

KAMU HİZMETİ ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM***CHANGE IN THE CONCEPT OF PUBLIC SERVICE****Aytuğ ALTIN******Özet**

Dünyada hukuksal, siyasi ve ekonomik alanlarda yaşanan gelişmeler kamu hizmeti kavramını da tanım ve içerik olarak yakından etkilemekte ve değiştirmektedir. Kamu hizmeti toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda kamu sektörü eliyle hizmet sunulması esasına dayanmaktadır. Bu yönüyle kamu hizmetinin temelinde kamu yararını barındırdığı görülmektedir. Ancak kamu hizmetlerinin doğrudan devlet tarafından görülmesi esasına dayanan klasik kamu hizmeti anlayışı devlette meydana gelen değişimlere paralel olarak farklılaşmaya başlamıştır. Klasik kamu hizmeti anlayışında yaşanan değişim, devletin değişen rolü ve kamu yönetiminde yaşanan yeniden yapılandırma süreci içerisinde tartışılan konulardan birisi haline gelmiştir. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin sunumunda yönetim, hizmette yerellik ilkesi, kamu hizmet standartlarının belirlenmesi, e-devlet uygulamaları ön plana çıkmaya başlarken, evrensel hizmet gibi kavramlar da sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Küreselleşme, Yönetişim, E- Devlet, Evrensel Hizmet.

Abstract

The global developments in the field of judiciary, politics, and economics are closely affecting and changing the definition and the content of the public service. Public service is based upon the idea that it is offered by the public sector in direct harmony with social needs. In regard to that, public service considers the benefits of the society as its first priority. However this basic understanding of public service has been modified by the profound changes in state. This evolving role in classical understanding of public service has become subject to discussion with the changes in the role of states in public service and restructuring occurred in public administration. With those improvements came to use the concepts such as universal services while the services like governance, subsidiarity, standardizing public services and e-government, applications are being prominent.

Keywords: Public Service, Globalization, Governance, E-Government, Universal Services.

* Bu çalışma 26-27 Mayıs 2011 tarihlerinde Adıyaman Üniversitesi'nde gerçekleştirilen "KAYSEM VI: Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi" Sempozyumunda sunulmuş ancak basılmamış olan bildirinin gözden geçirilmiş halidir.

** Arş. Gör., Muş Alparslan Üniversitesi İ. İ. B. F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-mail: a.altin@alparslan.edu.tr

Giriş

Modern devlet günümüzde yeni bir yapıya doğru evrilmekte ve değişmektedir. Yaşanan değişim daha çok devletin fonksiyon alanında ve bazı niteliklerinde ortaya çıkmaktadır. İkinci dünya savaşından sonra ortaya çıkan refah devleti uygulamaları devleti fonksiyonel anlamda büyütmüş, geniş ve yaygın bir kamu yönetimi örgütünü ortaya çıkarmıştır. 1970'li yıllardan sonra refah devletinin karşılaştığı kriz, neo-liberal politikalarla aşılmaya çalışılmış, bu ise devletin çoğunlukla iktisadi alandan çekilmesi sonucunu doğurmuştur. Devletin iktisadi alandan çekilmesi kamu sektöründe bir gerilemeye neden olmuş ve kamu yönetiminin küçülmesine yol açmıştır. Bu olgu bir taraftan kamu hizmetinin kapsamını daraltmış, diğer taraftan kamu hizmeti kavramına yüklenilen anlamın değişime uğraması sürecini başlatmıştır.

Özellikle 1980'lerin başından itibaren kamu yönetiminin büyüklüğüne, bürokrasinin hantal ve kırtasiyeci yönüne, yönetimin merkeziyetçi ve denetimden uzak yapısına yönelik eleştiriler artmaya başlamıştır. Bu eleştirilere paralel olarak, devletin küçültülmesi ve piyasa koşullarına uygun olarak işletmecilik mantığıyla hareket eden bir yapıya büründürülmesi yönündeki görüşler de güç kazanmaya başlamıştır. Devletin asli görevlerinden olan kamu hizmetlerinin sunumu konusu bu tartışmalar kapsamında, etkililik, verimlilik, kalite noktalarında yeniden değerlendirilmiş ve kamu hizmeti anlayışında bir takım yeni yönelimler ortaya çıkmaya başlamıştır.

1. Kamu Hizmeti Kavramı

Toplumsal ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçların giderilmesine yönelik hizmetler, içinde yaşanan ekonomik, siyasi ve mali koşullardan sürekli etkilenmektedir. Söz konusu ihtiyaçların karşılanması konusunda devlet, değişen boyutlarda her zaman görev üstlenmiştir (Akdoğan, 2003: 37). Devlet veya devlet yapısı içinde yer alan kamu tüzel kişileri, içinde bulunulan çağın koşullarına göre zorunlu hale gelen toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Bir toplumun zorunlu ihtiyaçlarının karşılanmaması onu çağın gerisinde bırakabileceği gibi, bunların aksatılması toplumdaki kamusal yaşantının bozulmasına da yol açmaktadır. Belli bir zamanda ve belli bir yerde ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak yürütülen bu faaliyetlere kamu hizmeti adı verilmektedir (Yayla, 1990: 62).

Toplumların kamu hizmetlerine olan talepleri; sanayileşme, kentleşme, nüfus hareketleri, çevresel sorunlar, devlet anlayışının değişimi, sosyal ve kültürel değişimler, teknolojinin gelişmesi, haberleşme ve iletişim olanaklarının çeşitlenmesi gibi nedenlerle sürekli olarak artmaktadır. Bu durum devletin kamu hizmeti faaliyetlerinde yönetim, örgütsel yapı, koordinasyon, katılım, denetim, etkinlik gibi konularda sorunlarla karşı karşıya kalmasına yol açmaktadır (Palabıyık, 2007: 47).

1.1. Kamu Hizmetinin Tanımı

Kamu hizmeti; devlet veya diğer kamu tüzel kişilerince veya bunların yakın kontrolleri altında özel teşebbüs eliyle kamuya arz edilmiş olan, genel ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için uygulanan devamlı ve düzenli faaliyetlerdir (Onar, 1966: 13).

Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için başlıca iki koşulun gerçekleşmesi gerekir. İlk koşul hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olmasıdır. İkinci koşul ise hizmetin kamu kuruluşlarınca veya ilgili kamu kuruluşlarının sıkı denetimi altında özel hukuk kişilerinca yürütülmesidir (Gözübüyük, 2006: 28).

Başka bir yaklaşımda da kamu hizmeti kavramı organik, maddi ve biçimsel olmak üzere üç şekilde tanımlanmaktadır (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001: 772).

Organik açıdan kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından belli bir görevi yürütmek amacıyla tahsis edilmiş olan kamu görevlileri ve araçlardır (Günday, 2004: 293). Bu yönüyle kamu hizmeti bir belli bir örgütü ifade eder ve idareyi (kamu kuruluşlarını) tanımlamak için kullanılır. Anayasanın 70. Maddesinde yer alan “*Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir*” ifadesinde kamu hizmeti kavramı organik açıdan ele alınmaktadır (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001: 772). Kamu hizmeti doktrinine göre; devletin varlık sebebi toplumun yararına çalışarak kamu için gerekli ve yararlı olan faaliyetlerde bulunmak ve bu amaçla ihtiyaç duyulan teşkilatı oluşturmaktır. Bu görüşe göre devlet kamu hizmetleri teşkilatının bütünüdür (Eroğlu, 1978: 16). Ancak bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için bu faaliyetin mutlaka idari kuruluşlar eliyle yürütülmesi şartı günümüzde geçerliliğini yitirmiş bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde artık sadece devlet kuruluşları değil çeşitli özel kuruluşlar da (imtiyaz usulü gibi yöntemlerle) yer alabilmektedirler. Böylece kamu hizmetlerinin organik ölçüte göre tanımlanması artık çözülmüş olmaktadır (Günday, 2004: 293).

Maddi açıdan kamu hizmeti, tatmininde kamu yararı olan ve toplumsal ihtiyacı karşılayan faaliyetlerdir. Anayasanın 47. Maddesinde yer alan “*Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler... devletleştirilebilir*” ifadesinde (Günday, 2004: 294) veya Anayasanın 128. Maddesinde yer alan “*Devletin, kamu iktisadi teşekkülleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*” ifadesinde kamu hizmeti bir faaliyet, iş, uğraş olarak tanımlanmaktadır (Gözübüyük, 2003: 8). Kamu hizmeti kavramı kamu yararını sağlayan bir faaliyeti anlatır ve bu yönüyle maddi anlamda kamu hizmetine “fonksiyonel kamu hizmeti” de denilmektedir (Gözler, 2008: 202). Ancak maddi ölçüte artık günümüzde kamu hizmetini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. İnsan faaliyetleri niteliklerinden çok, belli bir dönemde ve belli bir topluma hakim olan sosyal, iktisadi ve siyasal sisteme göre kamusal veya özel faaliyet olarak ayrılmaktadır. Bir faaliyetin kamu

yararı gerçekleştirmeye yönelik olup olmadığının takdiri de başta yasama organı olmak üzere siyasal organların yetkisindedir. Bu kapsamda bir faaliyet siyasal organlarca kamu hizmeti kabul edilmedikçe kamu hizmeti olarak sayılamaz (Günday, 2004: 295).

Şekli açıdan kamu hizmeti ise belli bir hukuki rejimi ve düzeni ifade etmektedir. Bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamu hizmetleri hukuki rejimine, kamu hizmeti hukuksal düzenine bağlı olması gerekir (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001: 772).

1.2. Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri

Kamu hizmeti kullanıldığı yere göre anlamı değişebilen bir kavramdır. Ülkelerin siyasi ekonomik ve kültürel yapılarına göre kamu hizmetleri farklılıklar gösterebilmektedir. Ancak her toplumda yürütülebilen temel kamu hizmetlerinde bazı ortak noktalar bulunmaktadır (Karatepe, 1995: 214). Kamu hizmetlerinin tümüne hakim olan temel ilkeler; süreklilik, değişkenlik ve uyum, eşitlik ve tarafsızlık olarak belirtilebilir (Gözübüyük, 2006: 32).

Kamu hizmeti giderilmesinde kamu yararı bulunan bir gereksinmenin karşılanması faaliyeti olduğundan, kamu yararının sağlanması amacının varlığı aynı zamanda kamu hizmetinin sürekli olarak görülmesi zorunluluğunu ortaya çıkarır (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001: 782). Süreklilik (devamlılık), kamu hizmetlerinin kanun tarafından öngörülenler dışında kesintisiz ve düzenli olarak yürütülmesini ifade etmektedir (Gözler, 2008: 206). Ancak kamu hizmetlerinin sürekli olması demek faaliyetin mutlaka her zaman, gece gündüz işlemesi anlamına gelememektedir. Bazı alanlarda her an hizmete ihtiyaç olabilirken (sağlık, elektrik, su gibi), bazı alanlarda belli dönemlerde, belli zamanlarda hizmete ihtiyaç duyulmaktadır (Öğretim, kültür, sanat gibi). Bu anlamda tatil günlerinde bir hastanede nöbetçi personelle hizmete devam edilirken, eğitim kurumları veya kütüphaneler kapalı olabilmektedir (Yayla, 1990: 63). Kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesinin en önemli sonuçları, kamu hizmetlerinde grev yasağı, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde öngörülemezlik teorisi, görevi sona eren hükümetin veya kamu görevlilerinin yerlerine yenisi gelene kadar görevde kalmaları şeklinde ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2008: 206).

Kamu hizmetleri yeni gelişen ve değişen koşullara, teknolojik gelişmelere kendini uydurmak zorundadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde, işleyişinde ve yönteminde, meydana gelen yeniliklere göre değişiklikler yapılması gerekmektedir (Günday, 2004: 299). Bu değişiklikler yasama organı tarafından sıklıkla kanunları değiştirerek veya idareye takdir yetkisi bırakarak düzenleyici işlemler yoluyla yerine getirilmektedir (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001: 784).

Kamu hizmetleri toplumsal ihtiyaçları gidermeye yönelik faaliyetler olduğundan idare bu hizmetleri yürütürken nesnel davranmak zorundadır. Bireyler kamu hizmetlerine

katılma, yararlanma ve kamu hizmetinin getirdiği yükümlülükler konusunda eşittirler (Günday, 2004: 299). Kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesi, kanun önünde eşitlik ilkesinin bir gereğidir ve Anayasanın 10. maddesinde geçen “Herkes dil, ırk,...cinsiyet...din... ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir...Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır.” ifadesi bütün gerçek ve tüzel kişilerin kamu hizmetleri konusunda eşit olduğunu açıkça göstermektedir (Gözler, 2008: 207). Bununla beraber eşitlik benzer ve eş konumda bulunma durumunu da ifade ettiğinden; kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesi aynı durumda olanlara aynı koşullara göre, aynı biçimde hizmet sunumu anlamına da gelmektedir. Aynı koşullara sahip çok sayıda kişinin kamu hizmetinin sunduğu imkânlardan yararlanma isteği karşısında yarışma sınavı sonucuyla (örneğin yükseköğretime giriş sınavları gibi) kazananların kamu hizmetinden yararlanması veya evlerde aydınlanma amaçlı kullanılan elektrikle sanayide kullanılan elektriğin fiyatlarının farklı olması gibi durumlar eşitlik ilkesini zedelememektedir (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001: 785).

Kamu hizmetlerinin az sayıda veya sınırlı olduğu dönemlerde kamu hizmetleri gerçek anlamda parasız ve bedava sunulmuştur. Ancak zamanla artan toplumsal ihtiyaçlar ve hizmet çeşitlerinin çoğalması karşısında, halkın ödeme gücü göz önüne alınarak, hizmetten yararlanarlardan belli bir para alınması kabul edilmiştir (Yayla, 1990: 64). Ancak bu durum, yürütülen hizmetlerin yükünün o hizmetten hiç yararlanmayanlara yüklenmesini önlemek amacıyla, hizmetten yararlanarlardan alınan bir katkı payını ifade etmektedir (Günday, 2004: 300). Kamu hizmetlerinde halkın düşük katılım gücü nedeniyle meydana gelen zarar doğal olarak karşılanır. Çünkü bu hizmetlerde esas olan ekonomik verimlilik değil, toplumsal faydanın sağlanmasıdır (Yayla, 1990: 65).

1.3.Kamu Hizmetlerinin Türleri ve Sunum Yöntemleri

Kamu hizmetleri temelde toplumun ihtiyaç ve taleplerinin karşılanması amacıyla yürütülen faaliyetlerdir. Ancak toplumun ihtiyaçlarının farklı ve çeşit çeşit olması kamu hizmetlerinin bir takım ölçütlere göre sınıflara ayrılmasına ve değişik yöntemlerle sunulmasına ayrılmasına yol açmıştır.

1.3.1.Kamu Hizmetlerinin Türleri

Konularına göre kamu hizmetleri iktisadi, idari, sosyal, bilimsel- teknik- kültürel kamu hizmetleri olarak ayrılabilir (Günday, 2004: 301). İktisadi kamu hizmetleri devletin ekonomik alana müdahale etmesi gereğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan ve toplumun ekonomik gereksinimlerini özel hukuk kuralları içinde karşılayan hizmetlerdir. İktisadi kamu hizmetlerine örnek olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin yürüttüğü hizmetler gös-

terilebilir (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001: 794). İdari kamu hizmetleri geleneksel olarak idare tarafından kamu hukukuna uygun olarak yürütülen milli savunma, tapu ve kadastro, bayındırlık gibi hizmetlerdir (Günday, 2004: 302). Sosyal kamu hizmetleri ise emeklilik, sosyal yardım, çalışma hayatının düzenlenmesi ve sosyal güvenlik gibi konulara ilişkin yürütülen faaliyetleri kapsamaktadır. Bilimsel- kültürel- teknik kamu hizmetleri ise devletin bilimsel ve teknik araştırmalar, müzik, tiyatro, bale gibi bilim, kültür ve sanat alanına ilişkin yürüttüğü faaliyetleri kapsamaktadır. Ancak bu faaliyetler nitelikleri gereği klasik idari kalıplar içinde yürütülemezler. Bu nedenle devlet bilimsel-teknik-kültürel faaliyetleri idari kamu hizmetlerinin örgüt biçimleri ve işleyiş tarzı dışında; özerk kuruluşlar, bağımsız personeller, serbest usuller ve daha geniş maddi olanaklar çerçevesinde yürütülmesine izin veren kamusal-özel yönetim biçimlerinin karması şeklinde bir hukuki rejim içinde yürütmektedir (Günday, 2004: 303-304).

Etkinlik düzeyine göre kamu hizmetleri ulusal ve yerel kamu hizmetleri olarak ikiye ayrılabilir. Ulusal kamu hizmetleri tüm ülke düzeyinde yürütülen tapu ve kadastro, bayındırlık gibi hizmetlerdir. Yerel kamu hizmetleri ise sadece belli bir yörede yaşayan kişilerin yaralandığı hizmetlerdir. Örneğin; İ.E.T.T. hizmetlerinde sadece İstanbul'da oturanlar yararlanabilmektedir (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001: 794).

Kamu hizmetleri konularını oluşturan faaliyetlerin devlet tekelinde olması ya da özel kesime bırakılması açısından da ayrıma tabi tutulabilir. Kamu hizmetlerinin konusu tamamen özel kesime kapatılmışsa bu tür hizmetler tekel niteliğinde olan hizmetlerdir. Bu konuda posta ve telgraf, demiryolları ile ulaşım gibi hizmetler verilebilir. Ancak kamu hizmetleri, eğitim, sağlık alanlarında olduğu gibi özel sektör eliyle de yürütülebiliyorsa bu hizmetler tekelsiz hizmet alanına girmektedir (Günday, 2004: 301).

Yaralanma açısından da kamu hizmetlerinde doğrudan doğruya ve kişisel yararlanma, dolaylı yararlanma ve toplumsal yararlanma şeklinde bir ayrım söz konusudur. Doğrudan doğruya ve kişisel yararlanma eğitim, adalet, iktisadi nitelikli kamu hizmetlerinden yararlananlar için geçerlidir. Dolaylı yararlanma otomobil sahiplerinin yolların bakım ve onarımından yararlanması gibi doğrudan olmayan yararlanmadır. Toplumsal yararlanma ise; sunulan hizmetten yararlananların kişisel olarak belirlenmesinin imkansız olduğu savunma, dışişleri gibi hizmetleri kapsamaktadır (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001: 794).

1.3.2. Kamu Hizmetlerinin Geleneksel Sunum Yöntemleri

Devlet, teknik, sosyal, kültürel, bilimsel ve ekonomik alanlarda toplumun ihtiyaç duyduğu konularda çeşitli faaliyetler yürütmektedir (Yayla, 1990: 66). Bu faaliyetler günümüzde idare tarafından yürütülebildiği gibi özel kişiler tarafından da yürütülebilmektedir. Kamu hizmetlerinin idare tarafından görülme usulü emanet usulüdür. Bunun

dışında hizmetlerin özel kişilere gördürülmesi müşterek emanet, iltizam, ruhsat, imtiyaz, yap-işlet-devret yöntemleriyle yapılmaktadır (Günday, 2004: 306).

Emanet yöntemi kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya bir kamu tüzel kişisi tarafından, belirlenen hizmet için ayrılan personel, araç, bütçe ile yerine getirilmesidir. İdare hukukunun geçerli olduğu emanet yönteminde işbölümü ilkesi gereği hizmet bakanlıklar, belediyeler, il özel idareleri, köyler ve çeşitli kamu kurumları eliyle görülmektedir (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001: 788).

Müşterek emanet ve İltizam yöntemleri günümüzde uygulanmayan hizmet görme usulleridir. Müşterek emanet usulü; hizmeti yerine getiren özel kişinin hizmetin bedelini, hizmetten yararlananlardan aldığı bedelle karşılaması ve bu yolla kazanç elde ettiği takdirde bunu idare ile paylaşması yöntemidir. İltizam ise hizmetin, önceden kararlaştırılan oranda bir bedel karşılığı özel kişi tarafından görülmesidir (Günday, 2004: 306-307).

Ruhsat veya izin olarak adlandırılan yöntemde, idare tek taraflı olarak idari bir işlemle tekel niteliğinde olmayan bir hizmeti özel kişilere gördürtebilmektedir. Ancak idarenin verdiği ruhsat özel kişi ile bir idari sözleşme şeklinde değil, özel kişiye idarenin tek taraflı iradesi ile yapılan bir şart işlemle verilmektedir (Kalabalık, 2004: 267).

Bazı kamu hizmetleri imtiyaz yoluyla işletilmektedir. Devlet bir hizmeti kamu hizmeti niteliğine getirdikten sonra bu hizmetin yürütülmesini, hizmetin yürütülmesinden doğan giderler ve hasarlar da özel kişiye ait olmak üzere, bir özel kişiye vermektedir (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001: 788). Böylece devlet sözleşme ile bir özel hukuk tüzel kişisine hizmetin işletilmesini, getirdiği tüm harcamaları, kâr ve zararı ile birlikte devretmektedir (Kalabalık, 2004: 268). İmtiyaz, idari sözleşme ile belli bir kamu hizmetinin kurulması veya belli bir süre işletilmesi için kullanılan bir yöntemdir (Günday, 2004: 307).

Yap-işlet-devret yöntemi; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, elektrik iletim, dağıtım ve ticareti, maden ve işletmeleri, demiryolu, deniz ve hava limanları gibi yatırım hizmetleri alanında idarenin özel hukuk kişisi ile (sermaye şirketi) en çok 49 yılına bir sözleşme imzalamasıdır. Özel hukuk kişisi söz konusu olan yatırımı belirlenen süre içerisinde masrafı, kâr ve zararı kendisine ait olmak üzere işletir ve süre sonunda bedelsiz olarak idareye devreder (Gözler, 2008: 215).

Yerel yönetimler bir yandan kendilerine yasalarla verilen görevleri yerine getirirken, bir yandan da merkezin baskısından ve kaynaksızlıktan dolayı hizmet üretmekte zorlanırlar hale gelmişlerdir. Bu nedenle yerel yönetimler mevcut yapıyla daha çok ve kaliteli hizmet sunabilmek için bazı özelleştirme ve alternatif hizmet sunma yöntemleri kullanmaktadır. Bu yöntemler; ihale, satış, yönetimler arası işbirliği, kupon, şirketleşme ve ortak girişim, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler, gönüllü organizasyonlar, fiyatlandırma, kendi kendine hizmet gibi çeşitli başlıklar altında toplanmaktadır (Acartürk, 2002: 22- 27).

2. Devlet Anlayışının Değişimi

Devlet anlayışı zaman içerisinde, içinde bulunulan tarihsel ve toplumsal koşullara göre farklı biçim ve karakterler kazanarak değişmektedir (Saygılıoğlu, Arı, 2003: 17). Bu değişim devletin yapısal yönü olan örgütsel görünümüne ve işlevsel yönü olan kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi süreçlerine de yansımaktadır (Eren, 2008: 40). Bu anlamda başta dünya çapında yaşanan ekonomik krizler olmak üzere teknolojik ve sosyal gelişmeler devlet algısının değişiminde önemli rol oynamaktadır.

2.1. Klasik İktisadi Görüşten 1980'e: Devlet Anlayışının Değişimi

Devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini savunan klasik iktisadi görüşe göre, piyasa etkin, gelişmiş, akılcı, özgür bir ekonomi ve toplum yaratır. Piyasalar “görünmez el” olarak bütün ekonomiyi düzenler ve toplumdaki kaynakları etkin ve verimli bir şekilde dağıtır (Saygılıoğlu, Arı, 2003: 40). Ancak 1929 yılında yaşanan ekonomik kriz ile birlikte devletin ekonomide düzenleyici ve yönlendirici rol oynaması gerektiği yönündeki düşünceler güçlenmiş ve birçok ülkede Keynesyen iktisadi politikalar uygulama alanı bulmuştur. Refah devleti olarak da anılan bu uygulamalar, devletin iktisadi alanda aktif olarak olmasını ve toplumsal kesimler arasındaki dengesizliğin giderilmesinde dağıtıcı iktisadi sorumluluklar üstlenmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu durum bir süre sonra geniş fonların devlet tarafından kullanılmaya başlamasına neden olmuştur (Uzun, 2008: 114).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan sosyal devlet anlayışına bağlı olarak ekonomik alanda devletin rolü artmasıyla birlikte kamu kesimi genişlemeye başlamıştır. 1960'lı yıllardan itibaren, refah devleti anlayışına bağlı olarak kamu yönetiminden beklentilerin artması, kamunun çeşitli konularda faaliyette bulunması kaçınılmaz hale getirmiştir. Bu dönemde kamunun; eğitim, sağlık, altyapı, sosyal hizmetler, enerji, çevre, bankacılık, madencilik, tarım, ulaştırma, sigortacılık gibi alanlarda doğrudan politika belirlemek, düzenleme yapmak, sübvans etmek, finansman sağlamak ya da işletme sahibi olup üretimde bulunmak gibi değişik yöntemlerle faaliyetler yürüttüğü görülmektedir. Ancak bu faaliyetler ekonomide kamu payının giderek artmasına yol açmış, bütçe içerisinde transfer harcamalarının önemli bir yer tutmasına ve bütçe üzerinde büyük bir yük oluşturmalarına sebep olmuştur. Harcamaların finansmanının bütçe kaynaklarından karşılanamaz hale gelmesi ve ortaya çıkan açıklar nedeniyle de kamu borçları giderek büyümeye başlamıştır. Bir süre sonra kamuoyunda, bütçe açığı ve kamunun büyüklüğü nedeniyle kamu kesiminin pahalı ve verimsiz olduğu yönünde görüşler hakim olmaya başlamıştır (Yılmaz, 2001: 3).

1970'lerde yaşanan ekonomik bunalımlar ve petrol krizleri bir yandan Keynesyen

karma ekonomik modele dayalı refah devleti anlayışının sorgulanmasına neden olurken bir yandan da devletin ekonomik ve sosyal alandaki rolünü ve ağırlığını tartışılır hale getirmiştir (Ömürganülşen, 2003: 3). Neo- liberal iktisatçılar, devletin ekonomik büyümeyi sınırlandırdığı ve özgürlüklerin önünü kapattığı gerekçesiyle “daha az devlet daha çok piyasa” anlayışını savunmaya başlamışlardır (Eryılmaz, 2002: 25). Bu dönemde, Rasyonel Bekleyişler Teorisi’nin devamı niteliğindeki Kamusal Tercih Kuramı, piyasa mekanizmasını yüceltmış ve devletin piyasaya müdahalesinin sınırlandırılmasını savunmuştur (Saygılıoğlu, Arı, 2003: 40). Bu anlamda Kamusal Tercih Kuramı’nın yeni yönetim anlayışının gelişmesinde büyük etkisi olmuştur (Eryılmaz, 2002: 26).

2.2 Devlet Anlayışının Değişimi ve Yeni Kamu Yönetimi

1980’ler ve 1990’lı yıllardan itibaren geleneksel yönetim modelindeki yetersizliklere tepki olarak kamu sektöründe yeni bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, yirminci yüzyıl boyunca kamu yönetimine hakim olan hiyerarşik ve katı yapıli bürokratik kamu yönetimi yerine esnek yapıli ve piyasa ekonomisine dayalı bir kamu yönetimini öngörmekteydi. Ancak bu durum basit bir reform veya işletme yöntemindeki değişiklikten çok devletin toplumdaki rolünde ve devlet vatandaş ilişkilerindeki değişikliğı ifade etmektedir (Bilgiç, 2008: 97). Yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan bu değişim aynı zamanda devletin yeniden tanımlanması ve devlet anlayışındaki değişimi de kapsayan bir süreci ifade etmektedir.

Yeni tanımlanan devletin neler yapması veya yapmaması gerektiğı konusunda neoliberal iktisadi politikalar belirleyici rol oynamıştır. Bu kapsamda devletin iktisadi alandan çekilmesi, özelleştirme, küçük ama etkin devlet yapısı gibi düşünceler ön plana çıkmaktadır (Arslan, Arslan, 2010: 5).

Devletin faaliyet alanının büyüklüğünü ve mevcut iş görme yöntemlerini eleştiren yeni sağ akım, kamunun küçültülmesi ve yönetimde yeni yöntemler kullanılması gerektiğı yönündeki tezleri savunarak kamu yönetimi alanındaki değişikliklerde önemli etki sahibi olmuştur (Eryılmaz, 2002: 25). Yeni sağ yaklaşımı, özelleştirmeyi küreselleşme ile desteklemiştir. Daha az devlet talebiyle özelleştirme ve küreselleşme aynı anda ortaya çıkmıştır (Güler, 2005: 16-17).

Genel olarak yeni kamu yönetimi anlayışında iki temel süreçten bahsedilebilir. Birinci süreç; kullanıcı tercihlerine, rekabete, açıklığı, şeffaflığı ve motivasyona vurgu yapan kurumsal ekonomi anlayışının hayata geçmesidir. İkinci süreç ise kamu sektöründe özel sektör modellenli ekonomik yönetim modelinin uygulanmasıdır (Tortop, İsbir, Aykaç ve diğerleri, 2007: 519).

Küreselleşmenin hız kazanması, teknolojik alandaki değişiklikler, egemen siyasi pa-

radigmanın yeni sağ düşünceye doğru kayması, demokrasi düşüncesinin içeriğinin zenginleşmesi gibi faktörlerin etkisiyle modern ulus devlet yeni bir yapıya doğru değişim yaşamaktadır. Bu değişim ister istemez kamu yönetimi ve kamu yönetiminin hizmet sunma biçimini de etkilemektedir.

Bu kapsamda, 1980’li yıllardan itibaren başta Batı ülkelerinde olmak üzere, devletin rolü ve işlevi üzerinde önemli tartışmalar gündeme gelmiştir. Kamu hizmetlerinin ve kamu sektörünün artması ve yaygınlaşması, hükümetler açısından daha çok bütçe açığı anlamına gelmekteydi. Bu açıklar liberal düşünürlerce devletin etkin olarak işletme faaliyetini yapamadığı bu nedenle önemli kaynak israflarına neden olduğu şeklinde yorumlanmıştır. Bunun yanında kaynakları verimli bir biçimde kullanmanın yolunun devletin tıpkı bir işletme gibi yönetilmesinden geçtiği yönünde düşünceler de geliştirilmiştir. Düşünsel planda alt yapısı hazırlanan bu yeni anlayış başta İngiltere olmak üzere bir çok Avrupa ülkesinde fiilen uygulamaya konulmuş ve bu yeni uygulamalar diğer ülkelere de yayılmıştır. Böylelikle ekonomik, siyasal, yönetsel ve toplumsal alanda ortaya çıkan yeni olgu, faktör ve düşünceler devletin yeniden biçimlenmesinde belirleyici olmaya başlamışlardır. Bu yeni faktör ve olguları şöyle özetlemek mümkündür (Tutum, 1995: 134-139):

- *Finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi*: Avrupa 1980’lerden itibaren bir finansal hizmetler devrimi yaşamış ve bu finansal yapı değişikliği çerçevesinde yeni uluslararası finans modelleri ve yeni düzenleme biçimleri ortaya çıkmıştır

- *İdeolojik ve siyasal baskılar*: Avrupa’da 1980’lere doğru makro ekonomik politikalarda büyük değişiklikler meydana gelmiş, bu bağlamda Keynesçilikten moneterizm ve neo-liberalizme, açık yada örtülü güdümlülükten pazar ağırlıklı çözümlere, parasal genişlemecilikten “kısıtlılığa”, merkantilizmden “serbest ticarete” doğru bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Bu dönemde büyüyen devlete ve şişen bürokrasiye karşı ön yargılı ideolojik görüşler yaygınlaşmıştır. Düşünce sistemindeki bu kayma, bir çok sektörde devletin rolünün radikal biçimde sorgulanması sonucunu doğurmuştur. Bu doğrultuda kaynakların dağıtılmasında Pazar düzeninin devletten daha az etkili ya da daha az adil olmadığı düşünölmeye başlandı.

- *Avrupalılışma baskısı*: Avrupa Birliği’nin gelişim süreci, ticari ve ekonomik alanda önemli oranda entegrasyonun ortaya çıkması yönünde seyretmiştir. Bu doğrultuda Birlik ülkelerinde eskiden kamunun tekelinde bulunan bazı iktisadi faaliyetler liberalleştirilmiş ve piyasa koşullarına uydurularak rekabete açık hale getirilmiştir. Bu gelişmeler, klasik devlet egemenliğinin ve otoritesinin yeniden düşünölmesine ve sorgulanmasına yol açmıştır. Bunun yanında ulusal kamu görevlerinin bir bölümü kendi vatandaşları dışındakilere de açıldı. Bu gelişmeler Birlik ülkelerini ister istemez yeni örgütlenme ve ilişki biçimlerini aramaya yöneltmiştir.

- *Teknolojik baskı*: Teknolojik baskı birkaç boyutta gerçekleşmiştir. En önemli boyut,

bilgi akımı ile ilgili olanıdır. Devletler, denetlemekte güçlük çektikleri ve ulusal sınırları tanımayan bir bilgi akımı ile karşı karşıya gelmişlerdir. Yaşanan teknolojik devrim, kurulu devlet hiyerarşileri, örgütsel yapılar, çalışma yöntemleri ve iş becerileri, personel yönetimi ve hizmet sunma biçimleri üzerinde değişim yönünde büyük baskılar oluşturmuştur.

Bütün gelişmeler birbirlerini dinamik ve karmaşık bir biçimde besleyerek, devletin (yeniden biçimlendirilmesinde belirleyici olmuştur¹ (Tutum, 1995: 137

3. Devletteki Değişimin Kamu Hizmeti Anlayışına Yansımaları

Devlet anlayışında zaman içerisinde meydana gelen değişimler kendisini en çok devletin temel uğraş konularından olan kamu hizmeti alanında göstermektedir. Özellikle 1980 sonrası yönetim anlayışında meydana gelen değişimlerle birlikte kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması, kamu hizmetlerine olan talebin yerinde karşılanması, hizmetten yararlananların karar alma süreçlerine katılması gibi konular ön plana çıkmaya başlamıştır. Böylece klasik kamu hizmeti anlayışı yerini yeni bir kamu hizmeti anlayışına bırakmaya başlamıştır. Bu çerçevede kamu hizmetiyle ilişkili üç yönlü bir değişimden söz edilebilir:

- 1- Kamu hizmetinin sunulduğu yönteminde meydana gelen değişiklikler,
- 2- Kamu hizmetinin niteliğindeki değişimler,
- 3- Kamu hizmetinin kapsamında meydana gelen değişiklikler.
- 4- Kamu hizmeti kavramında meydana gelen değişimler.

3.1. Kamu Hizmetinin Sunuluş Yönteminde Meydana Gelen Değişiklikler

Yönetişim: Yeni kamu yönetimi düşüncesi kapsamında önemli bir yere sahip olan yönetişim; toplumsal-politik bir sistemdeki ilgili tüm aktörlerin ortak çalışmalarıyla elde edilen sonuçların meydana getirdiği bir yapıdır. Bu yönüyle yönetişim, değişik aktörlerin etkileşimiyle ortaya çıkan bir süreçtir. Yönetişim pasif tüketiciliği içermeyen aktif katılımcı vatandaşlık anlayışının hakim olduğu bir yapıdır (Tortop İsbir, Aykaç ve diğerleri, 2007: 546- 549). Merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının yanı sıra sivil toplum örgütleri, özel girişimciler ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları da içeren geniş bir aktörler ağına sahip olan yönetişim kavramı, toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusundaki

¹ Yukarıdaki gelişmelerin etkisiyle gündeme gelen minimal devlet önerisi, neo-liberalizmin etkisinde kalan bazı uluslararası kuruluşlarca sıkça dile getirilmesine rağmen, son dönemlerde kamunun gelişmekte olan ülkeler için yönlendirici ve öncü rolünün de ön plana çıktığı görülmektedir. Örneğin Dünya Bankasının, yayınladığı resmi raporlarda, devletin işlevsel katkılarının altının çizildiği görülmektedir. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkeler açısından devletin radikal bir biçimde küçülmeye gitmesinin çok gerçekçi olmadığı görüşü kabul görmüştür (Gencay Şaylan, Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, TESEV Yayınları: 18, İstanbul-2000, s. 18-19).

sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaydığını göstermektedir (Eryılmaz, 2002: 28). Yönetişim; bürokratik sınırlar içerisinde, tek amaca yönelik olarak belirlenmiş yetki ve kaynakları tek elde toplayan, kapalı yapıdaki kamu yönetimi odaklı kamu politikası oluşturma sürecinden stratejik yöntemlere göre belirlenmiş amaçları ve çıktıları hedefleyen, çok aktörlü, katılımcı, aktörle işbirliğine ve ortaklıklara gidebilen, yetki ve kaynakları devredebilen, iletişim ve denetim mekanizmalarının etkin olduğu bir kamu politikası oluşturma sürecine geçiş sürecini ifade etmektedir (Coşkun, Nohutçu, Balcı ve diğerleri, 2003: 17). Yönetişim; katılım, ve hesap verebilirlik kavramlarını da beraberinde getirmektedir. Hizmetten yararlanan kişilerin karar alma süreçlerine ortak olması aynı zamanda hizmetin yürütülmesinde görev üstlenen birimlerin hesap verebilir olmasını gerektirmektedir. Kamu hizmetlerinin değişik aktörlerin işbirliği ve katılımıyla görülmeye başlanması, hizmetlerde etkililik ve verimliliğin ön plana çıkması, hizmet faaliyetinin tüm süreçlerinin denetime açık hale gelmesi gibi durumlar klasik kamu hizmeti anlayışının değişiminde yönetim düşüncesinin önemli bir yere sahip olduğunun birer göstergesi niteliğindedir.

Hizmette Yerellik İlkesi (Subsidiyarite) : Hizmette yerellik ilkesi bir hizmeti en yakın birimin yürütmesini ifade etmektedir. Devletin müdahalesi ancak, bireyler ya da ilgili topluluk tarafından hizmetin karşılanamadığı durumlarda sınırlıdır. Bu durum bireyin tek başına üstesinden gelebileceği işlerde devlet müdahalesinin olmaması gerektiği şeklinde de yorumlanabilir (Eryılmaz, 2002: 80). Hizmetin sunulduğu ölçeğin halka yakın olması, halkın hizmet politikasını benimseyerek etkin ve gönüllü bir biçimde hizmete katılmasına yol açarak hizmetin maliyet ve veriminde optimalliğin sağlanmasına neden olmaktadır (Coşkun, Nohutçu, Balcı ve diğerleri, 2003: 26). Hizmette yerellik ilkesi desantralizasyon ile yakından ilgilidir.

Hizmet Standardını Belirlemek: Kamu hizmetleri için belirlenen standartlar hizmetin kalitesinin sürekli kontrol edilmesi imkanını doğurur. Bu doğrultuda hizmetin kalitesi sürekli kontrol edilerek, hizmetten yararlananların tatmin edilmesine yönelik geliştirmelerin yapılması da sağlanır.

Kamu hizmeti sunan birimlerde (özellikle kamu sektöründe) iki ayrı hizmet stratejisi belirlenebilir: Bunlardan birincisi "yeni bürokrasi" olarak adlandırılabilir. Bu stratejide hizmet standartları yukarıdan politikacılar veya profesyoneller tarafından belirlenir. Hizmet standartları geleneksel emir ve talimatlar yerine geçerler. Bu şekilde yapılan uygulamalarda hizmetleri sunan birimlerin özerkliği veya daha yetkili bir yapılanma gerekir. Birçok OECD ülkesinde bu strateji uygulanmaktadır. Bu stratejide daha esnek bir örgütlenme yapısı söz konusudur. (İngiltere 1988, Fransa 1990, İsveç 1988-89 yıllarında yeni hizmet programları üreterek bu tür bir yapılanmaya gitmiştir.)

İkinci strateji ise "pazar stratejisi"dir. Bu stratejide hizmet standartları müşteri-

riler ve halk tarafından aşağıdan belirlenir. Hizmetten yararlanan insanlara bu hizmetin niteliğinin belirlenmesi konusunda yetki vermek, insan hakları ve demokrasinin katılım koşullarından en anlamlı olanıdır. Dolayısıyla halk ile kamu otoriteleri arasında karşılıklı diyalog ve iki yönlü haberleşme (iletişim) kanalları kurularak daha esnek ve verimli bir yapılanmaya gidilebilir.²

Hizmet standardını belirlemek yönünde Kamu yönetimi reformu çerçevesinde Türkiye’de de gündeme gelmiş, bu doğrultuda “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” çıkarılmıştır.

E- Devlet Uygulamaları: E- Devlet uygulamaları geleneksel kamu hizmeti sunma biçimini kapsamlı bir biçimde değişime uğratmaktadır. E-devlet kısaca kamu hizmetlerinin hazırlanması ve vatandaşlara sunulması sırasında bilgi ve iletişim teknolojisi (ICTs) olanaklarının kullanılması şeklinde tanımlanmaktadır (Balcı, 2008: 318). E-devlet uygulamalarının temel hedefi; bilgi işleme kapasitesi artırılmış, acil karar alabilen ve ihtiyaçlara hızla cevap verebilen bir devlet yapısı oluşturmaktır (İnce, 2001: 13).

3.2. Kamu Hizmetinin Niteliğindeki Değişimler: Kalite

Günümüzde refahın artması, eğitim düzeyinin yükselmesi, özel sektördeki mal veya hizmetin niteliğini yükseltmeye yönelik uygulamalar, vatandaşlarda daha nitelikli bir kamu hizmeti isteğini ve beklentisini körüklemiştir. Bu kapsamda hizmet kalitesinde yaşanan problemler ve artan hizmet talepleri, kamu örgütlerinin kaliteli hizmet sunabilmek için yapılarını ve hizmet sunma yöntemlerini değiştirmesine neden olmaktadır (Coşkun, 2008: 59).

Kalite; bir örgütün sunduğu mal ve hizmetlerin hizmeti kullananların gereksinimleri ve beklentilerini karşıladıktan sonra ulaşılan memnuniyet derecesi olarak tanımlanabilir (Nohutçu, 2008: 290). 1980’li yıllarla birlikte özel sektörde kalite olgusu ön plan çıkmaya başlamıştır. Örgütler kendilerini rekabete karşı koruyabilmek için kaliteyi bir araç olarak kullanmışlardır. Bu aşamada kalitenin kapsamlı bir şekilde uygulanabilmesi için toplam kalite yönetimi düşüncesi hayata geçirilmiştir (Coşkun, Nohutçu, Balcı ve diğerleri, 2003: 36).

3.3.Kamu Hizmetinin Kapsamında (Sayısında) Meydana Gelen Gelişmeler: Kamu Hizmetlerinin Azaltılması

Devlette ve ekonomide meydana gelen değişim ile birlikte, kamu hizmetlerinin kapsamında da bir daralmanın meydana geldiği, geleneksel olarak devlet tarafından sunulan bir çok kamu hizmeti piyasaya şatları içinde özel sektör kuruluşlarınca sunulmaya başladığı

² Servis standartlarının geliştirilmesi bakımından halka bilgi verilemesi konusunda örnekler için bkz. Responsive Government : Service Quality Initiatives, OECD Publications, PUMA, Paris-1996, s. 93-96, 101, 103

görülmektedir. Çünkü gelişen teknoloji ve organizasyon teknikleri sonucunda verimliliği artan özel sektör; sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle bir çok ülkede gelişmenin dinamiği haline gelmiştir. Bu gelişmenin de etkisiyle klasik olarak kamu tarafından yürütülen bir çok mal ve hizmet özel sektöre açılmış, kamunun çeşitli hizmetleri piyasadan tedarik etmesi uygulaması başlamıştır (T.C. Başbakanlık, 2003: 23). Bu da sunulan kamu hizmetlerinin sayıca azalmasına yol açmaktadır. Bu olgu “devletin küçültülmesi” olarak da değerlendirilmektedir.³

3.4.Kamu Hizmetinde Ortaya Çıkan Yeni Yönelişler ve Evrensel Hizmet Kavramı

Devlet anlayışının değişimiyle birlikte kamu hizmeti kavramında yaşanan dönüşüm; genel ekonomik yarar hizmetleri, evrensel hizmet, minimum hizmet, ek hizmetler, kamusal yarar hizmetleri, kamu hizmetleri zorunlulukları gibi bir takım yeni terimlerin kamu hizmeti literatürüne girmesine sebep olmuştur (Ulusoy, 1998: 26). Bunlar içerisinde genel ekonomik yarar hizmetleri ve özellikle evrensel hizmet ön plana çıkmaktadır.

Avrupa Birliği ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı kamu hizmeti terimi yerine genel ekonomik yarar hizmeti terimini kullanmaktadır. Buna göre ekonomik yarar hizmetleri; bir bölgenin bütününde, tüketicilerin tamamına, aynı kalitede ancak herkese uygulanan değişen kriterlere göre değişebilen fiyatlarla yerine getirilebilen nitelikteki hizmetler olarak tanımlanmaktadır. Genel ekonomik yarar hizmetleri kamu otoritesinin açık izni olmasını gerektiren ve kamu otoritesince sıkıca denetlenen hizmetlerdir (Ulusoy, 1998: 26).

Amerikan kökenli olan evrensel hizmet kavramı, Avrupa Topluluğu literatürüne 1987 yılında iletişim sektörüne ait alt yapının belirlenmesine ilişkin olarak “Yeşil Kitap” ile birlikte girmiştir. Bu kitapta evrensel hizmet; topluluğun tamamında, istisnasız olarak herkese makul fiyatlarla ve standart kalitede sunulan temel hizmet olarak tanımlanmıştır. Evrensel hizmet yoğunluklu olarak posta ve iletişim sektörlerinde kullanılsa da enerji, gaz, elektrik, taşımacılık gibi alanlarda da kullanımı giderek artmaktadır (Ulusoy, 1998: 27).

Evrensel hizmetler kamu hizmetlerinin alt kümesini oluşturmaktadır ve temel hak ve hürriyetlerin korunması, vatandaşların yaşam kalitesi ve refah seviyelerin yükseltilmesi, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması amacıyla, tüm vatandaşların düzenli ve sürekli olarak erişiminin sağlanması gereken hizmetlerdir (Irmak, 2009: 6).

Enerji, telekomünikasyon, posta ve ulaştırma gibi geniş altyapı hizmeti gerektiren yatırımlar uzun yıllar boyunca devletler tarafından doğrudan yerine getirilmiştir. Ancak ekonomik akımlar ve teknolojinin değişmesiyle birlikte bu hizmetlerin piyasa tarafından da yapılabileceği görülmüştür. Böylece bu sektörlerin bazılarında devlet özelleştirmeler

³ Devletin küçültülmesi hakkında kapsamlı bir değerlendirme için bkz: Uysal KERMAN, Türkiye’de Devletin Küçültülmesi Sorunu, Ankara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara-2006

yoluyla çekilmeye başlamıştır. Ancak devletin sosyal sorumlulukları, kamu hizmetleri alanına giren bu piyasalardan tamamen çekilmesine izin vermemektedir (Irmak, 2009: 7).

Evrensel hizmetin amacı, tüketicilere piyasa şartlarında ticari olarak sunulabilen kamu hizmetlerinin, ticari olarak sunulamayan bölgelerde dahil olmak üzere tüm vatandaşlara asgari kalitede ve makul fiyatlarla sunulmasının sağlanmasıdır. Örneğin; nüfusun yoğun olduğu bölgelerde karlı bir yatırım olan telefon altyapısının, evrensel hizmet sunma yükümlülüğüyle işletmeciler tarafından kırsal bölgelere de altyapı hizmetinin götürülmesi sağlanmaktadır (Irmak, 2009: 8).

Evrensel hizmette; sunulan hizmet, hizmetin sunulduğu kullanıcı grupları ve hizmetin fiyatlandırılması olmak üzere üç temel unsur bulunmaktadır (Irmak, 2009: 9).

Ülkemizde de 2005 yılında kabul edilen 5369 sayılı “Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile evrensel hizmete ilişkin yasal düzenleme yapılmıştır. Söz konusu yasanın amacı; “Kamu hizmeti niteliğini haiz, ancak işletmeciler tarafından karşılanmasında mali güçlük bulunan evrensel hizmetin sağlanması, yürütülmesi ve elektronik haberleşme sektöründe evrensel hizmet yükümlülüğünün yerine getirilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi.” şeklinde ifade edilmiştir.

Yasada; evrensel hizmetten bölge ve yer fark etmeksizin herkesin makul bir fiyatla yararlanabileceği belirtilmiştir (Evrensel Hizmet Kanunu, Madde 3). Evrensel hizmet; sabit telefon hizmetlerini, ankesörlü telefon hizmetlerini, basılı veya elektronik ortamda sunulacak telefon rehber hizmetlerini, acil yardım çağrıları hizmetlerini, temel internet hizmetlerini, ulaşımı yalnız deniz yoluyla sağlanabilen yerleşim alanlarına yapılan yolcu taşıma hizmetleri ile denizde tehlike ve emniyete ilişkin haberleşme hizmetlerini kapsamaktadır (Evrensel Hizmet Kanunu, Madde 5).

Evrensel hizmetin net maliyeti; yükümlü işletmecinin, hizmetleri evrensel hizmet kapsamında karşılamadığı zaman ile evrensel hizmet yükümlüsü olarak karşıladığı zamanki net maliyetleri arasındaki fark esas alınarak hesaplanır. Ancak, evrensel hizmetin net maliyetinin hesaplanmasında, işletmecilerin evrensel hizmet yükümlüsü olması dolayısıyla elde edeceği faydalar da göz önüne alınarak değerlendirme yapılır. Evrensel hizmet yükümlülüğünün getirdiği ilave maliyet yükünü ortaya çıkaracak bu hesaplama net maliyetler üzerinden yapılır (Evrensel Hizmet Kanunu, Madde 7).

4. Sonuç

Devlet anlayışında tarihsel süreç içerisinde bir çok kez değişiklikler meydana gelmiştir. Çoğunlukla ekonomik temelli krizlerin ardından meydana gelen bu değişimler, içinde bulunulan şartlara göre devlete çeşitli görevler yüklemiştir. Ancak devletin giderek fazla

sayıda görev üstlenmeye başlaması ile birlikte başta kamu hizmetleri olmak üzere birçok konuda etkinlik, verimlilik, kalite gibi konularda sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Özellikle 1980 sonrası bu durum yoğun bir şekilde eleştiriliş ve devlet anlayışı yeniden tanımlanmıştır. Bu değişimlerden en çok etkilenen alanlardan birisi de kamu hizmeti olmuştur. Böylece klasik kamu hizmetleri sunum yöntemleri terk edilmeye başlanmış ve kamu hizmetinde yeni bir takım yönelimler ön plana çıkmıştır.

Bu kapsamda devlette ve kamu yönetimi alanında meydana gelen değişim sonucunda kamu hizmeti ile ilgili belli başlı şu değişimlerin yaşandığı söylenebilir:

- Kamu hizmetinin görülme yöntemine ilişkin belirgin değişiklikler olmuştur. Yönetişimin öngördüğü açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik gibi olgular ile, hizmet standardının belirlenmesi, gibi konular bu kapsamda değerlendirilebilir.
- Kamu hizmetinin niteliğinin yükseltilmesi (kalite) önemsenmeye başlanmış, bunu sağlayıcı uygulamalar gerçekleşmiştir.
- Kamu hizmetlerinde sayıca azalma olmuş, böylece kamu hizmetlerinin kapsamı daralmıştır.
- Kamu hizmeti kavramı da değişmeye başlamış, “evrensel hizmet” kavramı da yaygınlıkla kullanılmaya başlanmıştır.

Sonuç olarak yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte ortaya çıkan devletin küçültülmesi ve özelleştirme çalışmalarının kamu hizmetlerine olan etkisi, etkinlik, kalite, verimlilik, katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, yerelleşme gibi noktalarında hayata geçmiştir. Bu durum kamu hizmetlerinin niteliğini arttıran bir sonuç olarak değerlendirilebilir.

Kaynakça

- Acartürk, E. (2002). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*. Cilt (7). Sayı (6). 22-27.
- Akdoğan, A. (2003). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Arslan, N. ve Arslan, E. (2010). *Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Balcı, A. (2008). E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Ed.) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bilgiç, V. (2008). Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetinde Dönüşüm. B. Parlak (Ed.) *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*. (s. 93-118). Ankara: Turhan Kitabevi..
- Coşkun, B. (2008). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme.

A.

- Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Ed.) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 47- 65). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Coşkun, B., Nohutçu, A., Balcı, A. ve diğerleri (2003). *Etkin Devlet*. Muğla: Muğla Üniversitesi Yayınları.
- Eren, V. (2008). Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim. M. Özel, V. Eren (Ed.). *Devletin Değişimi ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*. (s. 37- 87). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Eroğlu, H. (1978). İdare Hukuku. Ankara: Işın Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2002). *Kamu Yönetimi*. İstanbul, Erkam Matbaası.
- Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun No: 5369, Kabul Tarihi: 16.06.2005. Erişim Tarihi: 08.04.2011. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5369&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>
- Giritli, İ., Pertev, B. ve Akgüner, T. (2001). İdare Hukuku. İstanbul: Der Yayınları.
- Gözler, K. (2008). İdare Hukukuna Giriş. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, Ş. (2003). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (2004). İdare Hukuku. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Irmak, I. (2009). *Evrensel Hizmet; Türkiye Posta Sektöründe Evrensel Hizmet Regülasyonu İçin Öneriler*. Ankara: İktisadi Sektörler Ve Koordinasyonlar Genel Müdürlüğü DPT Uzmanlık Tezleri Yayın No (2786).
- İnce, M. (2001). *Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar*. Ankara: DPT Yayınları.
- Kalabalık, H. (2004). İdare Hukuku Dersleri. İstanbul: Değişim Yayınları.
- Kerman, U. (2006). *Türkiye'de Devletin Küçültülmesi Sorunu*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Onar, S. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları. Cilt (1). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar, H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*. (s.3-43). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Palabıyık, H. (2007). İl Özel İdaresi Ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt (5). Sayı (1). 47- 54.
- Public Management Service of the OECD (PUMA). (1996). *Responsive Government : Service Quality Initiatives*. Paris: OECD Publications.
- Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003). *Etkin Devlet*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayını.
- Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*. İstanbul: Tesev Yayınları. T. C. Başbakanlık. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara.

- Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B. ve diğerleri (2007). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tutum, C. (1995). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. *Yeni Türkiye Dergisi* . Sayı (95/4). 134-139.
- Ulusoy, A. (1998). Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri. *Amme İdaresi Dergisi*. Cilt (31). Sayı (2). 21- 40.
- Uzun, T. (2008). Kamu Yararı Anlayışında Değişim: Kamu Tercihi Yaklaşımı Bağlamında Bir Değerlendirme. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Ed.) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 107- 123). Ankara: Seçkin Yayıncılık.Yayla, Y. (1990). İdare Hukuku. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Yılmaz, O. (2001). Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri. *Devlet Planlama Teşkilatı*. Erişim Tarihi: 10.03.2011.<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>