

OTORİTER KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDAN VATANDAŞ ODAKLI ANLAYIŞA GEÇİŞ MÜMKÜN MÜ?

Nadir ATEŞOĞLU

Kastamonu Üniversitesi, Kastamonu Meslek Yüksekokulu
Meslek Yüksekokulu,Kuzeykent/KASTAMONU
E-posta: nadiratesoglu@hotmail.com

Ergün ÖZKAN

Kastamonu Üniversitesi, Kastamonu Meslek Yüksekokulu
Meslek Yüksekokulu,Kuzeykent/KASTAMONU
E-posta: ergozkan@mynet.com

Özet

Günümüz kamu yönetim anlayışında vatandaş ikincil nitelikte gören bir anlayışla kamu hizmetleri sürdürülmektedir. Kar amaçlı, gönüllü, özel ya da kamu, büyük ya da küçük olsun tüm örgütler varlıklarını ancak müşterileri ya da hizmette buldukları “vatandaşlar” aracılığıyla sürdürmektedirler. Bu ise, müşteri eksenli bir yönetim stratejisinin benimsenmesi ile mümkün olur. Ancak Türk kamu yönetimi adeta kendisi için kurulmuş kurumları andırmakta ve vatandaş odaklı bir yönetim anlayışına çok nadir bazı kurumlarda -yöneticilerin insafına bağlı olarak- geçici bir süre rastlanabilmektedir. Bu konuda bir sistemin oluşmasına zemin hazırlayacak bir zihinsel arka plan bulunmamaktadır. Ancak değişen koşullar bunu zorlamaktadır ve kamu kesimi de özel kesim gibi var olma nedenini oluşturan hedef gruplarının isteklerini dikkate almak ve kendini ona göre yeniden şekillendirmek zorundadır. Özel sektörde kâr olgusu bunu sağlayabilirken kamu sektöründe bunu sağlayabilecek mekanizma biraz daha karmaşıktır ve bu çalışmada bu durum incelenmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, otoriterlik, müşteri odaklılık, vatandaşlık

Alan Tanımı: Yeniden Yapılanma, Esneklik, Tüketici Tercihleri ve Hesap Verme Sorumluluğu (Kamu Yönetimi)

IS IT POSSIBLE TO PASS INTO CITIZEN ORIENTED CONSIDERATION FROM AUTHORITATIVE PUBLIC ADMINISTRATION CONSIDERATION?

Abstract

All organizations including profit-making or voluntary, private or public, small or big size enterprises run their businesses via “customers” or “the citizens” for whom they service. But in contemporary public management view, the citizens have low priority and there is no mental background. For a better management in public, it should be adopted a view of customer-focused management. While in private sector it can be provided by profit motive, in public sector it is more complicated and in this research it will be analyzed.

Key Words: Public management , authoritativeness, customer orientation, citizenship

JEL Classification: J58 - Public Policy

1. GİRİŞ

Otoriter kamu yönetimi anlayışından vatandaş odaklı anlayışa geçmek derken aslın da otoriter kamu yönetimlerinin aynı zamanda vatandaş odaklı olamayacağına da kabul etmiş oluyoruz. Çünkü otoriterlik bizzat kendi özünde bir benmerkezciliği barındırır. Bazen kamu kurumlarında otoriter yönetime sahip olduğu halde başarı hikâyelerinin görüldüğü durumlarla karşılaşılabilir. Ancak bunun istisna olması bir yana bu istisnalarında aslında gözden kaçırılacak derecede önemsiz bir oran olduğu ve başarıyı doğuran faktörlerin tek başına bir otoriter yönetimin becerisi şeklinde okunamayacağı da ortadadır.

Dolayısıyla otoriter kamu yönetimi anlayışından demokratik kamu yönetimi anlayışına geçiş demekle otoriter kamu yönetimi anlayışından vatandaş odaklı kamu yönetim anlayışına geçiş demek arasında –demokrasiyi vatandaş odaklı bir yönetim olarak görüyorsak- bir fark olmadığı söylenebilir.

İçinde bulunduğumuz bilgi çağında hiç olmadığı kadar kolay ve hızlı bir şekilde bilgiye ulaşılabilir olması vatandaşları -ulusal ve uluslararası arenada - hem daha sorgulayıcı hem de sorgulayabildiği ölçüde denetleyici ve yönlendirici bir konuma yükseltmektedir. Artık kamu yöneticileri (STK' lar dâhil) tarım toplumunun ve onun getirdiği ilişki biçiminin bir ürünü olan otoriter anlayışla daha fazla devam edemezler. Çünkü eğitilmiş, sorgulayan, her türlü bilgiye anında erişen, çoğunluğu ekonomik özgürlüğe sahip bireylerden oluşan vatandaş profilinin günümüzde otoriter yaklaşımlara izin vermesi düşünülemez.

Günümüzde otoriter anlayıştan kurtularak vatandaş merkeze almak amacıyla kamu yönetimin yeniden yapılandırılması, kamu sektörünün küçültülmesi, kamu işletmeciliği, devletin minimize edilmesi, sivil toplumun yeniden keşfi, yerinden yönetim ve yönetişim kavram ve uygulamaları yaygınlık kazanmıştır (Hughes, 1994:16).

2. MÜŞTERİ VE VATANDAŞ

“Devlet politikalarındaki plansızlıklar, kamu bürokrasisinde siyasallaşma eğilimi, kamu kaynaklarının kullanımında ussal olmayan yaklaşımlar sonuçta verimsiz, ağır, kalitesiz, masraflı bir kamu hizmeti olarak halka yansımıştır. 1973 dünya petrol krizinin toplumsal yaşamın her kesiminde hissedilen derin ve ağır sarsıntısı ise kamu yönetiminin yükünü daha da ağırlaştırmıştır. Kriz, özel sektör yönetiminde olduğu kadar devlet politikalarında da yeni birtakım arayışları beraberinde getirmiştir” (Yıldırım,2009:10).

Son on beş yılı aşkın bir süredir kamu yönetimi reformları; maliyet bilinçlilik, tüketicilere yönelik daha iyi hizmet sunma, performansa dayalı bütçeleme, insan kaynakları yönetimi, bilgi teknolojisi, performans denetimi ve sonuçlara dayalı değerlendirme etmenleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu şekilde yeni kamu yönetimi tüm dikkatini, iş ve piyasa merkezli olan özel sektör yönetimi kuram ve tekniklerine vermiştir (Kickert, 1997:733).

Kriz karşısında özel sektör çıkış yolunu toplam kalite yönetimi uygulamalarında bulmuştur. Bu yaklaşım, *“tüketim odaklı yeni zamanlar dünyasının müşteri odaklı yeni yönetim felsefesini* (Tosun,1998:89) ifade etmektedir.

“Müşteri odaklı şirketler, tüm etkinliklerinde müşterilerin çıkarlarını hesaba katan bir şirket kültürü meydana getirirler”(Vranesevic, Vignali ve Vignali, 2002:365). Müşteri odaklılık; müşterileri merkeze almakta, üreticileri yaptıkları her şeyi satan kişiler olmaktan çıkarıp,

satılabilirliği üreten kişiler durumuna getirmektedir. ‘*Kaliteyi müşteri belirler*’, ‘*kalite müşterinin isteğidir*’ sözleri bu gerçeği yansıtmaktadır. (Bayrak, 1998:48).

Yeni kamu yönetimi “*müşteri olarak vatandaş*” kavramını ön plana çıkarmakla birlikte müşteri ve vatandaş kavramlarının hem anlamları hem de terminolojileri açısından bakıldığında birbirleri ile örtüşmeleri pek mümkün görünmemektedir.

Yasalar önünde eşit bir birey olarak vatandaş, siyasal ve toplumsal hak ve sorumlulukları olan bir kimliğe sahipken, bireysel bazda ekonomik çıkarlarını öne alan müşteri, rasyonel davranışı ile kendisine mal ve hizmet sağlayan yapıyı sorgulayan ve bunu yaptığı ölçüde mal ve hizmet kalitesini artıran bir kimliğe sahiptir.

Müşterinin gücü bir ürünü tercih etme veya etmeme şeklinde ortaya çıkarken, hakkı maddi olanaklarından kaynaklanmaktadır.

Özel işletmeler açısından bakıldığında “Müşteri her zaman haklıdır” gibi sözler müşteriyi merkeze alan kültürün bir göstergesidir. Toplam Kalite Yönetimi, verimlilik, üretkenlik gibi kavramlar son kertede kâr olgusuna dayandığından önemli gelişmeler gösterebilmiştir.

Kamu sektöründe kâr kamu hizmeti anlayışının gerisinde kalır. “*Kamu hizmeti bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altında, özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmetler*” (Gözübüyük,1996:8) şeklinde tarif edilmektedir. Bu tarifi içinde ne kâr nede verimlilik geçmektedir. Bu gayet doğal bir durumdur. Burada asıl şaşılması gereken “özel sektörün diline, mantığına ve terminolojine uygun olan ama kamuda neredeyse hiçbir karşılığı bulunmayan “müşteri odaklılık” kavramının aynen alınıp kamuya transfer edilmesidir. Burada düşünülen yanlış, bu kavramın özel işletmelerdeki anlamının kamu işletmelerine de aynen taşınabileceğinin sanılmasıdır.

“*Ayrıca, kamu hizmetinin muhatabı olan yurttaşın piyasa eksensiz yönetim yaklaşımlarının etkisiyle müşteri konumuna indirilerek arz ve talep şartlarının insafına terk edilmesi ve böylece çeşitli haklarından yoksun bırakılması eşitlik, adalet, demokratik sorumluluk gibi ilkelerin zedelenmesine yol açmaktadır*” (Saran, 2004:85).

Kamu sektöründe bu anlamda müşteri odaklılık olamayacağına göre “vatandaşın merkeze alındığı” otoriterlikten ve kırtasiyecilikten uzak bir yönetim anlayışı nasıl sağlanabilecektir? Bu sorunun cevabı “vergi” kavramında gizlidir.

3. KÂR ve VERGİ

Kamu hizmetleri kamu ihtiyaçlarından doğmuştur. Ve bu ihtiyaçlar var olduğu sürece varlığını devam ettirecektir. Kamu yönetiminin yeni kamu yönetimi çerçevesinde işletmecilik mantığı ile şekillendirilmesini isteyenler bile bazı temel hizmetlerin (adalet – güvenlik) sadece kamu kurumlarınca yürütülmesi gerektiğini kabul etmektedirler. Öyleyse kamu yönetimi kendi mantığı çerçevesinde varlık nedenini yitirmiş değildir. Bu noktada kâr güdüsü işe yaramayacak onun yerine vergi verdiği için yönetimin otoriterliğini ve irrasyonelliğini ortadan kaldırmaya aday vatandaşlar sayesinde kamu yönetimi de giderek rasyonelleşebilecektir.

Gelişmiş ülkelerde; özel sektördeki kâr olgusu gibi kamu sektöründe de hizmet vermenin (kaliteli hizmeti talep etmenin) bir rasyonel tarafı bulunmaktadır. Özel sektörde müşteri odaklı yapının dinamiği kâr olgusu ise kamu sektöründe vatandaş odaklı yapının dinamiği vergi ödeme ve hesap

sorma bilinci arasındaki ilişkinin anlaşılabilmesi meselesidir. Bu sağlanabildiği ölçüde kamu bürokrasisi otoriterlikten kurtularak hizmet verdiği “vatandaşa” odaklanabilecektir.

Bu noktada bizim geleneksel tarihi yapımızla çok da örtüşmeyen bir bürokratik yapı söz konusudur. Şöyle ki; vergi neden alınır? Sorusuna Türk bürokrasisi bu güne kadar “devletin devlet olmasından kaynaklanan egemenlik hakkında” cevabını vermiştir ve bu cevap bize vergi ve hesap sorma arasındaki rasyonel bağı kurmada hiç de yardımcı olmamaktadır.

Kamu yönetiminde vatandaş odaklılığın kökenlerine baktığımızda bir miktar özel sektördeki gelişmelerin etkisini görmekle beraber esas olarak birçok ülkede demokrasi bilincinin yerleşmesi, gelişmesi ve birey – vatandaş algılamasının ortaya çıkması yönetimin otoriter niteliğini ortadan kaldırmaktadır. Burada önemli olan hizmet alan – hizmet veren ayırımıdır. Merkezde hangisi duracaktır? Özel sektör -otoriter yönetimi- kendi rasyonel mantığı içinde “doğal olarak” kendisi aştığına göre tartışma alanımızın dışında kalmaktadır.

Ancak kamu sektörü doğası gereği buyurgan ve emredicidir. Özellikle Türkiye gibi otoriter bir mirası devralan idari yapılarda yönetenlerin merkeze vatandaşın almasının kolay olduğu söylenemez. Özel sektör deneyimini aynı anda yaşayan - müşteri olarak şımartılan - bir halka kamuda buyurgan bir tavır sergilemek artık mümkün değildir. “*Müşteri kimliğiyle yurttaş, kamu hizmetlerinin zamanında yerine getirilmesini, bunların beklentilere uygun ve kaliteli olmasını kamu yönetiminden istemektedir*” (Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 147-148).

Burada önemli olan nokta otoriterliğin ortadan kalkması için vatandaşın müşteri olması gerekmediği noktasıdır. Vatandaş olarak kamudan bir şeyler talep edilebilmesi ve hizmet alan kesimin odak olabilmesi için, özel sektörün yaşadığı deneyimi esas alan bir paradigmanın kamuya aynen aktarılması değil, bizatihi kamuya olan tüm sorumluluk ve görevlerini yerine getirmiş bir yurttaş olmak yeterli olmaktadır. Bunun için müşteri olmaya veya üzerinden kâr edilen ve bu yüzden saygı duyulan bir nesne konumuna düşmeye gerek yoktur. “*Toplumun yasal, siyasal ve toplumsal bir üyesi olmanın meşrulaştırdığı yurttaşlık rolü, bireysel memnuniyetle ilgili tüketimci kavramların ötesinde kamusal finansmandan kaynaklanan bir duyarlılığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasını içerir*” (Callaghan ve Wistow, 2006:585).

Son zamanlarda çok sık kullanılan “müşteri odaklı kamu yönetimi” hem kavram hem de terminoloji olarak anlamsızdır. Çünkü kamuda otoriterliği sınırlandıran gelişmeleri hiç görmeden tüm kamu otoriterliğini vatandaşa müşteri diyerek yok edilebileceğini sanmak konuyu olduğundan çok basite indirgemek olacaktır.

Demokrasinin gelişim aşamalarına baktığımızda gördüğümüz toplum sözleşmesi kuramlarından, anayasacılık hareketlerine ve oradan özgürlük fermanlarına kadar hemen hepsinde otoriter yönetim anlayışının adım adım kısıtlanarak vatandaşın (bireyin) özgürlük alanının genişlemekte olduğu görülmektedir.

4. BÜROKRATİK VE OTORİTER YÖNETİMLER VATANDAŞ ODAKLI MI?

Başlangıçta insanları dış saldırılardan korumak üzere ortaya çıkan askeri hiyerarşik yapıların kurumlaşmış bir yönetim ve önderlik yapısına yol açması, böylelikle ortaya çıkan yöneten-yönetilen ayırımına dayalı olarak toplumu koruma ve yönetme sorumluluğunu yüklenen üst otoritenin giderek kalıcı hale gelmesiyle devlet denilen toplumsal organizasyonun vücut bulması yönetimin serüveni olarak tanımlanabilir (Fişek,1979:2).

İşbölümü-otorite-boyun eğme ilişkisi bağlamında hiyerarşi olgusunu yönetimin can damarı olarak kutsayan klasik yaklaşımların geliştirdiği temel paradigma; otorite kavramını sıkı denetime ve katı yaptırımlara bağlı emir verme ve itaat ettirme gücü olarak algılamaktadır (Lukes,1990:644).

“Bir yönetimin vatandaş odaklılığı, onun söylem ve eylem pratiklerinin irdelenmesiyle anlaşılır. Bizzat yurttaşlara yönelik kurulmuş olması herhangi bir kuruluşu vatandaş odaklı yapmaz.”(Yıldırım,2009:107).Yönetim hedeflerinde, karar ve uygulamalarında vatandaş odaklılık hemen hissedilmelidir. Halkın istek ve beklentileriyle idarenin yönetim biçimi karşılaştırılarak yönetim işlem ve eylemlerin sorgulanmasına imkân veren bir tutum ve davranışın gösterilmesi ve bunun biçimsel araçlarının oluşturulması gereklidir. “*Halka karşı ussal, kaliteli, zamanında bir hizmet sunumuna yönelik gerek çalışanların içsel bir duyuya sahip olmaları gerekse bunu destekleyen bir örgütsel yapı ve işleyişin bulunması zorunludur.*” (Yıldırım,2009:108).

Vatandaş odaklılık halkı merkez alan bir yaklaşımdır. Vatandaş odaklı bir yönetim, hiçbir kişiye, gruba veya zümreye değil, sadece halkın bütününe hizmet için vardır. Vatandaş odaklılık, halkı etkileyen ama daha önemlisi halktan etkilenen bir yapıyı zorunlu kılmaktadır. Bu etkilenme, ekonomik ilişkilere dayalı bir biçimde ürün veya hizmetin tercih edilip edilmemesinden veya parasal ayrıcalıklardan değil, vatandaşların siyasal ve toplumsal bir hak ve sorumluluk sahibi olmalarından kaynaklanmaktadır.

Bürokrasilerde konulmuş bulunan kurallar, insanlar dikkate alınmaksızın tarafsız ve nesnel olarak uygulanacaktır. Bürokraside uzmanlara sempati ve yakınlık göstermeye olanak yoktur. Kararlar ussaldır; yani duygu ve heyecana değil, akla uygun olacaktır (Aktan, 1987:90).

Weber’in mirası; açık hiyerarşik bir düzen, gücün üst düzey görevlilerde toplanması, sıkı kural ve düzenlemelere dayalı biçimsel yapılar, yeniliğe ve değişime sınırlı açıklıktır. Bu ilkeler; görüşme, katılım, işbirliği, özgür ve sınırsız bilgi akışı, yenilik, uzlaşmaya dayalı anlaşma ve karşılıklı anlayış, güç ve kaynakların daha eşit yeniden dağıtımını düşüncelerinden uzaktır (Vigoda, 2000:165).

Weberyen bürokrasinin şekillendirdiği geleneksel kamu yönetiminin, ideal anlamıyla, vatandaş odaklı bir yönetim olduğunu söylemek pek olanaklı gözükmemektedir. Geleneksel kamu yönetimi, yönetim veya örgüt merkezli ama yurttaş için bir yaklaşımdır.

Bu bakımdan bürokratik ve otoriter kamu yönetimi, örgüt veya yönetim merkezli bir yönetim modelidir. Bu yönetim anlayışında yurttaşlar soyut bir tarzda algılanmaktadır. Yönetim daha çok dışa kapalı bir nitelik taşımakta, yurttaşların beklenti veya duygularını kamu yönetimine yansıtmalarına yeterince izin verilmemektedir. Yönetim mekanizmasının kamu yararı güdüsüyle yurttaşlar için en rasyonel kararları alarak uygulaması öngörülmektedir. Yönetimin karar ve uygulamaları yönetimden halka doğru tek yönlü bir yol izlemektedir. Bu durum, yurttaşlara karşı tarafsız ve eşit bir kamu hizmeti sunumunun güvencesi olarak görülmektedir.

5. YENİ KAMU YÖNETİMİ VATANDAŞ ODAKLI MI?

1970’li yılları takip eden ekonomik bunalımın yanı sıra sosyal devlet anlayışını sorgulayan liberal hareketin etkisiyle, devletin rolü 1980 ve 1990’lı yıllarda tartışma konusu olmuştur. Özellikle Anglo – Amerikan ülkelerde, Keynesyen düşüncede tanımlanan ve Weberyen bürokrasi anlayışıyla desteklenen ekonomik ve sosyal alt sistemlerin artık işlevsel olmadığı düşüncesi yaygınlaşmıştır. Bu tartışmalarla, karma bir ekonomik sistem içinde Keynesyen değerler olan refahçılık, kolektivizm ve çoğulculuğun artık fayda sağlamadığı dile getirilmiştir (Johnston-

Callender, 2000:586). Kamu harcamalarının artışı ve refah devleti hizmetlerine olan talebin yükselişi, Batılı refah devletlerini mali kriz içine sokmuştur. Bu gelişmeler karşısında, sınırlı bir devletin yanı sıra ekonomik, etkin ve etkili kamu hizmet sunumu sağlayabilecek yönetsel yapıların arayışına girilmiştir (Karcı,2008:43).

Daha sonraki yıllardaki tartışmalar ise kamu küçülse bile kalan kısmın çok daha verimli bir biçimde nasıl yönetilebileceği üzerine odaklanmaktaydı. Bu amaçlarla Devletin ekonomiden el çekmesi, sosyal işlevlerini bırakması, geleneksel görevlerini yerine getirirken de “etkinlik ve verimlilik” anlayışının egemen kılınması için kamu yönetiminin özel sektör işletmelerine benzetilmesi hedeflenmiştir (Emre, 2003:166).

20. Yüzyılın son çeyreğinde, üretimin ve ekonomik gelişmenin etkili bir kapitalizm olduğu yönünde bir uzlaşma ortaya çıkmıştır (Desai-Imrie, 1998:636). Görüldüğü gibi kamu yönetimi değişime ihtiyaç duysa da değişimin asıl tetikleyicisi kamu değil, kapitalizmin gerekleri olmuştur. İşletmecilik anlayışı doğrultusunda gerekliliği ileri sürülen reformların kaynağında piyasa anlayışının olduğu söylenebilir.

Bu yaklaşımı anlatmak için “işletmecilik”, “yeni kamu yönetimi”, “piyasa temelli kamu yönetimi”, “girişimci idare” kavramları kullanılmaktadır. YKY savunucuları, işletme kavramının kamu yönetiminden daha geniş olduğunu iddia etmişlerdir. Onlara göre kamu yönetimi, süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmektir. İşletme ise, yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunların başarılmasına yönelik uygulama planları yapma, insan kaynaklarını geliştirme ve etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi fonksiyonları bünyesinde toplayan dinamik bir süreçtir (Eryılmaz,2004:234).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı bize kamuda olması gerekenleri tek tek sıralamaktadır. Ancak bunları hangi dinamiğin sağlayacağı konusunda net bir şey söylememektedir. Örneğin” Üstlerin emirlerine değil hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklanılmalıdır“ veya “Kurallara değil, misyona, amaca ve sonuca odaklanılmalıdır” ifadesi bürokratik ve otoriter yönetim anlayışının sürdürdüğü günümüz koşullarında nasıl olacaktır da gerçekleşebilecektir? Bu sorunun cevabı net değildir.

YKY anlayışını ister vatandaş için “doğru” yu belirleyen akıl adamlar (üst düzey bürokrat - siyasetçiler) isterse piyasa mekanizması zorlamış olsun sonuçta tepeden inme ve otoriter yönü ağır basan bir yönetim yaklaşımı olmaktadır. Vatandaşların tarihsel tüm kazanımlarını iptal eden ve onları piyasanın “değerli” müşterileri olarak algılayan bu anlayış bunu rasyonel gereklerle yaptığı ölçüde terminolojik olarak demokrasiden (kamu) liberal(özel) düşünceye bir yatay geçiş yapmaktadır. “Özel kesim işletme kavram ve teknikleri kamu örgütlerinde uygulanmalıdır” şeklinde ortaya çıkan görüş uygulanabilir değildir? Bu kamu yönetiminin “kamu hizmeti” odaklı anlayışı çerçevesinde pratikte mümkün de değildir.

Ayrıca kamu yönetiminin dayandığı temel değerler; toplumsal yarar, vatandaş refahı, bağımsızlık, eşitlik, kamu yararı, adalettir. Özel sektör yönetiminin temel değerleriyse; birey merkezlilik, girişimcilik, etkinlik, rekabet, kar maksimizasyonu gibi değerlerdir. Özel sektör yönetiminde temel sorumluluk kar sağlamak amacıyla müşterilerin isteklerini tatmin etmek olduğu halde, kamu yönetiminde temel amaç vatandaşlara hizmet götürmektir. Vatandaş kavramı bütün yurttaşları kapsarken, müşteri kavramıysa sadece hizmetten faydalananları kapsamaktadır. Bu yüzden

yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının demokratik değerlerin kaybolmasına yol açtığı savunulmaktadır (Saran, 2004:71).

YKY, toplumsal sözleşmeyi yok etmeye ve yerine çok farklı beklentilere cevap veren piyasa anlayışını getirmeye çalışmaktadır. “Hobbes’un Leviathan” ı artık devlet değildir. Bu durumda piyasa, ona uymaktan başka bir çare olmayan yeni “Leviathan” haline gelmektedir. Bu yeni hükümrânın rekabet, mübadele, işlem maliyetleri, en güçlünün hayatta kalması gibi değerleri, kamusal alandan demokrasinin son izlerini de silmektedir (Zanetti-Adams, 2000:548).

Christensen / Laegreid, gibibazı yazarlar, “*Müşteri olarak algılanma belki de insanlara temsili demokrasinin sağladığından daha çok katılma ve tercih özgürlüğü tanıyabilir*” (Christensen-Laegreid, 2002:284). Görüşündedirler. Ancak burada önemli olan nokta vatandaşın müşteri olarak algılanmasının sağladığı faydadan çok vatandaşın müşteri olarak algılanmasını sağlayacak mekanizmanın ne olduğudur. Bu nasıl yapılacaktır? Kendisi değilse bu otoriterlik olmayacak mıdır?

YKY bize “kamuda tasarruf, etkinlik, verimlilik, kalite ve performans eksiklikleri vardır ve bu eksiklikler giderilmelidir” demektedir. Peki neden maaşını devletten alan bir kamu yöneticisi bu işleri yapmalıdır? Ona bunu yaptıracak olan mekanizma nedir? Özel sektörde bunu sağlayan mekanizma kâr olgusudur ve bu rasyonel bir durumdur. Kâr olgusunun bir karşılığı bulunmayan kamu yönetiminde bunu sağlayan rasyonel mekanizma nedir? Bize göre bu vatandaşlar arasında “hesap soran vergi algılamasının” oluşturulmasıdır. Bu hem vatandaş özel sektörün kâr olgusundan (sadece maddi bir çıkarıcılık düzeyine indirgeyen) kurtaracak hem de demokratik tarihsel gelişimin mantığına uygun bir vatandaş odaklılık oluşturabilecektir. Otoriter yönetimlerden her seferinde biraz daha kurtularak demokratik yönetime uzun zaman içinde ulaşabilmiş vatandaş anlayışı “vergi verdiği için hesap soran - demokratik (odak noktası olmayı hak eden) vatandaşa dönüşmelidir. Bu dönüşüm tepeden onun için belirlenen “doğru” yönetim mekanizmaları (performansa dayalı sistem gibi) ile değil her aşamasında onun içinde olduğu ve yönlendirdiği bir kamu yönetimi anlayışı ile olanaklıdır. Ancak bu durum hiçbir zaman özel sektör mantığı içinde önemi bulunan kavramlarla (kâr, rekabet, müşteri odaklılık vs.) izah edilemez.

6. DEMOKRATİK YÖNETİM VE VATANDAŞ ODAKLILIK

Demokrasi terimi etimolojik olarak Lâtincede "halk egemenliği" (halkın iktidarı) anlamına gelmektedir. Demokrasi, yurttaşların kamu politikalarının biçimlendirilmesinde derin bir etkileme gücüne sahip olduğu prosedür ve kurallara dayanan bir yönetim biçimidir (Krane, 2006: 21).

Vatandaşlarla yöneticiler arasındaki karşılıklı ilişki, bireylerle piyasa ve Şirketler arasındaki ilişkilerden farklı olup doğası gereğince siyasal ve demokratiktir. Burada sonuçsal mantık değil, yönetsel gücün halk tarafından halk için emanet edilmesi olgusuna dayanan yerindelik mantığı izlenir (Yang, 2005:275-276). Bu nedenle, Oscar A. Ornati'nin ifadesiyle, devlet için verimlilik hakkaniyetten sonra gelmektedir (Bingöl, 1998:78).

Demokrasilerde de kamu hizmetlerinin yürütülmesi ancak bürokratik bir yapı ile mümkündür. Dolayısıyla demokrasi ile bürokrasi aynı zamanda yaşamını sürdürürken bir çelişkide yaşanmaktadır. Bürokrasi (kamu hizmetinin sunumu anlamında) ve demokrasi arasındaki ilişki aslında birbirine zıt ama tamamlayıcı bir nitelik taşır. “*Birbirine zıttır, çünkü bir demokraside doğası gereği buyurgan ve tek taraflı olan kamu hizmetlerinin varlığı halk tarafından yönetim kavramıyla çelişir. Birbirini tamamlayıcıdır, çünkü demokrasiler güçlü, teknik açıdan yetkin, etkin, verimli ve duyarlı bir kamu hizmeti olmaksızın yaşayamaz*” (Hamilton, 2006:18). “*Oysaki her iki*

değer grubu tek bir şeye hizmet etmektedir: Kamu yararı doğrultusunda daha iyi bir yaşam". (Yıldırım,2009:104)

Vergi bireyler açısından, demokrasinin bir çeşit bedeli olarak nitelendirilebilir. Çünkü bireyler gerek vergilendirme gerek harcama konularında karar verecek yöneticilerini oylama yoluyla seçmektedirler. Bu etmen parlamenter demokrasilerin doğmasında hareket noktası olmuştur. Vergi ödeyen vatandaş, duygusal olarak, ödemiş olduğu paranın takipçisi olacak ve yönetime katılması bu şekilde mümkün olabilecektir. Vergi ödemeyen kişi ise bedelini ödemediği bir şeyin hesabını soramayan bir çekingenlik ve vurdumduymazlık içindedir.

İktidarın vergi gücünün sınırlandırılması, halk temsilcilerinden oluşan parlamentoların ortaya çıkışıyla oluşmuştur. Demokrasinin doğması, vergilendirme konusunda Vergi Hukuku'nun doğmasına yol açmıştır. Günümüzde ise, demokrasinin sağlıklı yürütülebilmesi devletin vergilendirme yetkisini kullanarak sağlayacağı düzenli mali kaynaklara bağlı olmaktadır.

Demokrasinin gereği olarak vergilendirme yetkisi, kural olarak, yasama organı tarafından kullanılmaktadır. Bu kural, vergilerin ancak kanunla konulması, değiştirilmesi ve kaldırılması, bu konularda yürütme ve yargı organlarının yetkisiz olmaları anlamını taşır.

"Vergilerin kanuniliği ilkesinin metinlerde yer alması, anayasa hukukunun ve vergi hukukunun birlikte gelişmelerinin sonucudur". (Erginay,1964:1)

Vergilendirme yetkisinin anayasalarda sınırlarının çizilmesi ve kanunlara bağlı olması, kişi hak ve özgürlüklerini sınırlandıran vergilendirmenin yasal sınırlarını belirleyip kişilere güvence sağlaması açısından önem kazanmaktadır. (Çımat,2001;14)

Özetle hangi tür yönetim sistemi uygulanırsa uygulansın vatandaş odak olucaksa o sistemin oluşumunda onun rolü ve etkinliği olmalıdır. Bu da vatandaşların yönetime katılma ve ona hesap sorma bilinciyle ilgili bir durumdur. Katılım ve hesap sorma bilincinin her vatandaşın ruhuna işleyebilmesi için onlara eğitim ve diğer içselleştirme mekanizmaları yoluyla vergi bilincinin zerk edilmesi gerekmektedir.

7. SONUÇ

Kamu yönetiminin, siyasal ve ekonomik alanda dünya ölçeğinde meydana gelen ve klasik yönetim anlayışını derinden sarsan etkilere karşı ilgisiz kalmaları, hala eski katı ve bürokratik yapılarını koruma ve sürdürme gayreti içinde olmaları anlamsız gözükmektedir. Artık, dünya ölçeğinde, devletin bireylerden soyutlanmış olarak ve onların üstünde yer alan kutsal ve mutlak bir güç olmadığı, kamu örgütlenmesinin egemen merkezi otoritenin iktidarı sürdürme aracı değil, esas olarak vatandaşların toplumsal ihtiyaçlarını karşılama ve onları mutlu etme amacına yönelik olması gerektiği gün geçtikçe daha açık bir biçimde anlaşılacaktır.

Vatandaşlar, kendilerine sunulan kamu hizmetinin bir lütf olmayıp, devletin varlık nedeni olduğunu, verginin kararlaştırılması ve kamu yönetimi uygulamaları ile ilgili süreçlere demokratik mekanizmalar aracılığıyla katılmalarının bir vatandaşlık hakkı ve ödevi olduğunu fark etmeye başlamışlardır. Artık günümüzde içinde bulunduğumuz toplumsal yapının otoriter zihniyete izin vermesi düşünülemez. Günümüz koşullarında vatandaş merkeze almayan yönetimler daha fazla yaşamlarını sürdüremezler. Vatandaş odaklı yönetimin anahtarı olacak şey galiba yeni yöneticilerin bunu istemeleri merkezinden değil yeni vatandaş profiline bunu zorlamasından kaynaklanmaktadır. Vergi ödemeyen kayıt dışı kalan bir ekonomik yapı ile hesap sorabilir bir demokrasiye ulaşılması oldukça zordur. Bu yapı ile eğitim, sağlık gibi kamu hizmetinin kalitesinin

düşük olması ve/veya temel insan hak ve özgürlükleri konularında kamu yönetimine hesap sorulamaması doğaldır(Ateşoğlu,2009:14).

KAYNAKLAR

- AKTAN C.Can, İstiklal Yasar Vural, Tülay Aktan, İnsan Hakları Antolojisi 2, Ankara,2003 s.46
- AKTAN, Tahir , Kamu İdaresi, Anadolu Üniversitesi,1987
- ATEŞOĞLU Nadir,Verginin anayasa anlayışının gelişimine katkısı ve vergi demokrasi ilişkisi Bağlamında Türkiye örneği, İstanbul, Şubat 2009 s.14
- BAYRAK Sabahat , “TKY’nin Kamu Kurumlarında Uygulanmasının Pratik Güçlükleri”, Kamu Yönetiminde Kalite, 1. Ulusal Kongresi 26-27 Mayıs, 1998 s.45-60.
- BİNGÖL Dursun , “Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Yönetiminde Uygulanmasının Kurumsal ve Pratik Güçlükleri”, Kamu Yönetiminde Kalite, 1. Ulusal Kongresi 26-27 Mayıs, 77-85.1987
- CALLAGHAN, Gillian D. ve Gerald Wistow , “Publics, Patients, Citizens, Consumers? Power and Decision Making in Primary Health Care”, Public Administration, Vol.84, No.3, 2007 s.583-601.
- CHRISTENSEN, T. ve LAEGREID, P. New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens, The Journal of Political Philosophy, Vol.10, No.3, 2002 s.267 – 295.
- ÇAĞAN Nami, A. Ü. Hukuk Fakültesi, Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme, Ankara, s.24
- DESAI, V. ve IMRIE, R The New Managerialism in Local Governance: North – South Dimensions, Third World Quarterly, Vol.19, No.4, 1998
- EMRE, C. Yönetim Bilimi Yazıları, İmaj, Ankara. 2003
- ERGİNAY Akif, «Anayasamızın Malî Hükümleri», Maliye Enstitüsü Konferansları, C. IX dan ayrı bası, İstanbul 1964, s. 1
- ERYILMAZ B, Bürokrasi ve Siyaset, 2. Basım, İstanbul: Alfa Basım Yayım, 2004,s. 234.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref (1996), Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, s.8
- HAMILTON, Mary (2006). “Democracy and Public Service”, Democracy and Public Administration,(Ed. Richard C. Box), M. E. Sharpe Inc, USA
- HUGHES, E. Public Management & Administration: An Introduction, New York: St. Martin Pres. 1994
- JOHNSTON, J. ve CALLENDER, G. Multiple Perspectives on Economic Rationalism and the New Managerialism: Power and Public Interest?, Administrative Theory & Praxis, Vol.22, No.3, 2000.
- KARCI Şükrü Mert Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (16) 2008, 40-64,

- KICKERT, Walter J. M. “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo – American Managerialism”, Public Administration. Vol.75, Winter, 731-752.1997
- KRANE, Dale . “Democracy, Public Administrators, and Public Policy”, Democracy and Public Administration, (Ed. Richard C. Box), M. E. Sharpe Inc, USA, 21-39.2006
- LEBLEBİCİ, Doğan N. (2001), C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi Mayıs 2001 Cilt : 25 No: 1 s.15-24, Mayıs, 87-96.
- LUKES Steven, “İktidar ve Otorite,” (çev.) Sabri Tekay, (der.)Tom Bottomore, Robert Nisbet, Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi içinde, Verso Yayınları, Ankara, 1990, s.644-666.
- SARAN, U. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas, Ankara.2004
- SARAN, Ulvi , Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas Yayıncılık, Ankara. 2004
- SAYGILIOĞLU Nevzat ve ARI Selçuk, Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, Sabancı Üniversitesi, İstanbul.2002
- TOSUN, Gülgün , “Türk Kamu Bürokrasisi Bağlamında Devlet-Toplum İlişkisinin Sorun Boyutları:Toplam Kalite Yönetimi Kurgularının Önündeki Engeller”, Kamu Yönetiminde Kalite, 1. Ulusal Kongresi 26-27 1998
- VIGODA, Eran, “Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens’Demands: An Empirical Examination in Israel”, Public Administration, Vol. 78, No. 1, 165–191. 2000
- VRANESEVİC, Tihomir ve Claudio Vignali ve Daniella Vignali , “Culture in Defining Consumer Satisfaction in Marketing”, European Business Review, Vol.14, No.5, 364-374.2002
- YANG, Kaifeng , “Public Administrators’ Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts”, Public Administration Review, May-June 2005, 273-285.2005
- YILDIRIM Murat, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 1, 2009, s.104
- YILDIRIM Murat, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 1, 2009, s.107
- ZANETTI, L.A. ve ADAMS, G.B. In Service of the Leviathan: Democracy, Ethics and the Potential for Administrative Evil in the New Public Management, Administrative Theory & Praxis, Vol.22, No.3, 534 – 554. 2000