

# KAMU YÖNETİMİNDE YENİ MEŞRULUK TEMELİ OLARAK MÜŞTERİ ODAKLI YÖNETİM YAKLAŞIMI

**Yrd. Doç. Dr. Veysel Eren**  
Niğde Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

• • •

## Özet

Bilgi teknolojisindeki hızlı değişimler ve bunun sağladığı imkanlar, insanların kamusal ve özel nitelikli mal ve hizmetleri bir çok bakımdan karşılaştırmalarına olanak sağlamıştır. Bunun neticesinde insanların kamu sektöründen beklentileri değişmiştir. Bireyin iletişim teknolojisi yoluyla etkileşimi ve beklentilerinin farklılaşması, yönetim - yurttaş ilişkilerinin yeni boyutlar kazanmasına yol açmıştır. Bu noktada kamu yönetiminin meşruluk kaynağı olarak yasallık yetersiz kalmaya başlamıştır.

Bu çalışmada meşruluğun anlamı, türleri ve aşamaları üzerinde durulduktan sonra, yönetim - yurttaş ilişkileri, müşteri odaklılık çerçevesinde ele alınmıştır. Yurttaşın yeni rollerinin neler olduğu, yönetim karşısında ne gibi sorumluluklar üstlendiği ele alınarak, müşteri odaklı yönetim yaklaşımının yeni bir meşruluk kaynağı olup olamayacağı tartışılmıştır.

**Anahtar Sözlükler:** Yönetimin meşruluğu, müşteri odaklı yönetim, yeni kamu yönetimi anlayışı, devlet-yurttaş ilişkileri, yönetimde etkinlik.

## *The Customer-Oriented Administrative Approach as the Basis on Legitimacy in Public Administration*

### Abstract

Economic, technological and cultural changes in the world have also closely affected the administration -citizen relations. Especially the rapid changes in the information technology and the opportunities provided by these changes have provided people with the opportunity for comparing public and private goods and services in many respects. The interaction between individuals by using information technology and the variation of their expectations have added new dimensions to insufficient.

In this study, after mentioning the meaning, varieties and steps of legitimacy, administration - citizen relations are examined from the perspective of customer-oriented roles. What are the new roles of the citizens have and what responsibilities the citizen has undertaken vis-à-vis administration, whether customer- oriented administrative approach can be a new source of legitimacy or not is discussed.

**Key Words:** Administrative legitimacy, customer-oriented, management, new public management, state-citizen relations, efficiency in administration.

## Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı

### Giriş

Devlet aygıtının ortaya çıkmasından bu yana, her dönemde karar alma, emir verme ve bu karar ve emirleri gerektiğinde zora başvurarak yürütme gücüne sahip bir kişi ya da bazı kişiler, çeşitli kurumlar mutlaka var olmuştur. Bu durum, aşiret yönetimlerinden orta çağdaki feodal yönetimlere, mutlak krallıklardan demokratik yönetimlere kadar bütün yönetimler için geçerlidir. Bu yönetim biçimlerinin her birinde yönetimin emirlerini, eylemlerini ve varlığını meşru hale getiren, o dönem için ve o koşullarda kabul edilebilir bir gerekçe de bulunmuştur. Her dönemde dayanan meşruluk anlayışı farklı teorilerle açıklanmaya çalışılmıştır. Yönetimin ve yönetenlerin meşruluk kaynağı, önceleri gök yüzünde, Tanrıda ve kutsal kaynaklarda aranmıştır (Teokratik Teoriler). Mısır Firavunlarının kendilerini "Tanrı-Kral" olarak göstermeleri, Çin imparatorlarının "Göklerin Oğlu" sayılması, Osmanlı padişahlarının "Halifelik" sıfatını aldıktan sonra "Allah'ın yeryüzündeki gölgesi" sayılması gibi örnekler bu sınıflandırma içinde yer almaktadır. Daha sonraki dönemlerde kralın başındaki egemenlik tacı ondan alınarak halkın başına konulmuş ve böylece meşruluk temelini "demokratik teoriler" yoluyla anlatılmaya çalışıldığı yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Günümüzde demokratik teoriler de "sayı üstünlüğü rejimine" ya da "çoğunluğun diktatöryasına" yol açtığı (KAPANİ, 1988: 79) yönünde eleştirilere maruz kalmıştır. Kamu yönetiminin meşruluk temelleri, bu gelişme çizgisi içerisinde, daha sonraları hukuk devleti, hukukun üstünlüğü gibi yaklaşımlarla gerekçelendirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca geleneksel kamu yönetimi paradigmasının dışında, 1970 ve 1980'lerde meşruluk temeli olarak yönetimin etkinliği paradigması ve 1990'lardan sonra da müşteri odaklılık paradigması ortaya çıkmıştır (CHEUNG, 1996:48).

Bu çalışmada, toplumsal barışın sağlanmasında ve kamu gücünü kullanmada son derece önemli bir konu olan yönetimin meşruluk temelleri tartışılacaktır. Çünkü meşruluk, siyasal anlamda, iktidarın sağlanması ve elde tutulması bakımından önem arz ederken; yönetsel anlamda, kamu otoritesini kullanabilmenin bir aracıdır. Toplumsal anlamda ise meşruluk, halkın otoriteyi

kabullenmesi ve koyduğu kurallara uymasında önemli bir etken olarak görülmektedir. Bu doğrultuda, öncelikle yasallık, meşruluk, yurttaş ve müşteri kavramları tanımlanacak ve meşruluk aşamaları ele alınacak, daha sonra da yurttaşın değişen rolleri ve kamusal hizmet üretimine yurttaşların katılımı üzerinde durulacak, yönetimin yasalara dayanarak elde ettiği meşruluğunu koruyabilmesi için işleyişi sırasında yurttaşları ne düzeyde göz önünde bulundurması gerektiği tartışılacaktır.

## 1. Yasallık ve Değişimin Anahtar Kavramı Meşruluk

Çoğu zaman, yasallık ve meşruluk kavramları eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Meşruluğun tek kaynağının yasallık olduğu ve yasal olan her şeyin meşru olduğu düşünülmektedir. Ancak, bu iki kavram arasında bir takım farklılıklar bulunmaktadır. Aşağıda bu kavramların anlamları, kapsamı ve farklılıkları daha yakından ele alınmaktadır.

### 1.1. Yasallık

Yasallık, çok genel olarak, bir eylemin ya da durumun yasalara uygunluğu olarak ifade edilebilir. Yasallıkla, hem yurttaş davranışları, hem de kamu yönetimi ve onun karar verme usulü için temel davranış prensiplerinin hukuk devleti anlayışı doğrultusundaki biçimselliği anlatılmaktadır (BOLDT, 1995: 382). Yönetimin yasallığı, onun pozitif hukuka, yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olmasıyla açıklanır. Ancak bu durum, şekli meşruluk olarak ifade edilmektedir. Hukuki ya da şekli meşruluk, geniş anlamda (sosyo-politik) meşruluk için bir karine olmakla birlikte yeterli değildir. Çünkü başlangıçta yasal olarak meşru olan bir yönetim zamanla bu meşruluğunu kaybedebilir (KAPANİ, 1988: 82). Ayrıca yasal meşruluk, sosyolojik ve politik açıdan kimi zaman meşru olarak kabul edilmeyebilir. Bu yüzden politik felsefe ve politik uygulamalarda yasallık ve meşruluk kavramları arasındaki ayrım önemli bir yer tutmaktadır.

Davranışların yasallığı, Kant ve onu izleyenler tarafından oldukça yoğun bir biçimde tartışılmıştır. Kant'a göre bir davranışta bulunanların içsel mantığı ve motivasyonu değil, aksine sadece yasaların ve uygulamaların dışsal uyumu söz konusudur. Gerçekte hukuk düzeni, kural olarak sadece yurttaş davranışlarının dışsal yasallığını gerektirmektedir. Diğer taraftan Max Weber'in otorite sınıflandırmasında yasallık, kanuna dayanarak meşru devlet davranışlarının belli bir biçimi olarak anlaşılmaktadır. Heper (1977: 42), Weber'in yasal-ussal bürokrasi ideal-tipinin biçimsel akılcılığa sahip bir bürokrasiyi ifade ettiğini belirtmektedir. Bu durum, aynı zamanda modern bürokratik davranışların tipik bir biçimi olarak da görülmektedir. Fakat salt kanun lafzının dışsal uygulanışı, yasallık ve meşruluk kavramlarının sıklıkla zıt

anlamli olarak anlaşılabilmesine de yol açmaktadır (BOLDT, 1995: 383). Weber'in yasal-ussal bürokrasi modeline göre meşru yönetim, yasal kurallar ve düzenlemeler sistemine ve rasyonaliteye uygun olarak hareket eden yönetimdir.

## 1.2. Meşruluk

Sözlük anlamı itibariyle meşruluk, "herhangi bir olgunun, olayın, durumun ya da davranışın, toplumda yaygın biçimde, yerinde, doğru ve haklı bulunması keyfiyeti"ni (BOZKURT vd., 1998: 169) anlatmaktadır. Pozitif hukuka uygun olan yasal bir yönetim, sosyolojik ve politik açıdan her zaman meşru olmayabilir. Başka bir anlatımla meşruluk, yasalara uygun olabileceği gibi aykırı da olabilir. Sosyo-politik meşruluktan, yönetime tabi olanlar tarafından meşru olarak kabul edilen, toplumda yaygın ve hakim olan meşruluk inancına uygun olan yönetim anlaşılmaktadır (KAPANİ, 1988: 81). Kısaca meşruluk kavramıyla, yönetimin haklılığı anlaşılmaktadır. Bir politik-idari sistemin meşruluğu, aynı zamanda temel hukuk normları, kurucu düzenlemeler ve uygulamada da yurttaşların kabulleri ile desteklenmelidir. Politik-idari sistemin meşruluğu kavramı ve tanımlamaları, tarihi değişime göre farklılıklar göstermiştir. Bu tarihi değişimle birlikte kültürlere özgü olarak ve onların etkileri ile farklı biçimlerde meşruluk tanımları gelişmiştir. Bundan başka, bir yandan belli bir kültür alanı çerçevesinde özel bir norm sisteminde belirlenen meşruluğun baskınlığının yadsınamayacağı; diğer taraftan da, benimsenen dünya görüşünün çoğullaşması nedeniyle belli temel değer sistemlerinin göreceli önemlerinin artacağı gerçeği ortaya çıkmaktadır (KAASE, 1995: 383).

Yukarıdaki türlerin dışında Zippelius da (1994: 111-115) meşruluk konusunda, normatif meşruluk ve sosyolojik meşruluk şeklinde bir ayrım yapmaktadır. Buna göre normatif meşruluk, sadece devlet gücünün gerçekte niçinini ve nerede bulunduğunu yalın olarak açıklamakla yetinmemekte; aynı zamanda toplumsal açıdan önemli sayılan bir takım amaçların gerçekleştirilebilmesinin sadece devletin var olmasıyla mümkün olduğunu ortaya koymaktadır. Bu noktada, devlet aygıtının temel meşruluğu ile onun özel program ve kurumlarının meşruluğunu birbirinden ayırmak gerekmektedir. Bu durumda, tarihi gelişmelere paralel olarak değişen ve devletin iktidar odaklarının temel meşruluğunu sağlayan amaçları şu şekilde göstermek mümkündür: İnsanların saldırganlığı ve çıkarıcılığı karşısında barışın ve düzenin sağlanmasını güvence altına almak; içerisinde insanların kişiliklerinin gelişmesine ve eğitimine olanak tanıyan adaletli bir düzeni hazırlamak; gereken koşullarda sosyal yardımda bulunmak. Bu amaçlar, devletin meşruluğu için gerekçe gösterilmektedir. Öyleyse meşruluk nedeni, hukuk devletinin yapısal ve özgürlüğe ilişkin işlevini ve bireylerin kişisel gelişimini kazanabildikleri sağlam bir toplumsal yapıyı oluşturmaktır. Sosyolojik meşruluk kavramı ise, sosyal olayların gerçek işleyişlerinin bir görünümünü kapsamaktadır. Burada meşruluk, toplum

tarafından devlet düzeninin hangi motiflerle ve gerçekten kabul edilip edilmediği ya da onaylanıp onaylanmadığı sorunudur. Öyleyse söz konusu olan, gerçek motivasyon mekanizmalarıdır. Sosyolojik meşruluk konusunda en tanınmış sınıflandırma Weber tarafından yapılan karizmatik, geleneksel ve yasal-ussal meşruluk ayırımıdır.

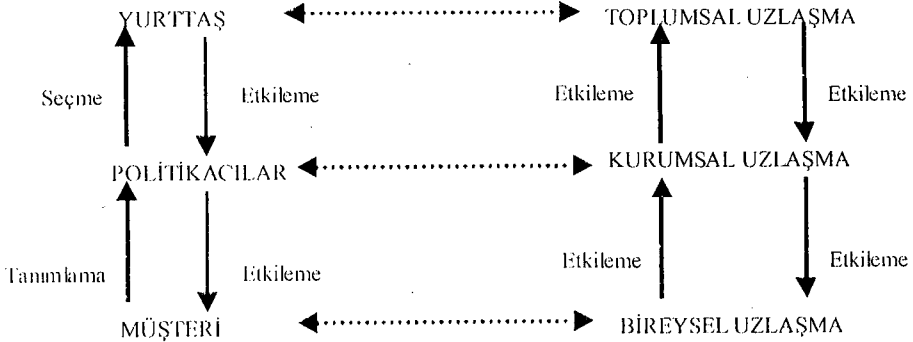
Ancak, normatif meşruluk ve sosyolojik meşruluk birbiriyle tamamen ilişkisiz değildir. Normatif meşruluk, genellikle yönetimin kaynağı bakımından önem kazanırken; sosyolojik meşruluk, sadece yönetimin kaynağı bakımından değil, aynı zamanda kullanılışı bakımından da büyük önem taşımaktadır. Eğer yurttaşların hakim psikolojik kanaatleri, devlet faaliyetlerinin yeterli meşruluk temellerini oluşturuyor ve kamusal faaliyetleri üstlenen çoğunluk, bu tür kanaatlerin gerçek etkisi altında bulunuyorsa, sosyolojik meşruluk, devlet düzenini etik olarak da meşrulaştırabilir.

Devletin egemenliği her şeyden önce onun meşruluğu ile ilgili olduğu için, siyaset biliminde meşruluk son derece önemlidir. Meşruluk devlet egemenliğinin temelini oluşturur. Aynı şekilde meşruluk sorunu egemenlik sorununun iç yüzüdür. Meşruluk ve egemenlik, paranın ön ve arka yüzü gibidir. İlk bakışta, basitçe iktidar sorunu olarak görünen şey, çoğu zaman moral, psikolojik, antropolojik, ekonomik ve tarihi sorunların görünen karşılıkları olabilmektedir (KRIELE, 1994: 19). Bu bakımdan meşruluk, siyasal alanda iktidarın sağlanması ve elde tutulması bakımından en önemli faktörlerden birini oluşturmaktadır. Bir siyasal sistemde, yönetilenler yönetimin meşruluğuna inandıkları ölçüde onun kararlarına kendiliklerinden uyma eğilimi gösterirler; bu kararlara uymayı tamamen olağan ve gerekli sayarlar. Kısaca meşruluk, yönetim bakımından onu kolaylaştıran, sağlamlaştıran, daha istikrarlı ve etkili kılan bir faktördür (KAPANİ, 1988: 85). Bunun yanı sıra, sosyolojik bakımdan meşruluk, toplum barışına hizmet eden, toplumsal bütünlüğü sağlayan ve yönetimle barışık yurttaşlar yaratan bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Öyleyse meşruluk çerçevesinde, ne devlet gücünün benimsenmesi anlayışı (normatif meşruluk), ne de onun gerçekten kabulü ve benimsenmesi (sosyolojik meşruluk) söz konusudur. Buna karşın yasallık, toplumda ortak yaşamın kanunlara göre düzenlenmesi ve özellikle devlet işlevlerinin hukuka uygun bir biçimde anlaşılması ve yapılması anlamına gelmektedir. Yönetimin, hukuk devleti işlevi, demokratiklik işlevi ve kuvvetler ayrılığı işlevi meşruluk ilkesi ile yakından ilgilidir (FRIEDERLICH / WICHTERMANN, 1997: 20). Çoğu zaman yönetsel birimlerin kurallara uygun davranması, onlara hem meşruluk kazandırmakta, hem de yönetimin hukuk devleti yapısını pekiştirmektedir. Gerçekte, kumu yönetiminin faaliyetlerinin önceden kestirilebilirliği, öngörülebilirliği ve keyfi davranışlardan kaçınması, onun meşruluğunu sağlamaya dönük çabalar olarak görülebilir.

## 2. Meşruluk Aşamaları

Politik-idari sistemin değişimi tartışmaları, beraberinde devletin meşruluğu yaklaşımlarının ve kavramlarının genişlemesini de getirmektedir. Bu durum politik-idari sistem içerisinde farklı pozisyonların birbiriyle bağlantılı olduğunu da göstermektedir. Böylece meşruluk, yönetimin ya da devletin kendi yurttaşlarınca kabulü olarak anlaşılmalıdır. Bunu açıklamak için, aşamalı meşruluk yaklaşımları ortaya konmaktadır. Buna göre devlet faaliyetlerinin meşruluğu, bütün demokratik devletlerde halk egemenliğine dayandırılmaktadır. Böylece meşruluğun öznesi yurttaşlar olmaktadır. Aşamalı meşruluk düşüncesi, ancak bir devletin yurttaşları ile devlet arasında doğrudan bir hoşnutluk bulunduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Aksi takdirde, kamu yönetiminden hoşnut olmayan bireyler, gerçekte pozitif devlet ideolojisine şüpheyle yaklaşmaya başlamaktadırlar. Bu nedenle meşruluk, temel meşruluk (Grundlegitimation), kurumsal meşruluk (institutionelle Legitimation) ve bireysel meşruluk (individuelle Legitimation) olmak üzere üç aşamalı olarak ele alınmaktadır (SCHEDLER / FELIX, 2000: 133):



Şekil 1: Yurttaşın Rollerini ve Devlet Meşruiyetinin Farklılaşması

### 2.1. Temel Meşruluk (Grundlegitimation)

Temel meşrulukla bir devlet, temel anlaşmaya (konsensusa) esas oluşturan çıkarların ortasında yer almaktadır. Bu meşruluk çerçevesinde, çoğunlukla gelecekteki kendi konumuna ilişkin aşırı belirsizlik durumunda oluşan esas görünüm ortaya çıkarılmaktadır. Temel anlaşma yaklaşımı için, toplumsal problemler ve yapıların kısmen etkili bir biçimde kısa vadeli ve kısmi çıkarlarca düzenlenmesi önemli bir göstergedir. Burada meşruluğun öznesi,

demokratik hakların işlemede temel anlaşmayı belirleyen çerçeve koşulların tanımladığı yurttaşlarca temsil edilmektedir. Meşruluğun biçimi, her bir devlette demokratik temel anlayışın türüne göre farklılık göstermektedir. Genel olarak meşruluk biçimi, bir yandan politikacıların ve hükümet temsilcilerinin serbest seçimi yoluyla ve diğer yandan teşebbüs (initiativ) ve referandum hakları gibi başka yurttaş haklarından oluşmaktadır.

## **2.2. Kurumsal Meşruluk (Institutionelle Legitimation)**

Toplumsal temel anlaşmaya dayanan kurumlar, politikacılar tarafından bilinçli olarak sürekli yaratılmakta, ancak toplumsal anlaşma da politikacılarca etkilenmektedir. Örneğin yurttaşlar kamu yönetimi ile ilgili genel bir yargıya varırlarsa, kurumsal meşrulukla bağlantı kurulabilecek bir görünüm söz konusudur. Bundan, devlet ve yönetim, ya yarar sağlar ya da somut ilişkilerin değerlendirilmesinin etkili olduğu ve tersine çevrildiği imajdan zarar görür. Bu noktada, çoğu zaman, "doğru" organizasyon ya da yetkilerin "doğru" algılanması temel sorunu bulunmaktadır. Kurumsal meşrulukta meşruluğun öznesi politikacıdır. Meşruluk biçimi, normatif esasların belirlenmesi yoluyla uygun bir şekilde yaratılmaktadır.

## **2.3. Bireysel Meşruluk (Individualle Legitimation)**

Yurttaş, kamusal kurumla birlikte doğrudan bir dönüşüm sürecinde yer alırsa, bireysel meşruluk düzeyinden söz edilebilir. Böylece yurttaş, kamu kurumunun müşterisi biçimindeki ilave bir rolü üstlenmiş olur (Şekil 1). Bireysel meşrulukta meşruluğun öznesi, müşteridir. Meşruluk biçimi olarak, kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerin subjektif algılanması dikkate alınmaktadır. Böylece çoğunluk prensibinin kendiliğinden bir değerinin olmayacağı sonucu ortaya çıkmaktadır. Schedler ve Proeller (2000: 11), bireysel meşruluğun, kalite bakış açısıyla güçlü bir biçimde etkilendiğini ve tek tek hizmetlerin müşteri tarafından bireysel, subjektif değerlendirilmesine dayandığını belirtmektedir.

Yukarıda kısaca ele aldığımız meşruluk aşamaları, birbirinden bağımsız olarak düşünülemez. Çoğu zaman, tek tek meşruluk aşamaları ve bu aşamalarla ilgili meşruluk özneleri, birbirleriyle çok yönlü etkileşim süreci içinde bulunmaktadır. Ancak bireysel meşruluk, hem kurumsal ve hem de temel meşruluğu etkilediği için konumuz bakımından büyük önem arz etmektedir.

## **3. Yönetim-Yurttaş İlişkileri ve Müşteriye Odaklanma**

Ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin yoğun bir

biçimde yaşandığı günümüz dünyasında, kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkiler önemli farklılaşmalar göstermektedir. Bu farklılaşma, kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkilerin artmasına, yurttaşın yönetimden beklentilerinin artmasına, yönetim ve yurttaşın sorumluluk alması gibi kavramların sık sık kullanılmaya başlanmasına neden olmuştur. Ayrıca yurttaşlar, bazı durumlarda yönetimin müşterileri olarak algılanmaya başlanmıştır. Bu gelişmeler çerçevesinde, yurttaşın istek ve beklentilerinin yönetim tarafından dikkate alınması yönetimin yeni meşruluk kaynağı haline gelmiştir. Yurttaş ile diyalogu iyi olan yönetimlerin düzenlemeleri, faaliyetleri ve uygulamaları, daha kolay kabul görmeye başlamıştır.

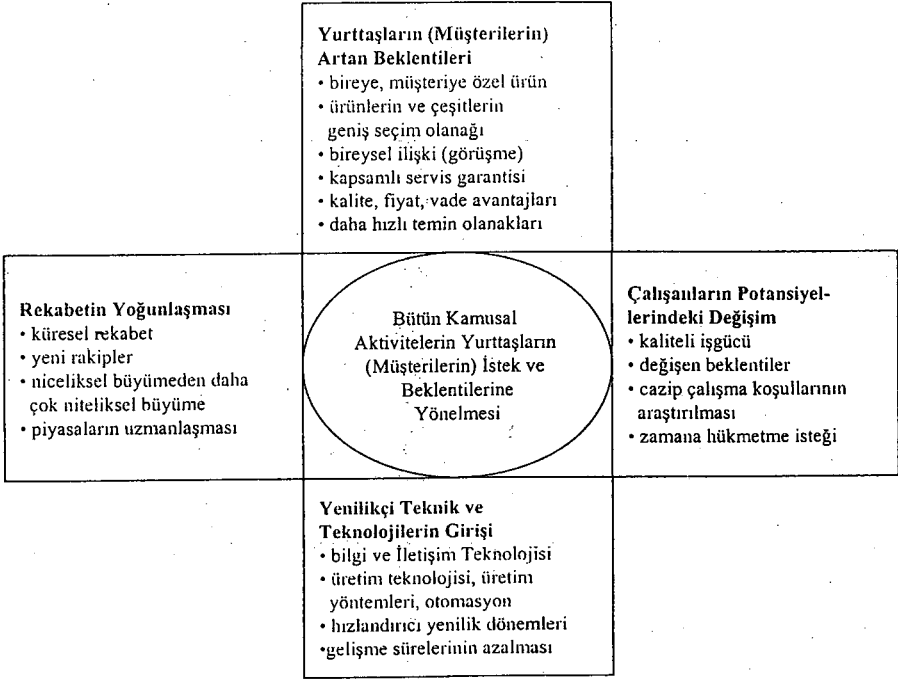
Siyaset biliminde yurttaş, en yalın anlamıyla "siyasal bir topluluğun üyesi" biçiminde tanımlanmaktadır. Eski Yunan'da yurttaş, kamusal işlere katılma hakkı bulunan kişidir (SARIBAY, 1992: 87). Günümüzde de, yurttaşlık seçimlerde oy kullanmaktan daha fazla anlam taşımaktadır. Bu anlamda yurttaş, kamusal politikaların oluşturulması ve uygulanması sürecine aktif olarak katılan, hizmetlerin kalitesini ve sunuluş biçimini denetleyen bireyi anlatmaktadır.

1990'lı yıllara kadar devlet kamu hizmeti sunduğu kişileri sadece yurttaşlar olarak görmekteydi. Dolayısıyla kamu yönetiminin muhatapları "yurttaş" sıfatı ile tanımlanmaktaydı. Yönetim sosyolojisi ve siyaset bilimi açısından yurttaş, bir cumhuriyete yasal bağla bağlı olan ve bundan kaynaklanan hak ve ödevleri bulunan gerçek kişidir. Aynı gerçek kişiler, monarşilerde monarkın uyruğudurlar. Dolayısıyla yurttaşlık, Aydınlanma Çağı'nda ortaya çıkan modern bir kavramdır (BOZKURT vd., 1998: 278). Günümüzde kent bazında hemşehrilikten, ülke ve dünya yurttaşlığından söz edilmektedir.

1970'lerden sonra Avrupa'da yönetim ve yurttaş arasındaki ilişkilerin boyutu değişmeye başlamıştır. Yurttaşlardan gelen talepler ve beklentiler yönetim tarafından önemsenmeye başlanmıştır. Bu önemseme, önceleri danışma niteliği taşımış, beraberinde "yurttaş katılımı" yaklaşımını geliştirmiştir. Bu gelişmeler büyük ölçüde yurttaş ve yönetim taraflarında eş zamanlı olarak ortaya çıkmıştır. Bogumil ve Kissler (1995), bu gelişmeyi, "*uyrukluktan müşteriliğe geçiş*" olarak nitelendirmektedir. Gerçekten de tarihsel gelişimine baktığımızda, bireyin önceleri monarkın uyruğu hatta malı olduğunu görmekteyiz. Aydınlanma Çağı ile birlikte yurttaş ve yurttaşlık sıfatını kazanan birey, günümüzde "*kral yurttaş*" (König Bürger) olarak nitelendirilmeye başlanmıştır (BOGUMIL / HOLTkamp, 2000).

Yönetim-yurttaş arasındaki tartışmalar esasen, Eflatun'dan Aristo'ya, Hegel'den Musolini ve Hitler'e kadar uzanan, Popper'in de "*açık toplum düşmanları*" olarak nitelediği "*kişiler devlet için vardır*" sloganıyla özetlenebilecek





Şekil 2: Değişen Çevresel Koşullar (LANGER/SCHÖNFELD, 1999: 146)

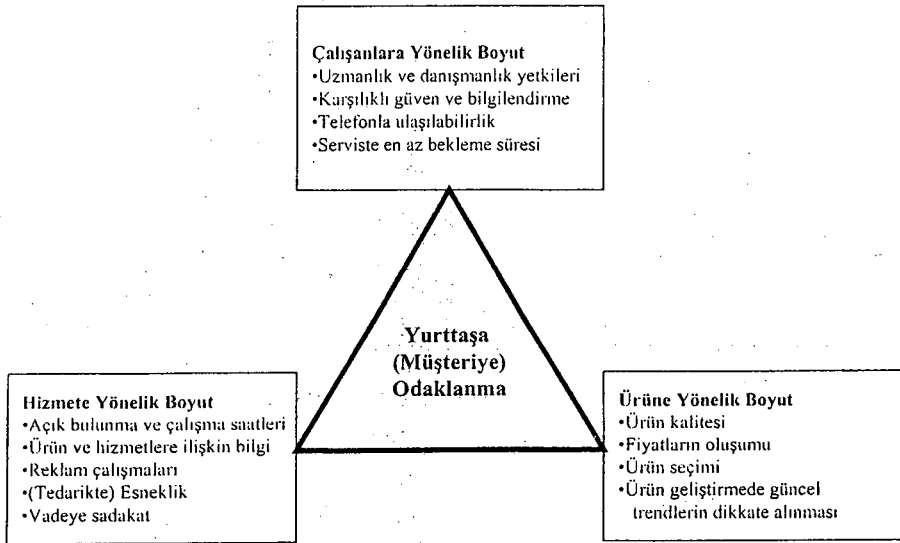
*devlet için değil; devlet fertler için, kişi hak ve hürriyetlerini korumak için vardır"* sloganıyla özetlenebilecek ve Sokrates, Perikles gibi düşünürlerden günümüze kadar uzanan demokratik düşünce çizgisi (KOZAK, 1999:210-211) olmak üzere iki kutup içerisinde toplanabilir. Bu noktada, müşteriye odaklı yönetim anlayışı ile yönetimin kendisine yeni meşruluk dayanağı oluşturmaya çalışmasını da demokratik düşünce çizgisinin bir devamı olarak görmek mümkündür.

Günümüzde yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızla genişlemesi, rekabetin her alanı kapsayarak yoğunlaşması, yurttaşların artan beklentileri ve çalışanların potansiyellerinin değişmesi gibi nedenler, kamu yönetiminde bütün kurumsal aktivitelerin yurttaşların istek ve beklentilerine yönelmesini gerektirmiştir. Şekil 2'de yurttaş (müşteriye) odaklanmayı kaçırılmaz hale getiren çevresel koşullardaki değişimler ele alınmıştır. Yurttaşların beklentilerine esnek bir tepki, kurumlarda sadece kısa reaksiyon yollarını değil; aynı zamanda, karar alma özerkliği bulunan, kurumsal yenilik için doğrudan yurttaş iletişimi yoluyla bir motivasyon yaratabilen daha kaliteli çalışanları da gerektirmektedir (LANGER/SCHÖNFELD, 1999: 146).

Konu kamu yönetimi açısından ele alındığında iki temel soru ile karşı karşıya kalınmaktadır: Müşteriye (yurttaş) odaklanma nedir? Yönetimin

müşterisi var mıdır? Eğer yönetimin müşterisi varsa, polisin müşterisi kimdir? Suçlular mı? Sürücülerin hız yapmamasından yararlanan çocuklar mı? Yoksa onların ebeveynleri mi? Polislerin maaşlarının ödenmesini sağlayan vergi mükellefleri mi? Ya da olayları polislerden devralan mahkemelerin, polislerin çalışmaları sonucunda ağzına kadar dolan hapisanelerin müşterileri kimdir? Bütün bu sorular, kamusal işlerde koşulların özel sektördekinden biraz daha farklı olduğunu göstermektedir. Fakat insanlar birçok rolü bir arada üstlenebilirler. Yani kişiler, müşteri, müvekkil, vatandaş, hemşehri ve tebaa rollerine birlikte sahip olabilirler. Kamu sektöründe yurttaşın müşteri rolüne sahip olması onun yurttaş olma niteliğini ortadan kaldırmaz (EREN, 2001: 214).

Müşteriye odaklanma kavramının anlamına ilişkin olarak bilimsel çevrelerde tam bir mutabakat bulunmamaktadır. Kavram, farklı amaçlar bakımından farklı kullanım biçimleri içermektedir. Örneğin müşteriye odaklanma, çevreden gelen yeni beklentilere bir reaksiyon olarak örgütün değişmesi şeklinde tanımlanabilir. Diğer taraftan, yönetimin çevreden gelen beklentileri karşılayabilmek için yeni ölçütler kullanması şeklinde bir tanımlama yapmak da mümkündür. Müşteriye odaklanma kavramının farklı tanımlarının bulunması, aslında onun bir çok boyutunun bulunduğunu göstermektedir. Şekil 3'te müşteriye odaklılığın çalışanlar, ürün ve hizmet boyutuna ilişkin işler yer almaktadır. Müşteriye odaklanmanın bu boyutları dikkate alınmak suretiyle, kamu kurumlarının hizmet yeteneklerinin yurttaş (müşteri) açısından sorgulanması mümkün olabilir.



Şekil 3: Müşteriye Odaklılığın Farklı Boyutları (LANGER/SCHÖNFELD, 1999: 148)

Günümüzde yönetim-yurttaş ilişkilerinin boyutu, yurttaşın belli periyotlarda yapılan seçimlerde oy vermek suretiyle tepkisini ya da memnuniyetini göstermesinden çok daha farklı bir mecraya oturmuştur. Yurttaş sadece sorumlulukları bulunan bir kişi değildir. Artık yurttaşın sorumluluklarının yanı sıra haklarının da bulunduğu yadsınmamaktadır. Yukarıda tartışılan "kişi devlet içindir" çizgisi, yurttaşta sadece sorumluluklar yükleyen, buna karşın haklarını ikinci plana iten bir anlayışı temsil etmektedir. Buna karşın "devlet kişiler için, kişi hak ve hürriyetlerini korumak için vardır" çizgisi ise, yurttaşın sanki bir müşteri gibi kamusal hizmetleri çabukluk, kalite, miktar, fiyat gibi unsurları bakımından eleştirebilmesine imkan tanımakta, ona birtakım hakları kullanma fırsatı vermektedir.

Yönetim-yurttaş ilişkilerinde yurttaşın,

a) işveren olarak (vekalet veren) yurttaş,

b) ortak biçimlendirici (Mitgestalter) olarak yurttaş,

c) müşteri olarak yurttaş olmak üzere üç farklı rolünden söz edilmektedir (BOGUMIL, 1999: 52). Aşağıda, yönetimin meşruluğunu sağlayabilmesi için dikkate alınması gereken, bu üç temel rol üzerinde durulmaktadır.

### 3.1. İşveren (Vekalet Veren) Olarak Yurttaş

Vekalet veren olarak yurttaşın rolü, bir yandan politikanın belirlenmesi sürecine, diğer yandan politikanın uygulanması sürecine dayanmaktadır. Yönetim birimlerinin sevk ve idaresi, geleneksel olarak temsili esaslara göre örgütlenmiştir; fakat 1970'lerden bu yana yurttaşların doğrudan katılım olanaklarında bir artış söz konusu olmuştur. Bu noktada en etkili katılım olanakları, yönetsel kararların hazırlanması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Yönetim için yasallık, rasyonellik ya da verimlilik söz konusu olurken; yurttaşlar için de daha fazla hemşehriye yakınlık, kendini gerçekleştirebilme, yaygın hukuksal koruma ya da denetim ön plana çıkmaktadır.

Çok farklı katılım biçimlerinden elde edilen tecrübeler, bu noktada dört temel problem alanının bulunduğunu göstermektedir (BOGUMIL, 1999: 53):

● **Yasallık:** Yönetilenlerin yasal bir biçimde temsil edilmesi,

● **Motivasyon:** Katılma sürecine destek için yurttaşların ilgilerinin artırılması,

● **Bilgilendirme:** Katılımcı yurttaşların kapsamlı bir biçimde bilgilendirilmesi ve onlarla yönetim temsilcileri arasında işlevsel bir iletişim sağlanması,

● **Liyakat:** Katılımcı yurttaşların yetkilendirilmesi.

Her politik karar yurttaşların ilgisini aynı ölçüde uyandırmamaktadır. Katılımın boyutunu, politik içerik belirlemektedir. Ancak, katılım sürecini, yurttaşların ilgisi, konunun güncelliği ve ivediliği, kitleler arasında tartışılma düzeyi, kişisel faydanın büyüklüğü gibi faktörler de belirgin bir biçimde etkilemektedir.

Özellikle 1990'lı yıllarda, vekalet veren rolü, temsili demokrasinin yerini doğrudan demokrasinin almaya başlamasıyla ortaya çıkmıştır. Daha sonraki dönemlerde, yönetim modernizasyonu çabaları çerçevesinde, kamusal faaliyetlerde yeni meşruluk temeli olarak vekalet veren rolü kendini hissettirmiştir.

### 3.2. Müşteri Olarak Yurttaş

Kamusal hizmetlerin alıcısı ve müşterisi olarak yurttaşın rolü, özellikle politikanın uygulanması süreciyle ilişkilidir. Yurttaşa yakınlık kavramı, yönetsel faaliyetlerin başarısında dikkate alınan, amaca uygunluk, ekonomiklik ve hukuka uygunluğun yanı sıra dördüncü temel kriter olarak yükselen bir değer olmuştur. Müşteri olarak yurttaş yaklaşımı, yurttaşın kamu hizmetlerinden yararlanırken, özel sektörde oluşu gibi, kamu sektöründe de ilgi görmesi ve yurttaşa karşı kamu yönetiminin davranışlarının değişmesini savunmaktadır. Bu yaklaşımın amacı, sadece kamu yönetimini kar amacıyla hareket eden birimler haline getirmek değil, bunun yanı sıra, özel sektör yönetiminin araçlarından yararlanmak suretiyle, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine katkı sağlamak ve yurttaşa etkin ve verimli hizmet sunmaktır (ÇUKURÇAYIR, 2000: 44).

1990'lı yıllarda müşteri kavramı, işletme yönetimi doğrultusundaki modernleşme çabalarının hareket noktasını oluşturmuştur. Kamu yönetimine müşteri kavramının girmesiyle yurttaşın rolü, kamu hizmetlerinin kalitesini, zamanında sunulup sunulmamasını, sunuluş biçimini ve verimliliğini (GRUNOW, 1998) denetlemek şeklinde değişmiştir. Görüldüğü gibi yurttaş geleneksel yaklaşımdan farklı olarak bu yaklaşımda, edilgen konumdan etkin konuma geçmektedir.

Kamu yönetiminde daha önceleri de sık sık reform çabaları olmuştur. Ancak bu reform çabalarının ortak noktası, hepsinin bürokrasi ve siyaset çevrelerinin öncülüğüyle gerçekleştirilmiş olmalarıdır. Bürokrasi ve siyaset, bu reformları kendi varlıklarının meşruluğunu sağlamak gayesiyle yapmışlardır. Bürokrasi tarafından yönetimin meşruluğunu pekiştirmek ve yeniden güç kazanmak için yapılan önceki reform çabaları büyük ölçüde başarısız olmuştur (CHEUNG, 1996: 49). Ancak yurttaşın müşteri olarak öne çıkmasıyla gerçekleştirilen modernizasyon çabalarında, daha çok yurttaşların istekleri

doğrultusunda hareket edilmek zorunda kalınmıştır. Başka bir ifade ile, bürokrasi ve siyaset, varlıklarına meşruluk kazandırabilmek için artık müşteri odaklı mal ve hizmet üretimine geçme mecburiyeti ile karşı karşıya bulunmaktadır.

Kamusal mal ve hizmetlerden yararlanan yurttaşların kendilerini bu hizmetleri sunanların "müşterileri" olarak hissetmelerinin doğal sonuçlarını Üstüner (2000: 24), "müşterilerin ön planda tutulması", "onlara sunulan hizmetlerin sürekli iyileştirilmesi" ve "çıktıların müşterilerin istekleri doğrultusunda oluşturulma zorunluluğu" şeklinde sıralamaktadır. Böylece yurttaş, kamusal politikaların oluşturulması ve uygulanması sürecine katılma hakkı; kamusal mal ve hizmetlerin kalitesini, sunulma biçimini vs. denetleme; kamusal faaliyetlerin rasyonelleştirilmesi ve etkinleştirilmesi işlevlerini kazanmış olmaktadır (ÇUKURÇAYIR, 2000a: 26). Kısaca yurttaşın sorumluluklarının yanı sıra haklarının da olduğu fark edilmiş olmaktadır. Müşteri yaklaşımı ile yurttaş, sahip olduğu bu hakları kullanma fırsatı yakalamıştır.

Kamu kurumları ve yönetimi açısından hemşehrileri ön planda tutma, sunulan hizmetleri sürekli iyileştirme ve çıktıları onların beklentileri doğrultusunda oluşturma zorunluluğunu getiren müşteri odaklı yönetim yaklaşımı, yurttaş da bir takım sorumluluklar yüklemektedir. Yukarıda belirtilen işlevlerini yerine getirebilmesi için yurttaşta yüklenen sorumluluklar,

- a) politik katılımın geleneksel ve yeni biçimlerini,
- b) kamusal işlevleri gönüllü olarak üstlenmeyi,
- c) sosyal angajmanın klasik ve yeni biçimlerini,
- d) toplum merkezli ve moral ekonomik niteliklere göre oluşturulan birimlerin geleneksel ve yeni biçimlerini,
- e) toplumsal yardımlaşmanın ya da topluma ilişkin diğer aktivitelerin geleneksel ve yeni biçimlerini içine almaktadır (ROTH, 1999: 3-5).

Özetle müşteri olarak yurttaş, bir yandan kamu yönetiminden daha kaliteli, daha iyi, daha verimli, daha etkili hizmet beklerken; diğer yandan kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde kendisi de önemli sorumluluklar üstlenmektedir. Bu sorumlulukların bilincinde olan yurttaşlar sayesinde, kamu yönetimi modernizasyon çabalarında yurttaş dikkate almakta, yeniliklerin gerçekleşmesine imkan tanımaktadır. Ayrıca, yönetimin meşruluk problemi bu yolla çözülmüş olmaktadır.

### **3.3. Ortak Biçimlendirici (Mitgestalter) Olarak Yurttaş**

Yurttaşın kamu hizmetlerinin hazırlanması sırasında ortak biçimlendirici olma niteliği, 1990'lı yıllardan itibaren kendisini iyice hissettirmeye başlamıştır.

Hatta bu durum, belirlenen politikaların uygulanması sırasında da söz konusu olmuştur. Özellikle kamu sektörünün finansman krizi içerisine girmesiyle birlikte, artan kamu hizmetleri karşılarken, potansiyel bir unsur olarak yurttaşlardan yararlanma, bir takım kamu hizmetlerini yurttaşların üstlenmesi, kamu sektörü için çıkış yolu olarak düşünülmeye başlanmıştır. Artık kamu hizmetleri sunulurken yurttaşların da doğrudan görev alması, büyük ölçüde kabul görmüştür. Örneğin ülkemizde, özellikle eğitim kurumlarının ve yurt binalarının yapımında, yurttaşlar önemli katkı sağlamaktadır. Bu eğilimin daha geniş bir alana yaygınlaştırılması gerekmektedir.

## Sonuç

Müşteriye odaklı yönetim yaklaşımıyla, merkeziyetçilik, uzmanlaşma ve kurallara sıkı bağlılık gibi niteliklere göre şekillenen kamu yönetiminin geleneksel örgütleri esaslı bir biçimde sorgulanmamakta; aksine sadece bu ilkelerin aşırı derecede dikkate alınması eleştirilmektedir. Böylece eski örgütsel yapıdan büsbütün bir kopuş değil; yönetim süreçlerinin adım adım iyileştirilmesi ve yurttaşlara yakınlık düzeyinin sürekli yükseltilmesi amaçlanmaktadır.

Kamu yönetimine özel işletme ekonomisi açısından bir bakış, aynı şekilde öncelikle politikanın uygulanma alanı ile sınırlanmaktadır. Böyle bir bakış açısı, sadece ekonomik yurttaşlara odaklanmakta ve özel ekonomi tecrübelerini kamu yönetimi için yararlı kılmayı denemektedir. Diğer taraftan konuya *politika bilimi* açısından bakıldığında, yurttaşın sadece tebaa ya da kamusal hizmetlerin alıcısı olmadığı; aksine bir ülkenin yurttaşlarının kamusal faaliyetlerin türüne ve yapılma biçimine etki edebilecek birer unsur oldukları dikkat çekmektedir. Kısaca yurttaşlar politikanın oluşturulması ve uygulanması sürecinde doğrudan etkili olabilmektedir.

Müşteriye odaklılıkla, yurttaş-yönetim ilişkilerinin piyasa türü bir ilişki niteliği kazandığı görülmektedir. Bir başka ifade ile, kamu hizmetlerinin planlanması ve sunulmasında ister istemez arz-talep ilişkisinin öne çıkması göze çarpmaktadır. Diğer taraftan, bütün kamusal faaliyetlerde yurttaşların beklentilerinin dikkate alınması kamu yönetiminin kurumsal bir unsuru haline gelmektedir. Ayrıca, yurttaş - yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesinin, sadece politikanın uygulanması süreci ile sınırlı olmadığı, aynı zamanda politikanın biçimlendirilmesi sürecini de içine alması gerektiği düşünülmürse, yurttaşın yönetime katılması ve onu etkilemesinin yeni biçimleri üzerinde durulması gerektiği görülmektedir.

Sonuç olarak, yurttaş - yönetim ilişkilerinin boyutu ve biçimi, günümüz koşullarında büyük ölçüde değişmiştir. Ekonomik, teknolojik, kültürel değişimler yönetim - yurttaş ilişkilerinin farklılaşmasını da beraberinde

getirmiştir. Özel sektörün mal ve hizmet arzında yakaladığı kalite, sunduğu alternatifler ve müşterilerine karşı takındığı tavır, kamu sektörünü de derinden etkilemiştir. Kamu bürokrasisi ve siyasi kurumlar, varlıklarını haklı gerekçelere dayandırma zorunluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Başka bir ifade ile, kamu yönetiminin, kurumsal varlığını, hizmetleri görme nedeni ve biçimini bir meşruluk zeminine oturtması gerekmektedir. Bu meşruluk zemini, yönetimin yurttaşlarının beklentilerini dikkate almasında, onları politikaların oluşturulması ve uygulanması aşamasına ortak etmesinde yatmaktadır. Yönetim - yurttaş ilişkilerinde, yönetim artık yurttaşa iyice yaklaşmak durumundadır. Çalışmada yapılan tartışma neticesinde, müşteri odaklı yönetimin, kamu yönetimi için yeni bir meşruluk kaynağı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu maksatla, kamu yönetiminin, yurttaşların kamusal hizmetleri üstlenmelerini teşvik eden, yurttaş inisiyatiflerinin önünü açan, sivil toplum örgütlerinin faaliyet olanaklarını genişleten bir yaklaşım ve tutum içerisinde olması gerekmektedir.

## Kaynakça

- BOGUMIL, Jörg / HOLTKAMP, Larst (2000), "König Bürger. Zum Konzept der Bürgerkommune und des bürgerschaftlichen Engagements," in: <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD>, 14.10.2000.
- BOGUMIL, Jörg / KISSLER, Leo (eds.) (1995), *Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung* (Berlin: Sigma).
- BOGUMIL, Jörg (1999), "Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde," KUBICEK, Herbert u.a.(Hg.), *Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999*, Heidelberg: 51-61.
- BOLDT, Hans (1995), "Legalität," NOHLEN, Dieter (Hrsg.), *Wörterbuch Saat und Politik* (Bonn: Neuausgabe, Bundeszentrale für politische Bildung): 382-383.
- BOZKURT, Ömer / ERGÜN, Turgay / SEZER, Seriya (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (Ankara: TODAJE Yay., No 283).
- CHEUNG, B.L. Anthony (1996), "Public sector reform and the re-legitimation of public bureaucratic power," *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9, No. 5/6: 37-50.
- ÇUKURÇAYIR, Akif (2000), *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi* (Ankara: Yargı Yay.).
- ÇUKURÇAYIR, Akif (2000a), "Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement," *S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 6: 17-33.
- EREN, Veysel (2001), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı-Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- FRIEDERICH, Ueli / WICHTERMANN, Jürg (1997), "Zwischen Legalität und Flexibilität: Die Gesetzgebung für Gemeinden vor neuen Herausforderungen," *Gesetzgebung heute-LeGes*, 1997/3: 13-62.
- GRUNOW, Dieter (1998), "Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz," WOLLMANN/ROTH (Hg.), *Kommunalpolitik - Politisches Handeln in den Gemeinden* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2. Auflage): 396-410.
- HEPER, Metin (1977), *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme- Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme* (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları).
- KAASE, Max (1995), "Legitimität," NOHLEN, Dieter (Hrsg.), *Wörterbuch Saat und Politik* (Bonn: Neuausgabe, Bundeszentrale für politische Bildung): 383-393.

- KAPANI, Müncl (1988), *Politika Bilimine Giriş* (Ankara: Bilgi Yayınevi).
- KOZAK, İ. Erol (1999), *İnsan, Toplum, İktisat- İbn Haldundan Yola Çıkararak Çok Yönlü Bir Tahlil Denemesi* (Adapazarı: Değişim Yayınları, İkinci Basım).
- KRIELE, Martin (1994), *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlage des demokratischen Verfassungsstaates* (Köln: Westdeutscher Verlag, 5. überarbeitete Auflage).
- LANGER, Dirk / SCHÖNFELD, Michael (1999), "Kundenorientierung in Handel und Handwerk Erfahrungen aus einem Modellprojekt," *Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 1998/99*, Gelsenkirchen: 144-155.
- SARIBAY, A. Yaşar (1992), *Siyasal Sosyoloji* (Ankara: Gündoğan Yay.).
- SCHEDLER, Kuno / FELIX, Jürg (2000), "Veränderung dank neuer Legitimation Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Verwaltung," BELZ, Christian / BIEGER, Thomas (Hg.), *Dienstleistungskompetenz und innovative Geschäftsmodelle* (St. Gallen): 124-142.
- SCHEDLER, Kuno / PROELLER, Isabella (2000), *New Public Management* (Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt).
- ZIPPELIUS, Reinhold (1994), *Allgemeine Staatslehre* (München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, Zwölfte neubearbeitete Auflage).