gereği artan ölçüde önem kazanmıştır.

Hizmette halka dönüklük ilkesinin bir yönetim ilkesi olarak gelişmesinde özel, yani işletme biliminin yönetim kuramlarının ve özellikle de modern yaklaşım olarak bilinen Toplam Kalite Yönetimi felsefesi birinci derecede rol oynamıştır. Toplam kalite yönetimi anlayışının yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmasında ilham ve referans kaynağı olarak alınması doğal olarak hizmet anlayışında hizmet alıcılarının, yani vatandaşların rollerine dönük bir bakış açısını gerektiren yeni bir tanımlama yapılmasını beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda varsayıldığı gibi bir "teba" yada "yalnızca itaat eden bir vatandaş" veya refah devleti anlayışında öngörüldüğü gibi görevini yerine getiren bir vatandaş rolünde değil de "müşteri vatandaş" rolünde görülüp değerlendirilmektedir. Başka bir ifadeyle, o artık hizmet satın alan bir müşteridir.⁴³

Müşteri odaklı bir yönetim anlayışının, kamusal hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini ne ölçüde etkilediği yada hizmet sunulmasına ilişkin kararların alınması konusunda kalite ölçüğü olarak ne denli geçerli olup olmadığı sorusu önem kazanmaktadır. Bu sorunun yanıtlanabilmesi için özellikle Toplam Kalite Yönetimi anlayışının temel görüşlerini ana hatlarıyla özetlemek gerekmektedir.

⁴² Hill, Hermann, a.g.m., s.26

⁴³ Hill, a.g.m., s.26; Çukurçayır, a.g.e., s. 41-44

3. Toplam Kalite Yönetimi

Toplam Kalite Yönetimi ile ilişkili olarak ortak bir görüş birliğinin sağlandığı söylenemez. Bu konuda farklı yaklaşımlar sergilenmektedir.⁴⁴ Bunlardan ilki, TKY anlayışını, “çoğu kez sözde kalıp, pratiğe nadiren dönüşen bir yönetim uygulaması” şeklinde nitelendirirken, bir diğer yaklaşım, TKY anlayışını, “sistemin etkinliğin yükselten bir yönetim felsefe ve uygulaması” şeklinde değerlendirilmekte ve TKY, içerdiği kavramlardan hareketle toplam, kalite ve yönetim kavramları açıklanmaya çalışılmaktadır.⁴⁵

TKY'nin tanım ve uygulamaları konusunda henüz ortak bir görüş birliğine varılamamış ise de, bu anlayışın genel özellikleri hakkında uzlaşma olduğu gözlemlenmektedir.⁴⁶

Bu bağlamda TKY'nin temel özellikleri “bir kuruluşta üretilen mal ve hizmetlerin, işletme süreçlerini ve personelin sürekli iyileştirilmesi ve geliştirilmesi yoluyla optimum maliyet düzeyinde önceden belirlenmiş olan müşteri ihtiyaç ve beklentilerinin tüm çalışanların katılımı ve kendilerinden beklenen yükümlülükleri yerine getirmeleri yoluyla işletmenin toplam performansının iyileştirilmesi” olarak belirtilmektedir.⁴⁷

İnsan ve kalite önceliğine odaklı TKY'nin dayandığı temel felsefe “sürekli geliştirme”dir. Müşterinin beklentilerine cevap vermesi için süreçler devamlı iyileştirilmelidir.⁴⁸ Ancak iyileştirmenin yavaş ve

⁴⁴ Şimşek, M.Şerif, Yönetim ve Organizasyon, 4. Baskı, Konya 1998, s.370

⁴⁵ Barrow, James W, “Does Total Quality Managment Equal Organization Learning? Quality Progress, Temmuz 1993, s. 39; Aktaran Çelik, Adnan, “Türkiye’deki İşadamı Örgütlerinin Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliğine İlişkin Görüşleri”, Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi, TODAIE, Eylül 1999, s.41

⁴⁶ Şimşek, a.g.e., s.370

⁴⁷ Peşkiroğlu, Nurettin, “Toplam Kalite Yönetimi ve Katılımcılık”, Verimlilik Dergisi, Kalite özel Sayısı, Ankara 1995, s.49; Şimşek, a.g.e., 370-374

⁴⁸ Tekin, Mahmut, Toplam Kalite Yönetimi, Konya, 1999, s.156-158; Bayrak, Sabahat, “TKY'nin Kamu Kurumlarında Uygulamasının Pratik

kademeli olarak gerçekleştiği, etkilerinin çoğu kez gözle görülmediği ve uzun vadede hissedildiği unutulmamalıdır.⁴⁹ Bu nedenle, TKY, kalite geliştirme faaliyetlerini hiç sona ermeyecek bir süreç olarak görmektedir.

Sürekli geliştirme planla (plan)- uygula (do) - kontrol et (check) – düzelt (action) şeklindeki ögelerden oluşan Deming’in dinamik döngüsüyle sağlanmaktadır.⁵⁰ TKY, bu dört alanda müşteri tatminini yakalamaya çalışır. Bu doğrultuda sürekli ve kalıcı bir gelişim, her aşamanın bir önceki ve bir sonraki aşamayla birlikte en iyiye ulaşmaya çalıştığı bir döngünün tekrarı ile olanaklıdır.

Günümüzde başarının yolu olarak kabul edilen TKY anlayışının unsurları şunlardır.⁵¹

i) Müşteri Odaklılık

TKY, müşteri odaklı bir yaklaşımdır. TKY’nin en önemli özelliklerinden biri olan müşteri önceliği, üreticileri “yaptıkları her şeyi satan” olmaktan çıkarıp, “satılabilir üreten” durumuna getirirken, müşteri de merkeze alınmaktadır.

TKY, müşteriyi farklı bir biçimde tanımlamaktadır. Artık müşteri sadece üretilen mal ya da hizmeti talep eden (dış müşteri) değil, aynı zamanda organizasyonda çalışan ve kendisinden önceki bir sürecin çıktısını, kendi uğraşı olan süreçte kullanan kişidir (iç müşteri). Bu bağlamda TKY, iç müşteri kavramıyla kendisinden bir sonrakini müşteri kabul ederek, kaliteyi proste oluşturmak yoluyla nihai müşteriye hiçbir sorun çıkarmamayı hedef almaktadır.⁵²

ii) Proses İyileştirme

Organizasyondaki verimsiz çalışmaların başta gelen nedenlerinden birisi, kalitenin süreçte oluştuğunun dikkate alınmamasıdır. Eğer kalite en

Güçlükleri, "Kamu Yönetiminde Kalite I.Ulusal Kongresi Bildirileri - I", TODAIE, Mart 1999, s.48

⁴⁹ İmai, Maasaki, Kaizen, Çev. Brisa, Brisa Yayınları, 1997, s.26

⁵⁰ Deming, W.Edwards, Krizden Çıkış, Çev: Akbaş, C. Arçelik A.Ş., İstanbul, 1996, s.72

⁵¹ Tekin, a.g.e., s.153-169; Bayrak, a.g.m., s.48-50

⁵² Bayrak, a.g.m., s.49

geniş anlamıyla “optimumluğun hedeflenmesi” şeklinde tanımlanırsa,⁵³ bu durumda kalite, sadece ürün ve hizmetle değil, kişilerin nasıl çalıştıklarıyla sistem ve prosedürlerin nasıl yürütüldüğü ile de ilişkilidir.⁵⁴

Bu bağlamda TKY anlayışına göre, ürün/hizmetin oluşum sürecinin her aşamasının izlenmesi ve sıfır hataya ulaşılması esas kabul edilir. Zamanı iyi kullanma, beceri geliştirme, paylaşım ve katılımı sağlama, morali yükseltme, iletişimde etkinliği sağlama ve disiplin üzerinde performansı yoğunlaştırarak proses iyileştirme TKY'nin en önemli üstünlüğü olarak kabul edilmektedir.⁵⁵

iii) Tam Katılım

TKY anlayışı endüstriyel demokrasinin bir unsurudur. Klasik anlayıştaki gibi üstün yapılandırıcı yönetim reddedilir. Sosyal ve ekonomik alandaki değişim ve gelişmeler dikkate alınarak işgören ve yöneticinin karşılıklı etkileşimi ile kararların beraber alınması, uygulanması ve denetlenmesi esas alınır. Bu doğrultuda bütün çalışanların tam katılımını sağlamak oldukça önemlidir. Bu bağlamda, TKY anlayışının özünde “önce insan” vardır.⁵⁶

TKY'nin uygulanabileceği uygun ortamın ve örgüt kültürünün yaratılması üç önemli boyutun varlığıyla gerçekleşmektedir.⁵⁷

- i). Birey öncelikli kaizen
- ii). Grup öncelikli kaizen
- iii) Yönetim öncelikli kaizen

i) Birey kaizen anlayışına göre kalite bir felsefe olarak önce bireyde başlar. Bu nedenle sadece bedeni güçleriyle çalışan ve verilen emirleri uygulayan insan gücü TKY'nin gerçekleşmesi için yeterli değildir. TKY düşünen insanın varlığını gerekli kılmaktadır. Ancak

⁵³ Şimşek, a.g.e., s.368

⁵⁴ Imai, a.g.e., s.10

⁵⁵ Bayrak, a.g.m., s.49

⁵⁶ Kavrakoğlu, İbrahim, Toplam Kalite Yönetimi, Baskı, Kalder Yayınları, İstanbul, 1998, s.33

⁵⁷ İrmiş, Ayşe, “Kamu Örgütlerinde Mevcut Yönetim Kültürünün Toplam Kalite – 2 Yönetimine Uygunluğu”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi Bildirileri-2, TODAIYE, Mart 1999, s.59

TKY'nin daha çok grup öncelikli kaizen'e daha fazla önem verdiği de bir gerçektir.

ii) Tam katılımın ikinci boyutu grup öncelikli kaizen'dir. Örgütlerde insanlar kendi varlıklarıyla mevcut oldukları kadar, gruplarıyla ve grup içerisindeki mevcudiyetleri ile de yer alırlar. Hatta, gruplar bireylere kişilik ve kimlik kazandırır. Bu nedenle grup üyeliği bireyler grup içinde kendini göstererek benlik duygularını geliştirme, ait olma ve kendine saygı gösterilmesini arzularını gerçekleştirme olanağına sahip olmaktadır.⁵⁸

Bu nedenle, TKY grup öncelikli yaklaşımı daha ön plana çıkarmaktadır. Çünkü, grup içinde oluşan diyalog zevkli bir iş ortamının yaratılmasına, moralin iyileştirilmesine, yaratıcılığın teşvikine, maliyetin ve kalitesizliğin azaltılmasına, mevcut sorunlara etkili çözümlerin bulunmasına çalışanların özgüvenlerinin yükseltilmesine ve bireysel gelişmelere olanak sunmak suretiyle büyük bir güç oluşturmaktadır.

iii) Yönetim öncelikli kaizen, önceki iki boyutun gerçekleşmesiyle ilişkilidir. Bu düzeydeki katılım ile TKY anlayışının tüm organizasyon süreçlerine yayılımı ve tam katılımın sağlanması için bir hareket başlatılmış olmaktadır. Açıklığı ve katılımcılığı gerçekleştiren, organizasyon bünyesinde sorumluluğun üstlenilmesini sağlayan bir yönetim anlayışı bu faktörlerin bileşkesiyle sistemi kaliteye götürecektir.

Sonuç olarak, TKY bireysel olarak gerçekleşmez, grup etkinliğini, grup çalışmasını gerekli kılmaktadır. Ancak TKY'nin gerçekleşmesi için bilgi paylaşımı, kalite kültürünün geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması gibi konularda sürekli iyileştirmeyi gerçekleştirmeye dayanmaktadır.⁵⁹

iv) Ekonomik Etkinlik

TKY anlayışına göre etkinlik, " taraflar açısından optimumun hedeflenmesi başka bir ifadeyle hataların önlenmesi ve maliyetlerin azaltılması ile ilgilidir."⁶⁰ Bu açıdan etkinlik "kalite" kavramının kendisine dayanmaktadır.

⁵⁸ Eroğlu, Feyzullah, Davranış Bilimleri, İstanbul, 1995, s.43-48

⁵⁹ İrmış, a.g.m., s.60

⁶⁰ Şimşek, a.g.e., s.368

Dolayısıyla hatalı ve yetersiz üretim, verimliliği ve etkinliği olumsuz yönde etkilediği gerçeğinden hareketle TKY’de hataları önleyecek ve böylece mükemmelliği garanti edecek şekilde yönetsel mekanizmalar kurularak ekonomik etkinlik gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla “hataları ortaya çıkarmadan önle” anlayışla sembolleştirilen ekonomik etkinlik kavramı “önlem almak” anlamına gelmektedir.⁶¹ Kısacası, TKY’de temel yaklaşım hataları önlemeye yöneliktir.

Bu bağlamda kalite ile etkinlik birbirlerini dışlayan kavramlar değil, tam aksine birbirlerini karşılıklı etkileyen kavramlardır. Kalite demek kusursuz mal üretimi, kusursuz mal üretimi de düşük maliyet ve düşük maliyet de makul fiyat demektir.⁶² Bu doğrultuda TKY’de ekonomik etkinlik, kalite-maliyet-hız üçlüsüne bağlanmaktadır.

Özet olarak, TKY, müşteri ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda kurumun tüm birimlerinin yönlendirilmesi ve tam olarak müşterinin tatminin sağlanmasını amaçlayan bir yönetim felsefesidir. Başka bir ifadeyle, TKY, müşteri odaklı ya da hizmet alanların beklentileriyle odaklaşan bir yönetim stratejisidir. Bu bağlamda kalite müşteri ihtiyaçlarının tatmini ile veya müşteri tatmini, üretilen mal ya da sunulan hizmetin kalitesi ile doğrudan bağlantılıdır.⁶³ Müşteri tatminini yükseltecek dört temel ölçüt ise şeffaflık, yönetim ve karar alma süreçlerine katılma, müşteri isteklerinin tatmini ve bilgiye / yöneticiye kolay ulaşılabilirlik olarak belirtilmektedir.⁶⁴

Toplam Kalite Yönetimi anlayışını bu şekilde özetledikten sonra, bu yaklaşımın kamusal alana ne ölçüde uygulanabildiği sorusu ortaya çıkmaktadır. Ancak bu soruya geçmeden önce kamu yönetiminin temelini

⁶¹ Bayrak, a.g.e., s.50

⁶² Şimşek, a.g.e., s.372

⁶³ Peker, Ömer, “Toplam Kalite Yönetimi ve Sürekli İyileştirme,” Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri Cilt II, TODAIE, Ankara, 1995, s.61; Drucker, Peter, Gelecek için Yönetim, 1990’lar ve Sonrası, Çev. Fikret Üçcan, İş Bankası Yay. 327, 1994, s.370

⁶⁴ Yaşamış, Firuz Demir, “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: Administration’dan Managment’e ”, Türk İdare Dergisi, Sayı.417, Aralık 1997, s.15

oluşturan kamu hizmeti kavramı üzerinde ana hatlarıyla durmanın yararlı olacağı düşünülmektedir.

3.1. Kamu Hizmeti

Kamu hizmeti, “Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçlarını karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetlerdir” diye tanımlanmaktadır.⁶⁵

Bu ve diğer tanımlar bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için onun “doğrudan doğruya kamuya yönelik ve yararlı olması” gerektiğini vurgulamaktadırlar.⁶⁶ Kamu hizmeti bu niteliğiyle idarenin özel teşebbüs ve faaliyetlerinden ayrılır. Şüphesiz devletin kamu hizmetlerini, sadece, genel idare olarak adlandırılan örgütlenme ile yürütmesi olanağı yoktur. Gün geçtikçe artmakta olan, kamu hizmetlerinin bir kısmının çeşitli kamu tüzel kişilerine gördürmesi kaçınılmazdır. Ancak bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için, mutlaka tüzel kişileri tarafından da yürütülmesi gerekmez. Bazı hallerde kamu tüzel kişileri, bir kamu hizmetinin yürütülmesi için, gerekli mali kaynaktan ya da uzmanlıktan yoksundur. Böyle durumlarda hizmetin yürütülmesi koşullarla özel kişilere verilebilir.⁶⁷

Dolayısıyla bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için, kamu kurumunun ya da onun denetim ve gözetimi altında özel girişim aracılığıyla yapılması gerekmektedir. Kamu hizmetinin bir özelliği de, kamu hukukuna özgü yetki ve yöntemlerle donatılmış olmasıdır.

Kamu hizmeti anlayışının ortaya koyduğu bir takım ilkeler ve sonuçlar söz konusudur:

⁶⁵ Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. Baskı, C.I, İstanbul, 1966, s.13

⁶⁶ Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukuku I, Genel Konular, A.Ü. S.B.C. Yayını, Ankara, 1972, s.19

⁶⁷ Çırakman, Birsen, “Kamu Hizmeti” Amme İdaresi Dergisi, C.9, S.4, Aralık 1976, s.77-81; Bilgin, Kamil Ufuk “Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı,” Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt I, TODAİE, Ankara, 1995, s.172-173

i) Eşitlik ilkesi

Kamu hizmeti topluma eşit şartlar altında arz edilir. Başka bir ifade ile, kamu hizmetlerinden eşit şekilde yararlanma kişilerin genel haklarındandır. Ayrıca kamu hizmetinin getirdiği yükümlülükler bakımından da bireyler arasında fark gözetilmez. Ancak bireylerin kamu hizmetleri karşısındaki eşitliği mutlak bir eşitlik anlamına gelmez.⁶⁸

ii) Ücret sorunu

Kamu hizmetlerinden eşit şekilde yararlanmanın kişilerin genel haklarından olması sonucu bunların ücretsiz olmasıdır diye düşünülebilir. Bununla birlikte, birçok kamu hizmeti ücretlidir.⁶⁹ Ancak bir kamu hizmetinin ücretli yada ücretsiz oluşunun, kamu hizmeti niteliğiyle ilgili olmayan bir mali politika sorunu olduğu ileri sürülmektedir.⁷⁰

iii) Devamlılık ve Düzenlilik

Kamu hizmetlerinde kamu yararının sağlanması gereği, bu hizmetlerin devamlı ve aksatılmadan yürütülmesini gerekli kılmaktadır. Bununla birlikte, hizmetlerinin devamlılığı ve düzenli işlemesi de yeterli sayılamamaktadır.⁷¹ “Kamu hizmetlerinin toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilmeleri için, toplum hayatındaki değişikliklere ve toplumsal ihtiyaçların gelişimine uygun bir tarzda yapılmaları gerekir. Bu nedenle idare her zaman hizmetin gerektirdiği düzenleyici ve yürütücü tedbirler alır”.⁷²

Sonuç olarak, kamu hizmeti, doğrudan doğruya kamu yararı ilkesi doğrultusunda bir toplumsal ihtiyacın karşılanması için kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen devamlı ve düzenli faaliyetlerdir. Kamu hizmetinin bir özelliği de, kamu hukukuna özgü yetki ve yöntemlerle donatılmış olmasıdır. Bu yetki ve yöntemler hizmetin içeriğine göre de değişiklik gösterebilir.

⁶⁸ Günday, a.g.e., s. 227

⁶⁹ Çırakman, a.g.m. s. 81-82

⁷⁰ Balta a.g.e., s.22

⁷¹ Günday, a.g.e., s.85

⁷² Çırakman, a.g.m., s.85

3.2. Kamu Yararı

Genel olarak kamu yararı herhangi bir faaliyete devlet ya da kamu faaliyeti özelliği kazandırmakta ve hizmetin kamu hukukuna uygunluğunun bir ölçüsü olarak kabul edilmektedir.⁷³

Bu bağlamda kamu hizmetlerinin sunumunda esas olan “kamuya yararlı olması” ilkesidir. Başka bir ifade ile yönetimin verdiği her karar ve işlemin tek amacı kamu yararı amacıdır.⁷⁴ Dolayısıyla kamu yararı herhangi bir yönetsel karar ya da işlemin oluşumunda belirleyici olduğu gibi uygulamasını da sağlayıcı olabilmektedir.

Kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarını ana hatlarıyla belirledikten sonra, kamu hizmetlerinin niteliği özet olarak şu şekilde belirlenebilir. Kamu hizmeti ilke olarak kar amacıyla değil, kamu yararına yönelik olarak ya kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşlarının sıkı denetimi altında özel kişiler aracılığıyla devletin anayasa ve kanunlarda belirlenmiş ilke ve kurallarıyla yürütülen faaliyetlerdir.

Önceden de belirtildiği gibi, yerel yönetimler de kamu yönetiminin bir parçası olarak kamu hizmeti görevini yerine getirirler. Başka bir ifade ile, yerel yönetimler, çerçevesi kanun koyucu tarafından belirlenen yerel nitelikli hizmetleri sunan bir hizmet örgütü niteliği taşımaktadırlar. Bu özelliklerinden dolayıdır ki son yıllarda modern yönetim yaklaşımlarının temel enstrümanlarını kamu yönetimine uygulamaya yönelik yoğun bir çaba sarf edilmektedir.

Yerel yönetiminin genel olarak bir hizmet örgütü olarak nitelendirilmesi, modern yönetim tekniklerinin kamu yönetimi alanında kullanılmasına yada bu alana adapte edilmesine yönelik tartışmalara ve girişimlere yol açmaktadır. Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse, kamu yönetiminde “administration” yaklaşımından “management” yaklaşımına doğru bir geçiş vardır. Bununla birlikte bu geçişi başarabilen ve kurumsallaştırılabilen 21. yüzyılın önde gelen toplumları olacağı yönünde bir görüş ağırlık kazanmaktadır.⁷⁵

⁷³ Akıllıoğlu, Tekin; “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler, Amme İdaresi Dergisi, C. 24. s.2, Haziran – 1991, s.3

⁷⁴ Gözübüyük, Şeref, Yönetsel Yargı, Ankara, 1993, s. 183.

⁷⁵ Yaşamış, a.g.m., s.1

Görüldüğü gibi, özel girişimlere yönelik uygulanan Toplam Kalite yönetimi felsefesinin kamu yönetimi alanında da uygulaması gerektiği şiddetle savunulmaktadır. Hatta TKY'nin yalnızca kamu kurumlarını daha etkili ve verimli kılacak çözümler üretmede değil, devletin, devlet-toplum ilişkisinin ve kamusal alanın yeniden tanımlanmasında da kullanılabilceği görüşü de ileri sürülmektedir.⁷⁶

3.3. Toplam Kalite Yönetiminin Yerel Yönetimlere Uygulanabilirliği

Yukarıda da belirtildiği üzere, yerel yönetimler verdikleri hizmetlerin nitelikleri açısından hizmet işletmelerinden farklılaşmaktadır. Verilen hizmet kamuya yönelik ve dolayısıyla "kamu yararı"nı ön planda tutan hizmetlerdir. Dolayısıyla bu hizmetin temel belirleyici özellikleri kar amacı taşımaması, eşitlik, süreklilik, düzenlilik ve etkinlik kriterlerine uygun olması gerekliliğidir.

Bütün bunlara rağmen, tartışmanın da ortaya koyduğu gibi, artık gelişmelerin ışığında vatandaşlardan bağımsız, vatandaşların ihtiyaç ve taleplerini dikkate almadan verilen hizmetin, sosyal ve siyasi işlevlerini (devlet-vatandaş bütünleşmesi, demokrasinin benimsetilmesi ve geliştirilmesi, hizmeti veren kuruluşların meşruluklarını sağlaması vb.) yerine getirmede yetersiz kaldıkları da bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplam kalite yönetimi anlayışının yerel yönetimlere uygulanabilirliği konusundaki tartışmada şüphesiz bu iki nokta dikkate alınmak zorundadır.

Toplam kalite yönetimi anlayışının da kamu alanında uygulanabilirliği ile ilgili tüm tartışmalarında bu iki nokta etrafında odaklandığı görülmektedir. Bu özellik genel için olduğu kadar Türkiye için de geçerli olmaktadır.

Konuyla ilgili tüm tartışmaların genel bir değerlendirilmesi yapılacak olursa, TKY'nin uygulanabilirliği konusunda farklı bakış açılarının mevcut olduğu görülmektedir. Bunların bir kısmı TKY'yi bir paradigma değişimi olarak algılamakta ve Türkiye açısından siyasi,

⁷⁶ Ergun, Turgay, "Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi Açılış Konuşmaları", Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, Bildirileri-I, TODAIE, Mart 1999, s.5

yönetsel ve sosyal yapının değişimi için bir fırsat olarak değerlendirmektedir.⁷⁷ Bazıları ise bu konuda oldukça çekimser bir yaklaşım sergilemektedirler.⁷⁸

İlk bakış açısını savunanlara göre, TKY, yönetimin kendini yenilemesi için bir şanstır. Bu nedenle, bu yaklaşım vatandaşları yalnızca müşteri olarak değil, aynı zamanda vatandaşın harekete geçirilerek sisteme kazandırılmasını ve bunun için de sistemin yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir. Bu bakımdan, kamu yönetimlerinin ve özellikle de yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında, TKY'nin öngördüğü müşteri odaklı yönetim anlayışı temel ölçütlerden biri olarak görülmekte ve bu yapılanmada bir başarı ögesi olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, TKY yeni bir yönetim kültürü oluşturulması açısından da bir fırsat olarak görülmektedir. Bu bağlamda, TKY'nin yeni bir siyasi

⁷⁷ Eroğlu, Feyzullah, "Toplam Kalite Yönetimi Bağlamında Toplum-Devlet İlişkisi ve Sivil Toplum," Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri-2, TODAİE, 1999, s.313 – 320, İrmiş, a.g.m., s.47-66; Bayrak, a.g.m., s.45-60; Yaşamış, a.g.m., s.1-27; Balcı, Asım, "Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi", Kamu Yönetiminde Kalite 1.Ulusal Kongresi Bildirileri – I, TODAİE, 1999, s.61-76; Önder, Murat, "Kamu Örgütlerinde TKY Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde Ampirik Bir Çalışma"; Kamu Yönetiminde Kalite 1.Ulusal Kongresi-I, TODAİE, 1999, s.327-348; Tosun, Gülgün, "Türk Kamu Bürokrasi Bağlamında Devlet-Toplum İlişkisinin Sorun Boyutları: Toplam Kalite Yönetimi Kurgularının Önündeki Engeller", Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi-I TODAİE 1999, s. 87-96; Halis, Muhsin, "Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği", Kamu Yönetiminde Kalite 1.Ulusal Kongresi Bildirileri-2, TODAİE, 1999, s.67-84 Gündoğdu, Gürsel, "Yerel Yönetimlerin yeniden yapılandırılmanın bir araç olarak Toplam Kalite Yönetimi", Kamu Yönetiminde Kalite 1.Ulusal Kongresi Bildirileri – I, TODAİE, 1999, s.349-356." Bingöl, Dursun, "Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Yönetiminde Uygulanmasının Kurumsal ve Pratik Güçlükleri"; Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri-I, TODAİE, 1999, s.77-87.

⁷⁸ Geray, Cevat, "Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler", Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri-I, TODAİE, 1999, s.285-306; Şahin, Yeşim Edis, "Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Yönetiminde Demokratikleşmenin Seçeneği mi?" Kamu Yönetiminde Kalite 1.Ulusal Kongresi Bildirileri – I, TODAİE, 1999, s.97-106; Ertuğrul, İlker, "Özelleştirmeden Sonra Kamu Yönetim Nerede?" 21.Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE, 1997, s.14 Balcı, bu yöndeki yabancı bilim adamlarının görüşlerini özetlemektedir. Balcı, a.g.m., s.62-63

ve yönetsel yapı, vatandaşla ilişki kültürü ve yönetim mekanizmaları karşısında vatandaş gücü ortaya çıkaracağı varsayılmaktadır.

Bu bakış açısının özellikle vurguladığı bir nokta, kamu yönetiminin bütüncül bir özel sektör anlayışıyla başarılı olmasının söz konusu olmadığıdır.

Sadece bu bakış açısı müşteri yaklaşımından hareketle özel sektörde nasıl müşteri belirleyici oluyorsa, ürün ve hizmet kalitesi müşterinin eğilimlerine göre belirleniyorsa, kamu yönetimi alanında da TKY'nin müşteriye bakış açısı doğrultusunda, vatandaşın ilgi görmesi ve vatandaşa bakış açısının değişmesi gerektiğini savunmaktadır. Ayrıca, kamu yönetimi alanında olabildiğince sorumluluk ve saydamlık ilkelerine dayalı bir yönetim yapısı gerçekleştirilerek etkin ve üretken bir yönetim anlayışının geliştirilmesi gerektiği de öncelikle vurgulanmaktadır. Dolayısıyla TKY'nin öngördüğü müşteri odaklı yönetim anlayışının benimsenmesi gerektiği yönündeki bakış açısında tamamen TKY'nin kamu yönetimi alanına sorgulamadan aktarılması ve kâr amacıyla çalışan bir kamu yönetimin anlayışı söz konusu değildir. Bu bakış açısında, yönetsel reformun gerekliliği üzerinde durulmakta aynı zamanda TKY'nin öngördüğü müşteri odaklı bir yönetim anlayışına göre düzenlenmeyen bir yönetimin de başarılı olmasının söz konusu olamayacağı belirtilmektedir.⁷⁹

Diğer bakış açısına göre, kamusal hizmetlerin üretiminde, kamu yararının gözetilmesi esastır. Devletin vatandaşlarına eşit olanaklar sağlama işlevi, bütün işlevlerin üstündedir ve devlet, ekonomik kaygılarından önce sosyal kaygıları olan bir aygıttır. Devleti yönlendiren kar etme güdüsü değil, eşitlik, devamlılık ve süreklilik, etkinlik ilkeleri doğrultusunda toplumsal gereksinimleridir. Bu nedenle, kamu yönetimi bir işletme gibi kar amaçlı ve müşteri odaklı çalışamaz.

TKY'nin kamu yönetimine uygulanması durumunda, vatandaşların müşteri olarak kabul edilmesi gerekecektir. Oysa, kamu yönetiminin yöneldiği, mal ve hizmet sunduğu, bunlardan yararlananların bunları kullananların özel kesim müşteri niteliğindeki kişiler değil, tüzel, siyasal, toplumsal konumda olan vatandaşlardır. Ayrıca, TKY'nin öngördüğü "Müşteri odaklı" yönetim anlayışı, vatandaş katılımını değil, müşteriden çok çalışanlarının üretim sürecine, üretimin etkinliği, ürünlerin

⁷⁹ Bayrak, a.g.m., s. S. 56-60, Bingöl, a.g.m., s.85 İrmiş; a.g.m., 63-65

iyileştirilmesi amacıyla katılımını öngörüyor. Kamu yönetiminde ise, kararlara katılma ya da yönetimi denetleme amaçlarına yönelik bir vatandaş katılımı söz konusudur. Bütün bunların ışığında, demokratik, saydam, katılımcı, çoğulcu, etkin, verimli, insan haklarına saygılı, çağdaş yönetim ve yerel yönetim yapılarının işletme düzeyinde geliştirilmesi TKY gibi bir yöntemle gerçekleştirilmesinin söz konusu olamayacağı yönünde bir sonuca varılmaktadır.⁸⁰

Toplam Kalite Yönetim anlayışının kamu yönetimi alanına uygulanabilirliği konusundaki farklı bakış açıları bu şekilde özetlenebilir.

Buraya kadar ki söylenenlerin ışığında, şüphesiz kamu yönetimi alanında vatandaş ile müşteri birbiriyle eşdeğer olarak görülmez. Ancak, TKY'nin müşteri odaklı yönetim anlayışının da katılımcı bir yönetim anlayışı için önemli katkılar sunduğu ve yön verici bir işlev gördüğü de yadsınamaz bir gerçektir.

Toplam Kalite Yönetimi anlayışı hizmet alıcılarına yönelik yeni bir bakış açısı sunmaktadır. TKY, bunların rollerinin yeniden tanımlanması gerekliliğine işaret etmektedir. TKY'nin öngördüğü "Müşteri odaklı " yönetim anlayışı doğrultusunda vatandaşları, müşteri-vatandaş rolünde tanımlamak, gerekmektedir. Yerel yönetimlerin etkin bir hizmet sunumunda etkili ve başarılı olmak istiyorlarsa, klasik yönetim anlayışına dayanan yönetim anlayışını değiştirerek karşılıklı işbirliğine dayalı bir yönetim anlayışına geçmeleri kaçınılmazdır. Bu bağlamda başarılı olma ve hizmette etkinliği sağlama sadece yönetimin personel ve işleyiş yöntemi olarak yenilenmesi ile değil, aynı zamanda vatandaş da yönetim sürecine dahil eden ve böylece onları da yerel toplum için çalışan bir personel gibi gören ve bunun için motive eden bir yönetim stratejisinin geliştirilmesi ile ilişkili olmaktadır.

Bu noktada, "müşteri-vatandaş" kavramının burada nasıl anlaşıldığı da ortaya çıkmaktadır. "Müşteri-vatandaş" odaklı bir yönetim anlayışı; vatandaşların kamu hizmetlerinden yararlanmada, ilgi görmesi ve kendisine karşı davranışın değişmesini, TKY'nin öngördüğü açıklık, sorumluluk ilkelerine dayalı yönetim kültürünün oluşması için yönetsel yapılanma gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle, "müşteri-vatandaş" odaklı bir yönetim anlayışı, işletme biliminin yöntemleriyle çalışan bir yerel yönetim modelinden ziyade sürekli olarak

⁸⁰ Geray, a.g.m.,s.104-105

vatandaşın yaşam kalitesini yükseltmeye çalışan ve bunun içinde vatandaşla sürekli ilişki içerisinde bulunan bir yerel yönetim modeli oluşturma anlamında kullanılmaktadır.⁸¹ Bu bağlamda yöntem, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde ve vatandaşa en etkin ve verimli, en kolay ve en ucuz bir biçimde sunulmasında, yönetim-vatandaş ilişkisinin maksimum seviyeye çıkartılması ve bunun gerçekleşebilmesi için gerekli yapısal ve yasal koşulların hazırlanmasının gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu da ancak, TKY'nin öngördüğü biçimde ve yerel demokrasi yönetim anlayışı çerçevesinde gerçekleşebilir.

Özet olarak, başta Toplam Kalite Yönetimi olmak üzere yerel demokrasi ve hizmette halka dönüklük ilkeleri yerel yönetimlerin hizmet anlayışına yeni bir boyut getirmektedir. Bu ise, yönetime vatandaşın gözüyle bakmak ya da yönetimde vatandaşın kafasıyla düşünmek şeklinde ifade edilebilir. Bu noktada da, "müşteri-vatandaş" odaklı bir yönetim anlayışının temsili doğrudan demokrasi yöntemlerinin yanında demokrasinin üçüncü sacayağı olarak kabul edilebilir.⁸²

Toplam Kalite Yönetimi anlayışı çerçevesinde kalite, anahtar kavram konumundadır. Verimlilik ve etkililik böylece bir üst kavram olarak etkinlik kavramı kalite olgusu ile ilişkili olarak açıklanmaktadır. Etkinlik kavramı çalışmamızın konusu kapsamına girmektedir. Bu nedenle aşağıda bu kavram üzerinde durulmaktadır.

4. Özet

Burada yerel yönetim ve demokrasi ilişkisi irdelenmeye çalışıldı. Tartışma, kamu hizmeti veren yerel yönetimlerin varlıklarını ve bir yerel yönetim geleneğini oluşturabilmelerini ancak ihtiyaçlarını tatmin etmek zorunda oldukları müşteri-vatandaş aracılığıyla sürdürebileceklerini ve gerçekleştirebileceklerini açıkça ortaya koymaktadır. Özellikle toplumun desteğini ve güvenini kazanmak tüm kamu örgütleri için olduğu kadar, yerel yönetimler için de hayati önem arz etmeye başlamıştır. Toplumsal

⁸¹ Bogumil, Jörg, Kissler, Leo, Vom Untertan Zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Berlin 1995, s.21; Aktaran, Çukurçayır, A., Yerel Yönetimler ve Katılım: Halkın Katılım Duyarlılığı ve Katılım Yolları Açısından Konya Örneği, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara 1999, s.49

⁸² Bogumil, Kissler, a.g.e., s.86-87

destek yerel yönetimlerin etkili ve başarılı olmaları için temel kuraldır. Aynı zamanda toplum üzerinde olumlu izlenim yaratacak bir yapı, işleyiş ve gayret içinde olmak yerel yönetimler için bir görev olmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde kamu yararı sağlayacak, halka dönük, vatandaş ihtiyaçlarına ve beklentilerine uygun bir hizmet anlayışının ve halka karşı sorumlu, duyarlı ve saygılı bir örgütsel davranışını geliştirmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu da ancak temsili demokrasi ve doğrudan demokrasi araçlarının yanında, müşteri-vatandaş odaklı bir anlayışın benimsenmesi ile gerçekleşebilir.

Ancak bu çerçevede karşılıklı diyalogun, yani, katılımın zemini hazırlanır, siyasi sistemle vatandaş ilişkisinin kurulmasına ve bütünleşmesine olanak sağlanır. Unutulmamalıdır ki, bütün bu beklentilerin gerçekleşmesinde katılım anahtar kavramdır.