

## KAMU YÖNETİMİNDEKİ GELİŞMELER, YEREL YÖNETİMLER VE TÜRKİYE

Yrd. Doç. Dr. Ayşegül MENGİ\*

Kamu hizmetlerinin getirdiği akçal yük başta olmak üzere sunulan hizmetlerin kalitesi konusunda duyulan kaygılar ve yaşanan skandallar nedeniyle yönetime karşı güvenin sarsılması, kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışını sorgulamayı gerekli kılmıştır. Pek çok hizmet alanında devletin sahip olduğu monopol, kamu yönetimlerinin sunduğu hizmetleri rekabetten uzak tutmuş, böylece kamu kesiminin sunduğu hizmetler ile bu hizmetlerin kalitesi özel kesimin sunduğu hizmetlerle karşılaştırılmaz sanılmıştır. Oysa son yıllarda sunulan hizmetlerde başarı ve kalite yönünden karşılaşturmalar yapılmakta; daha az maliyetle daha kaliteli hizmet verebilmek için özel sektör örnek alınarak kimi modern işletme yönetimi tekniklerinin kamu yönetimlerinde de uygulanmasına çalışılmaktadır.

Yerel yönetimler de birer kamu yönetimi olarak sözü edilen bu gelişmelerden etkilenmiştir. Yerel yönetimlerin sundukları kentsel hizmetler giderek daha fazla etkinlik, etkinlik, kalite, tasarrufa yönelik olma, saydamlık, katılım ve halka yakınlık ölçütleri ile değerlendirilmektedir.

### KİMİ İŞLETME YÖNETİMİ TEKNİKLERİNİN KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

Kamu yönetiminin örgütlenme ilkesini bürokrasi oluşturmaktadır. Klasik bürokratik sistemde katı bir hiyerarşik yapı, kesin bir yetki ve görev paylaşımı, kurallarla bağlanmışlık ve itaatkar memurluk söz konusudur. Merkezi hiyerarşik yapı nedeniyle personelin bireysel sorumluluğu ve inisiyatif en aza indirilmiştir.

Hiyerarşik yapıda denetim ve gözetim egemendir ve her aktör hiyerarşinin bir parçasıdır. Karar vericilerle yurttaş arasındaki ilişki kopuktur, mesafe fazladır; bu nedenle, yurttaşların yönetimin eylem ve işlemleri konusundaki yakınmalarını iletebildikleri hiyerarşinin alt basamaklarındaki personel doyurucu açıklamalar yapamaz. Yine hak güvencesi ve tüm yurttaşlara eşit davranma ilkeleri gereğince kamu yönetimlerinin sıkı kurallarla ve talimatlarla hareket serbestisinin kısıtlandığı göze çarpmaktadır.

---

\* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi.

Kamu yönetiminde geleneksel kameralistik hesap ve muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Bu sistem ise, daha çok yıllık bütçeler biçiminde hesaplar yapılarak yönetimin denetim altında tutulmasına olanak vermekte, ancak etkinliğin değerlendirilmesi ya da hizmet ile maliyet ilişkisinin kurulması amacı güdülmemektedir.

Öte yandan, kamu yönetimlerindeki önemli bir eksiklik de, yurttaşı hedef olarak hizmet verme anlayışıdır. Danışma hizmetleri, mekan olarak kolay ulaşılabilirlik, yakınmaları dinleme ve yanıtlama, farklı gruplara (yaşlılar, bekarlar, gençler gibi) yönelik hizmet çeşitliliğinin çok fazla dikkate alınmadığı göze çarpmaktadır.

Kamu yönetimlerinin yapılarından kaynaklanan tüm bu eksiklik ve aksaklıklar ile bağlı olunan hukuk rejiminin getirdiği hantallık, kullanılan yöntemlerin değişen koşullara yanıt verememesi ve akçal kaynak sıkıntısı kamu yönetimlerini yeni arayışlara itmiştir.

80'li yıllarda çarpıcı bir biçimde gündeme yerleşen liberal ekonomi politikaları bu arayışları yönlendirmiş, kamu kesimi giderek daha çok özel kesimle karşılaştırılır duruma gelmiştir. Yine bu yıllarda liberal ekonomi politikalarının etkisiyle hızlanan, rağbet gören özelleştirme çabaları ile daha önce kamu yönetimleri tarafından sunulan hizmetlerin özel kesimce görülmeye başlanması, her iki kesimin sunduğu hizmetlerin karşılaştırılmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bunun sonucu olarak da özel kesimde işletmelerin "daha az maliyet, daha çok kar" amacı ile geliştirdikleri kimi yöntemlerin kamu yönetiminde de pekala kullanılabilmesi savunulmuştur. Kamu kesimine karşı, hantallık ve başarı eksikliği nedeniyle duyulan hoşnutsuzluktan böylece kurtulmanın mümkün olduğu; yine böylece içinde bulunan ekonomik koşullarda kaynak kullanımında optimalliğin sağlanabileceği bu savın temel çıkış noktasıdır. Kamu yönetiminde yapılacak reformlarda, modern işletme tekniklerinin kullanılabilmesi İngiltere ve ABD'de "sağ" kesimce savunulurken, İskandinav ülkelerinde "sosyal demokrat"lar söz konusu yöntemlerin uygulanmasında öncülük etmişlerdir.

Aslında özel kesim de, kullanmakta olduğu yöntemleri geliştirirken, karşı karşıya kaldıkları kimi sorunlardan etkilenmiş, bu sorunlara tepki olarak yönetim yapılarında ve yönetim anlayışlarında değişiklikler yapmıştır. Örneğin 80'li yıllara gelene dek çok fazla önemsenmeyen çevre sorunları bugün işletmeler için kaygı verici olmuş, bu sorunlara neden olmamak, olmuşlarsa gidermek için çaba harcar duruma gelmişlerdir. Öte yandan sürekli gelişen teknolojiye ayak uydurmak ve akçal kaynakların tasarruflu kullanılması gereği diğer önemli sorun alanları olmuştur. Üstelik içinde buldukları rekabet ortamında kendilerinden kaliteli ürün ve hizmet sunmaları da beklenmektedir.

Reform çabaları çerçevesinde kamu yönetiminde -yerel yönetimlerde de- son yıllarda sıkça adından söz edilen kimi yeni yöntemlerin üzerinde kısaca durmakta yarar vardır.

### Yalın Yönetim (Lean Management)<sup>1</sup>

Kamu yönetiminde kullanılmaya çalışılan modern işletme yönetimi tekniklerinden birisi, dilimize "zayıf-sıska yönetim" biçiminde de çevrilebilecek olan "Lean Management"tir. Japonya'da özel sektör için geliştirilen ve tüm dünyada kabul edilen bir yöntem, üretim ve yönetim anlayışıdır. Bütüncül bakış açısı, sıfır hata, dakiklik, ekonomik düşünce biçimi, hassas ve sorunları önceden görebilme ve tepki verebilme biçiminde özetlenebilecek bir felsefeye sahip bu yöntemin başlıca ilkeleri takım çalışması, çalışan herkesin tek tek sorumluluk taşınması, müşteriye yönelik hizmet verme, standartlaştırma, sürekli iyileştirme, hataların hemen işin başında düzeltilmesi, gelişmeleri önceden tahmin etme, dünyadaki gelişmelere göre değişiklikler yapma, yönetim içinde iletişim ağını genişletme, küçük ama emin adımlarla ilerlemedir.<sup>2</sup>

### Toplam Kalite Yönetimi (Total Quality Management)

Toplam kalite yönetiminin de bazı önemli ilkeleri vardır.<sup>3</sup> Her şeyden önce işin niceliği yerine niteliği vurgulanmalıdır. Ortaya konan iyi işten gurur duyarak ödüllendirme yoluna gidilmeli, sistem sürekli iyileştirilerek olumsuz eleştiriler yerine olumlu hedefler bulunmalıdır. Çalışma alanlarında ortaya çıkan her türlü engel ortadan kaldırılmalı, doğru yönetim yöntemleri bulunmalıdır. Kalite bilincine sahip olunmalı, kalitenin iyileştirilmesi için istek bulunmalı ve kalitenin denetimi ürün tamamlandıktan sonraya bırakılmamalıdır. Herkesin örgüt içinde etkili bir biçimde çalışabileceği kabul edilmeli, hizmet içi eğitim ve niteliğin geliştirilmesi özendirilmelidir.

### Kamu-Özel Kesim İşbirliği (Public Private Partnership)

Bu yöntemle gerçekleştirilecek kamu kesimi ile özel kesim arasındaki işbirliği yalnızca ekonomik sorunların üstesinden gelmede kolaylık sağlamaz, aynı zamanda sorumluluğun ortak olduğu bilincini geliştirerek, sorumluluğun paylaşılmasını kolaylaştırır.<sup>4</sup>

### Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management)

Kamu yönetiminde yeni bir anlayış biçimini yansıtan ve kimi Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerde de başarıyla uygulanan bu yöntem, kamu hizmetlerinde kalite ve tasarrufa yönelik kaynak kullanımını hedeflemektedir. Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) yönetim birimlerinin merkezîyetçi anlayıştan uzak yapılandırılmasını, birimlerin kendi başlarına karar verebilmelerini ve bu kararlara ait sorumluluğu

<sup>1</sup>Üzerinde durulacak olan yöntemler türkçe tam olarak ifade edilemeyebileceği kaygısıyla, çalışmamızda orijinal ingilizce sözcükleri de ayrıç içinde belirtilecektir.

<sup>2</sup>Hermann Hill, "Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung", Hermann Hill und Helmut Klages (Hrsg.), *Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 112, Berlin Duncker & Humblot, 1993, s. 24.

<sup>3</sup>Ibid., s. 23-24.

<sup>4</sup>Hermann Hill, "Entwicklungstendenzen und Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltung, Entwicklungstrends und Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltung in den 90er Jahren", VOP 4/1990, s. 235.

taşımalarını gerektirir. Profesyonel ve sorumluluk bilinci gelişmiş bir yönetim anlayışı, yönetimin başarısını ölçmek için kimi araçların ve standartların geliştirilmesi, yönetim birimleri arasında rekabet duygusunun geliştirilmesi, kaynak kullanımında daha fazla ekonomik ve disiplinli davranmak ve özel kesimdeki yönetim araçlarına mümkün olduğu ölçüde başvurmak bu yöntemin öteki önemli ilkeleridir.<sup>5</sup>

### HİZMETTE BAŞARI VE KALİTE ANLAYIŞI

Devlet ve yurttaş ilişkilerinin gelişme süreci içinde yurttaşlar son yıllara kadar yönetimin sunduğu hizmetleri yalnızca devletin sosyal ve hukuk devleti olma niteliklerine göre değerlendiriyordu. Ancak, bireysel ve toplumsal değerlerin değişmesi ve kamu hizmeti anlayışındaki değişiklikler hizmetlerin kalite ve başarı yönünden de değerlendirilmeye başlanmasına neden oldu.<sup>6</sup>

Hizmette kalite ve başarı için elbette bazı ölçütlerin geliştirilmesi gerekir. İşlevleri göz önüne alındığında kamu kesiminin sunduğu hizmetler ile özel kesimin sunduğu hizmetler için tamamen aynı ölçütlerin kullanılmayacağı açıktır. Meşruiyet baskısı, genel yarar çerçevesinde farklı çıkarların uzlaştırılmaya çalışılması, ekolojik kaygıların ve sosyal devlet ilkesinin gözetilme zorunluluğu kamu hizmetlerinin niteliğini de etkilemektedir. Ancak bu zorunluluklar yine de kamu hizmetlerinin kalitesiz görülmesini gerektirmez, hizmetlerin sunumunda başarısızlığı hakkı göstermez.

Başarının neden ölçülmek zorunda olduğu yanıtlanması gereken önemli bir sorudur. Yanıt ise basittir.<sup>7</sup> Başarı ölçülmezse ödüllendirilemez; başarının ödüllendirilmemesi ise, büyük bir olasılıkla başarısızlığın ödüllendirilmesini getirir. Başarısızlık tanımlanmazsa düzeltilmesi mümkün olmaz.

Başarı her şeyden önce içinde bulunulan koşullara ve taleplere bağlıdır.<sup>8</sup> Örneğin daha önceleri sosyo-kültürel istikrar, otorite, sorun alanlarının birbirinden ayırt edilebilmesi, göz ardı edilebilen ekolojik değerler söz konusu iken; bugün, değerlerin sürekli değişmesi, nüfus miktarının ve yapısının değişmesi, göçler, yurttaşların kendisi ile ilgili kararları bilmek için verileri ve bilgileri edinmek istemesi, yönetimin karar ve eylemlerinin sayamlılığı konusundaki talepler, sorunların içiçe geçmesi, nedenlerin birbirine bağlı olması, ekolojik değerlerin ön planda olması ve artan akçal kaynak sıkıntısı göze çarpmaktadır. Değişen koşullar çerçevesinde bundan aşağı yukarı 80 yıl önce Weber'e göre kamu yönetiminde başarının ölçütleri hiyerarşik bir yapı, biçimsel ve kesin bürokratik yöntemler, işbölümü, yetkilerin açık ve basit bir biçimde düzenlenmesi iken, aynı ölçütlerin bugünkü koşullarda olduğu gibi kullanılabilmesi mümkün görünmemektedir.

<sup>5</sup>Christoph Reichard, "Internationale Trends im kommunalen Management", Gerhard Banner, Christoph Reichard (Hrsg.), *Kommunale Managementkonzepte in Europa*, Köln, Verlag W. Kohlhammer, 1993, s. 5-6.; Hill, *op.cit.*, s. 25.

<sup>6</sup>Hermann Hill, "Zukunftsperspektiven der Verwaltung (7 Thesen)", Paul Feuchte, Manfred Rommel, Otto Rundel (Hrsg.), *Initiative und Partnerschaft*, Manfred Bulling zum 60.Geburtstag, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1990, s. 56.

<sup>7</sup>Hill, "Strategische ...", *op. cit.*, s. 32.

<sup>8</sup>*Ibid.*, s. 21-22.

Yönetim artık geleceği görebilmeli, hem tehlikeleri önlemek hem de kimi fırsatları kaçırmayacak biçimde politikalarını belirlemelidir.<sup>9</sup> Öte yandan toplumsal değişimleri dikkate almalı, sorunların üstesinden gelebilmek için yeni bakış açıları geliştirmeli, parçacıl bakış açısını terkederek bütüncül bir bakış açısına sahip olmalıdır. Yine yönetimin davranışlarına müşteriye yönelme, hizmette kalite güvencesi, halka yakınlık ve yönetim birimlerine ulaşılabilirlik yön vermelidir.<sup>10</sup>

Özel kesimdeki başarı ölçütleri ise, yaratıcılık, stratejik vizyon, kalite ile bağlantılı olarak yüksek pazar payı, insan ve iş arasında özdeşleşme, çalışanların hafiflik ve mutluluk hissetmeleri ve müşteriye yakınlık olarak özetlenebilir.<sup>11</sup>

Şunu da unutmamak gerekir ki, başarı için kesin bir reçete yoktur. Koşullar ve başvuru yöntemleri farklı olabilir. Aslında başarılı bir yönetim değişen koşullara uyabilen, öğrenebilen ve hedefe yönelik davranabilen yönetimdir.<sup>12</sup>

Başarı ve kalite ölçülürken yarışma ortamının varlığı işi kolaylaştıracaktır. 80'li yıllardan itibaren, rekabet ortamı içinde özel kesimdeki işletmeler için türlü kalite ödülü yarışmalarının düzenlendiği görülmektedir. Örneğin Japon Deming Ödülü'ne karşılık Amerikalıların 1987'de koyduğu Malcolm Baldrige Ulusal Kalite Ödülü ile pek çok işletme geniş bir ölçüt kataloğuna göre değerlendirmeye tabi tutuldular. Kullanılan başlıca ölçütler liderlik, iletişim-bilgi analizi, personel geliştirme, müşterinin memnuniyeti, hizmetin sonucunda kalite sağlama ve kaliteyi özendirmeydi.<sup>13</sup> Bu yarışma ile bir anlamda klasik işletme anlayışından modern işletme anlayışına geçilmiş oldu.

1992 yılında ise, Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı, Hollanda'nın Eindhoven kentinde Avrupa Birliği Komisyonu'nun da desteğiyle "Avrupa Kalite Ödülü" vermek üzere bir yarışma düzenledi. Bu yarışmada da işletmeler müşteri memnuniyeti, optimal kaynak kullanımı, çalışanların motivasyonu, yöneticilerin davranışları ve işletme politikalarını gerçekleştirmedeki başarıları gibi ölçütlere göre kalite ve başarı yönünden değerlendirildiler.

Belki bu arada, hizmet kalitesi ile neyin anlatılmak istendiğinin açıklanması yararlı olur. Hizmet kalitesini belirleyen başlıca ölçütler hizmet sunarken kurallara uyma derecesi, yapılan program çerçevesinde hedefe ulaşma derecesi, hizmet için yapılan harcama ile hizmetten elde edilen sonuç arasındaki ilişki anlamında etkinlik sağlama derecesi ve hizmetten yararlananların memnuniyeti anlamında etkililik sağlama derecesidir.

Özel kesimde bu gelişmeler olurken, kamu kesiminde sunulan hizmetlerin ve kamu yönetimlerinin de kalite ve başarı açısından değerlendirilmesi düşüncesi gelişti.

<sup>9</sup>Hill, "Zukunftsperspektiven ...", *op.cit.*, s. 50.

<sup>10</sup>Helmut Klages, Oliver Haubner, "Qualitäts- und Erfolgsmerkmale von Organisationen im öffentlichen Bereich", *VOP*, 4/1990, s. 248-249.

<sup>11</sup>Hill, *Op. Cit.*, s. 23.

<sup>12</sup>*Ibid.*, s. 32.

<sup>13</sup>*Ibid.*, s.25.

1987'de, Kanada'da Federal Sayıştay "En İyi Performans Gösteren Kuruluşlar"ı belirlemek için bazı başarı ve kalite ölçütleri ortaya koydu. İşbirliğine yatkın bir yönetim, yaratıcı çalışma biçimi, müşteriye yönelme ve personele verilen önem gibi ölçütler kullanıldı. Denetimde olumsuz araçlar yerine ağırlıklı olarak yüreklendirici araçlar kullanmak, yalnızca geçmişe yönelik verilerle değil, geleceğe yönelik olası verilerle de çalışmak ana hedeflerdi.<sup>14</sup> Bu çalışmadan sonra, kamu kesiminde de kalite yönetimi dünyaca tartışılır bir konu durumuna geldi. Örneğin, yine Kanada Kamu Yönetimi Enstitüsü kamu yönetimleri için her yıl farklı konularda yarışmalar düzenlemektedir. İsveç Yönetimi Geliştirme Ajansı'nın da benzer yarışmalar düzenlediği biliniyor. 1992 yılında İngiliz Hükümeti de Kamu Kesiminde Mükemmellik Ödülü üzerinde çalışmalar yapmıştı. Federal Almanya'da da yönetim birimleri arasında, örneğin 1988-1989 yıllarında en vatandaş dostu kenti seçmek için bir yarışma düzenlenmişti.<sup>15</sup>

### YEREL YÖNETİMLERDE BAŞARI VE KALİTE YÖNETİMİ

Kentsel alanlarda hizmet sunan birer kamu yönetimi olarak yerel yönetimler üzerindeki reform ve modernleştirme baskıları da giderek artmaktadır. Bu nedenle anlayış ve yöntem değişikliği ile yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması savunulmaktadır. Aslında yerel yönetimler için düşünülen reform çabaları, genel olarak kamu yönetiminde yapılmak istenen reformların bir parçasıdır. Bu reform çabalarının temel çizgilerinden<sup>16</sup> birisi devletin küçültülmesidir. Bir başka deyişle, yerel yönetimler bazı temel hizmetleri üstlenecek, diğer bazı görevler ise özel kesime devredilecek, ya da kamu-özel kesim ortaklığı ile yürütülecektir. İkinci olarak, yerel yönetimler yurttaşların gereksinimlerinden haberdar olacak, katılım, yurttaşla yakınlık ve saydamlık gibi demokratik süreçler işletilecektir. Üçüncü olarak kırtasiyeciliğe son verilecek; dördüncüsü pazar mekanizması kullanılarak akçal yönetim iyileştirilecek; son olarak ise, özel sektördeki yöntemleri kullanılacak, başarıya göre ödeme gibi motive edici personel politikalarının uygulanacaktır.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin kalitesi, vergi ödeyicisi olma anlayışının güçlenmesi ile daha çok aranır olmuştur. Öte yandan yurttaşlar yerel hizmetlerin sunumunda artık yalnızca paralarının nasıl harcandığı ile ilgilenmemekte; aynı zamanda hizmetlerin hangi kaynaklardan -borçlanma ya da özkaynaklar- finanse edildiği konusunda duyarlı davranmaktadırlar.<sup>17</sup>

Alman Carl Bertelsmann Vakfı 1993 yılında, Yerel Yönetimlerde Hizmet ve Demokrasi konusunda dünya çapında bir yarışma düzenledi. Farklı ülkelerdeki kent yönetimlerinin reform çabalarını ve uygulamalarını değerlendirmek üzere bazı ölçütler geliştirildi.<sup>18</sup> Demokratik denetim altında hizmet sunma, müşteri olarak yurttaş

<sup>14</sup>Oliver Haubner, Hermann Hill, Helmut Klages, "1. Speyerer Qualitätswettbewerb 1992, Auf der Suche nach Spitzenverwaltungen", VOP 1/1993, s. 46-47.

<sup>15</sup>Ibid., s. 47.

<sup>16</sup>Reichard, op.cit., s. 4.

<sup>17</sup>Hermann Hill, "Die neue Verwaltung nachhaltig entwickeln", Die Öffentliche Verwaltung, Januar 1993, Heft 2, s. 58.

<sup>18</sup>Carl Bertelsmann Preis 1993; Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 1993, s. 11-17.

yönelme, politika ve yönetim arasında işbirliği, adem-i merkezi bir yönetim anlayışı, gelişmiş bir bilgi ve iletişim ağı, personel politikası ile yönetimin ilerleme ve değişme yeteneği bu ölçütlerden en önemlileriydi. Yarışmada Danimarka, Federal Almanya, Finlandiya, İngiltere, Hollanda ve İsviçre gibi Avrupa ülkeleri ile ABD, Kanada, Japonya, Avustralya ve Yeni Zelanda incelemeye alındı. Fransa, İtalya, İspanya ve Portekiz gibi merkeziyetçi yönetim yapısına sahip ülkeler yarışmada ilgi alanı dışında bırakıldılar. Sonuçta ülkelerin adayları Federal Almanya'da Duisburg, Danimarka'da Farum, Finlandiya'da H(meenlinna, İngiltere'de Braintree, Kanada'da Quâbec, Yeni Zelanda'da Christchurch, Hollanda'da Delft ve Tilburg, İsviçre'de Neuchâtel ve ABD'de Phoenix oldu. Yapılan değerlendirmeye göre Christchurch ve Phocnix ödüle layık bulundular.

Yine, 1992'de Federal Almanya'da Speyer Yönetim Bilimleri Yüksek Okulu'nun düzenlediği 1. Speyer Kalite Yarışması ile de yönetim birimlerinin başarı ve kalitelerinin değerlendirilmesi amaçlanmıştı.<sup>19</sup> Modern teknoloji kullanımı, yöneticilerin niteliği, yönetim felsefesi, personele bakış açısı ve örgüt kültürü gibi genel ölçütlerin yanı sıra, örgütlenmedeki başarı, hizmetlerin ekonomik ve kaliteli sunumu, ürüne ve hizmete göre yönelme ve personelin kalitesi gibi başka ölçüler de belirlenmiştir. Yarışmaya toplam 362 başvuru olmuş, yapılan elemeler sonucu aday sayısı önce 59'a, sonra da 18'e indirilmiştir. Başvurular arasında örneğin, Federal Çalışma Kurumu, kimi kent yönetimleri, seçim ve istatistik büroları gibi kamu yönetimleri vardı.

Yarışmanın sonucuna göre Speyer Kalite Ödülünü Cottbus ilçe yönetimi, Duisburg kent yönetimi ve Mellrichstadt birliği paylaştı. Örneğin Duisburg'a bu ödülü kazandıran nedenler kent yönetiminde profesyonel yönetici güçlerin varlığı ve kent meclisinin demokratik denetimi altında yeni bir yönetim anlayışı ile kamu kesiminin ve özel kesimin birarada hizmet sunması idi. Mellrichstadt birliği ise, modern-çağdaş bir örgütlenme, saydam bir yönetim, iyi bir yurttaş danışma sistemi, yönetim birimlerine kolay ulaşılabilirlik ve kısaltılmış bekleme saatleri ile bu ödülü kazanmıştır.

Speyer Kalite Yarışması, yönetim birimlerini, günlük sıradan işlerinden bir parça olsun başarılarını kaldırarak, etkinliklerini ve etkililiklerini sorgulamaya yöneltmiştir. Öte yandan kendilerini diğer yönetim birimleri ile karşılaştırarak başarılarını ölçme fırsatı bulmuşlardır.

Üzerinde durulması gereken önemli bir nokta da, yerel yönetimlerde "Yeni Kamu Yönetimi" (New Public Management) anlayışının uygulanması ve bu konuda yaşanan deneyimlerdir. İskandinav ülkelerindeki, özellikle İsveç'deki "Free Commune" deneyimi, İngiltere'deki "Enabling Authority & Agency Concept" ve Hollanda'daki "Tilburg Modeli" dikkat çekicidir.<sup>20</sup> Dikkat çekici olan bir diğer nokta da, İngiltere'deki yerel yönetimlerde yeniden düzenleme çabalarının "yukarı"dan, yani merkezi yönetimden gelmesine karşılık, Hollanda ve İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlerin kendilerinden gelmiş olmasıdır.

İsveç'te uygulanan "Free Commune" deneyiminde, zaten geleneksel olarak geniş bir görev alanına sahip yerel yönetimlerin yetkilerinin daha da genişletilmesi; esnek,

<sup>19</sup>Haubner, Hill, Klages, *op. Cit.*, s. 48-50.

<sup>20</sup>Leonhard Reznicek, *Lean Management für die öffentliche Verwaltung?*, Berlin, Berlin Verlag, 1996, s. 106-112.

değişen koşullara uyabilecek bir yönetim yapısının oluşturulması söz konusudur. Uygulama çerçevesinde, pilot olarak seçilen bazı yerel yönetim birimleri yasal olarak uyulması gereken kimi yöntemlerden bağımsız tutulmuşlardır. Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışının temel çizgilerini taşıyan bu uygulamanın temel özellikleri, orta düzeydeki hiyerarşi basamaklarının kaldırılması, yönetimde uzmanlaşmaya son verilmesi, yurttaş bürolarının kurulması, hizmetin yurttaşlara müşteri işlevi kazandırılarak yönlendirilmesi, komşuluk komiteleri ile çeşitli faaliyetlerin yapılması ve sözleşmelerle özel şirketlere hizmet gördürme olarak özetlenebilir.

İngiltere'de, 80'li yılların başından beri yerel yönetimlerin akçal hareket alanları ciddi bir biçimde sınırlanmıştır. Her yerel yönetim birimi için toplam harcamaların üst sınır belirlenmiş; böylece yerel yönetimler düzeyinde önceliklerin belirlenmesi ve tasarrufa yönelik stratejik yönetim (Agency Concept) özendirilmiştir. Aynı zamanda yerel yönetimlerin mümkün olduğu kadar pazar ekonomisi koşullarına göre hizmet sunmalarının da istendiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin hizmetlerin mutlaka tümünü kendilerinin yerine getirmek zorunda olmadıkları, bu hizmetlerin yerine getirilmesini -örneğin özel şirketler tarafından- güvence altına almalarının yeterli olacağı savıyla yeni bir yerel yönetim tanımı (Enabling Authority) getirilmiştir. Bu modelin temel özellikleri de, "Free Commune" deneyiminde olduğu gibi özel kesim ile rekabet, sözleşmelerle özel şirketlere hizmet gördürme, adem-i merkezi bir yapı ve yurttaşları yerel hizmetlerin tüketicisi, müşterisi olarak görme.

### TILBURG MODELİ

Tilburg, Hollanda'da, modern işletme yöntemlerinin uygulandığı bir sanayi kentidir. Tilburg kent yönetimi daha 70'li yılların ikinci yarısında yönetim yapısında ve anlayışında değişiklik yapmanın kaçınılmaz olduğunu farketmişti.<sup>21</sup> Çünkü bu yıllarda yönetim tipik bürokratik sorunlarla uğraşıyordu. Dikey iletişim eksikliği nedeniyle işlemler gereksiz yere uzuyor ve sonuç almak güçleşiyordu. Yine yönetimin siyasal boyutu ile yönetsel boyutu arasında iletişim ve eşgüdüm eksikliği, bunun sonucunda da iki boyut arasında gerginlik bulunuyordu.

Öte yandan, söz konusu dönemde Hollanda'da genel olarak yaşanmaya başlayan ekonomik bunalım sonucunda, devlet belediyelere yardımını azaltmıştı. Akçal yönden devlete önemli ölçüde bağımlı belediyeler için böyle bir gelir azalışı, ciddi tasarruf önlemleri alınması gereğini gündeme getirmiştir. Belediye birimlerindeki huzursuzluk ve memnuniyetsizlik, kentsel hizmetlerde daha fazla verimlilik ve kalite talepleri, yeni bakış açıları ve uygulamalar bulmayı kaçınılmaz kılmıştır.

"Contract management", yani sözleşme yönetiminin Tilburg'da, yeni bir yönetim felsefesi olarak denendiğini görüyoruz.<sup>22</sup> Bu yönetim anlayışında temel mantık, politika ile yönetimin yetki ve işlevlerinin açık bir biçimde birbirinden ayrılmasıdır. Politikanın işlevi siyasal sorumluluğu taşımak, temsili demokrasinin gerçekleşmesini sağlamak ve seçmenlerin taleplerini yansıtmaktan ibarettir. "Konzern" sözlük anlamıyla, birbirini tamamlayan üretimde bulunan işletme ve firmalar birliği olup; "işletmeciler kent" anlayışındaki "konzern" olma özelliği ise, hem politika ile yönetimin, hem de yönetim

<sup>21</sup> Carl Bertelsmann Preis 1993, op. Cit., s. 106-110.

<sup>22</sup> Ibid., s. 101-103.



ile özel kesimin işbirliğini anlatmaktadır. Sözleşme yönetimi ile daha az hiyerarşik basamakla daha fazla hareket serbestisi kazanılacak, bürokrasi azaltılacak ve hizmetin daha etkin görülmesi sağlanabilecektir. Kısacası yönetim kendisine yönelteceği "hangi hizmet, hangi hedef grup için ve hangi standartta üretilecek, bu hizmet ne kadara mal olacak, üretimden hangi birim ve o birimde hangi personel sorumlu olacak, bu hizmet sunumunun siyasal sorumluluğunu kim üstlenecek?" gibi soruları başarı ve kalite için mutlaka yanıtlamalıdır.

Tilburg'daki sözü edilen reform çabaları ve uygulamalar, pek çok Avrupa ülkesinde, bir "model" olarak nitelendirilmektedir. Kent yönetiminde esnek bir yapının kurulabilmesi, tasarrufa yönelik davranma sonucunda akçal sorunların üstesinden gelinerek bütçede fazlalıkların dahi yaratılabilmesi, hizmetlerde kalitenin yükseltilmesi, gerçekten de Tilburg'daki çabaların başarıya ulaşmış olduğunu göstermektedir. Bu arada, mezbaha, eğlence parkları, enerji, konut gibi kimi kentsel hizmetlerin özelleştirilerek hem hizmet kalitesinin yükseltildiği, hem de yönetimin üzerindeki akçal yükün hafifletildiği görülmektedir.

Tilburg'daki uygulamaların başarıya ulaşmasında önemli bir etmen de, 1985 yılında yapılan belediye bütçelerine ilişkin yeni yasal düzenlemedir. Buna göre, bütçe hesapları artık gelir-gider ayırımına göre değil; işletmelerdeki gibi kar-zarar ayırımına göre yapılabilmektedir. Sağlanan böyle bir kolaylıkla belediye bütçeleri, modern işletme yöntemlerinin uygulanmasına olanak vermiştir.

Tilburg'daki yönetim reformu her ne kadar "model" olarak nitelendirilse de, her kentin koşullarının, ekonomik, toplumsal, yönetsel ve kültürel özelliklerinin farklı olduğu unutulmamalıdır.

### TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLERE UYGULANABİLİRLİK

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesi ile yerel yönetimlerin varlığının anayasal güvence altına alındığı görülmektedir. Ancak, Türk yönetim sisteminin geleneksel merkezî yapısı, anayasanın söz konusu maddesinde de varlığını ve etkisini göstermektedir. Türkiye'de yerel yönetimler özerk bir yapıdan uzak, akçal ve yönetsel açıdan merkeze bağımlı durumdadır. Öte yandan, ulusal siyasetle yerel siyasetin iç içe geçmişliği, özellikle kent yönetimlerinin sahibi sayılan belediyelerde, bu yönetim biriminin siyasal işlevi ile kamu yönetimi işlevini birbirinden ayırmayı tamamen olanaksız kılmaktadır. Hatta belediyelerin siyasal kimliklerinin çoğu kez hizmet birimi olma özelliklerini önüne geçtiğini söylemek abartma sayılmaz. Siyasal katılım ve temsil gibi demokratik süreçleri yerel düzeyde gerçekleştirmek ve siyasal meşruiyeti sağlamak için siyasal kimlik tartışmasız gereklidir. Ama bu arada kentsel hizmetlerin ekonomik ve kaliteli bir biçimde yurttaşlara sunulması da büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin, sahip oldukları akçal kaynakları tasarrufa yönelik bir biçimde kullanmamaları, personel sorunları, hizmetlerin etkinliği ve etkililiği konusunda yurttaşlarda oluşan memnuniyetsizlik ve siyasal skandallar reform düşüncelerini güçlendirmiştir. Öte yandan ekonomik, toplumsal, teknolojik ve ideolojik gelişmeler ve değişimler de, genel olarak kamu yönetimi alanında olduğu gibi yerel yönetimlerde de anlayış ve yapı değişikliklerini gündeme getirmiştir. Bu konuda en güzel örnek, liberal ekonomi politikaları doğrultusunda, dünyadaki gelişmelere koşut olarak kimi kentsel hizmetlerin Türkiye'de de özelleştirilmesi, yani özel kesime gördürülmesidir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin modernleştirilmesi için girişilen reform çabaları akçal ve örgütsel yapı, personel politikası, yönetim-yurttaş ilişkisi ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi gibi temel alanlarda yoğunlaşmaktadır. Yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta değişiklikler yapılması planlanarak, yerel yönetimler daha özerk duruma getirilmeye çalışılmaktadır. Yerel hizmetlerin nasıl sunulacağı ve kalitesi üzerinde çok fazla durulduğunu söylemek olanaklı değildir.

Yerel özerklik konusundaki kaygılarını uzun süre önce geride bırakan Avrupa ülkelerinin, yerel yönetimleri özel kesimin sunduğu hizmetlerle rekabet eder duruma getirerek güçlendirmek için modern işletme yönetimi tekniklerini yerel yönetimlerde uyguladıklarını ve bunda da başarılı olduklarını biliyoruz. Ancak, kimi Avrupa ülkelerinde başarıyla uygulanan modellerin, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel koşulları farklı olan Türkiye'de de başarılı bir biçimde uygulanabileceğini, ya da mutlaka uygulanması gerektiğini savunmak yanlış olur. Kentleşme sorunları, bölgelerarası dengesizlikler, gelir dağılımındaki eşitsizlik, sosyal güvenlik sistemindeki bozukluk, yasal düzenlemelerin yetersizliği Türkiye'de kamu hizmetlerinin çoğunun hala devlet ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Öte yandan, yeni dünya düzeninin yansıması olabilecek, başta devletin küçültülmesi, buna bağlı olarak özelleştirme gibi ideolojik içerikli anlayış ve yöntemlerin benimsenmesinde ve uygulanmasında çok dikkatli olunması gereği unutulmamalıdır.

#### KAYNAKÇA

- Carl Bertelsmann Preis 1993, Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 1993.
- Haubner, Oliver, Hermann Hill, Helmut Klages, "1. Speyerer Qualitätswettbewerb 1992, Auf der Suche nach Spitzenverwaltungen", VOP 1/1993, s. 46-50.
- Hill, Hermann, "Zukunftsperspektiven der Verwaltung (7 Thesen)", Paul Feuchte, Manfred Rommel, Otto Rundel (Hrsg.), Initiative und Partnerschaft, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1990, s. 43-57.
- Hill, Hermann, "Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung", Qualität- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, Berlin, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 112, Duncker & Humblot, 1993, s. 19-35.
- Hill, Hermann, "Die neue Verwaltung nachhaltig entwickeln", Die Öffentliche Verwaltung, Januar 1993, Heft 2, s. 54-60.
- Hill, Hermann, "Entwicklungstendenzen und Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltung, Entwicklungstrends und Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltung in den 90er Jahren", VOP 4/1990, s. 229-237.
- Klages, Helmut, Oliver Haubner, "Qualitäts- und Erfolgsmerkmale von Organisationen im öffentlichen Bereich", VOP 4/1990, s.247-251.

Reichard, Christoph, "Internationale Trends im kommunalen Management", Gerhard Banner und Christoph Reichard (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln, Verlag W. Kohlhammer, 1993, s. 3-23.

Reznicek, Leonhard, Lean Management für die öffentliche Verwaltung?, Berlin, Berlin Verlag, 1996.