

# Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi: Belediyeler Örneği

İsmail KURUN

Necmettin Erbakan Üniversitesi, S.B.E., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D.  
ismailkurun1@gmail.com

**Özet:** Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımında kamu hizmetleri ağırlıklı merkezî idare tarafından sunulmaktaydı. 1980'lerden itibaren gittikçe yaygınlaşan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı kamu hizmetlerinin sunumunda yerelleşme, verimlilik, etkinlik ve şeffaflık gibi bir dizi ilkeye vurgu yapmıştır. Bunun sonucunda dünya çapında yerel yönetimler kamu hizmetlerinin sunumunda kamu hizmetlerini olabildiğince özel sektöre veya kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlara devretmiş, devredemedikleri aslı kamu hizmetlerinde ise piyasa güçlerini kamu hizmet sunumuna enjekte etmeye çalışmışlardır. Ayrıca yerel kamu hizmetlerinin sunumunda halkla ilişkiler üstündeki vurgu gittikçe artmış, ileri teknoloji gittikçe daha fazla kullanılmaya başlanmış ve hizmet sunumu demokratikleşmiştir. Bu makalede YKİ yaklaşımının yerel yönetimlerde kamu hizmet sunumu üzerindeki söz konusu bu etkileri detaylı olarak incelenmektedir. Makale YKİ'nin yerel kamu hizmetlerinin sunulmasını kökten değiştirdiği bulgusu ile sonuçlanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Yeni Kamu İşletmeciliği; kamu hizmeti; belediyeler

## The Impact of New Public Management Approach on the Public Services: The Case of Municipalities

**Abstract:** In the Traditional Public Administration approach, public services are mainly provided by the central administration. Gaining ground since 1980s, the New Public Management (NPM) approach stressed a set of principles such as localization, effectiveness, efficiency etc. in the provision of public services. Consequently, local governments have increasingly transferred provision of public services to the private sector and non-profit voluntary organizations, and if they cannot do so, they have sought to inject market forces in the provision of public goods. This article examines in detail these impacts of NPM approach on the provision of local public services. It concludes that New Public Management changed the provision of local public services fundamentally.

**Keywords:** New Public Management, public service, municipalities

## 1. Giriş

Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı refah devleti düşüncesi tarafından desteklenen sosyal yardım, gelirin yeniden dağıtılması, pozitif insan hakları gibi fikir ve uygulamaların sonucunda gittikçe büyüyen devlet yapılarının ürettiği verimsizlik, hantallık, kurallara aşırı bağlılık, kırtasiyecilik, merkezîyetçilik ve aşırı hiyerarşi gibi şikayetler sonucunda doğdu. Önce 1970'li yıllarda yaşanan iki petrol krizi, gittikçe artmış olan kamu hizmetlerinin finansmanında önemli sıkıntılarının doğmasına yol açtı. Bunun yanısıra 20. yüzyılın son çeyreğinde bürokraside şeffaflık, vatandaş (müşteri) odaklılık ve yönetim gibi liberal demokratik yönelimler de güçlendi (Eryılmaz, 2011: 38-39). Refah devletine yöneltilen eleştiriler ABD ve İngiltere'de 1970'lerin sonlarında sırasıyla Ronald Reagan ve Margaret Thatcher gibi reformcu liderlerin iktidara gelip köklü kamu yönetimi reformlarına girişmelerini sonuç verdi. Yeni kamu yönetimi anlayışının tecrübesi niteliğindeki bu reformlar küreselleşmenin de etkisiyle dünya çapında hızla yayıldı ve birçok ülkede eski Weberci kamu yönetimi anlayışından Yeni Kamu İşletmeciliği olarak adlandırılan daha demokratik, liberal ve piyasa yönelimli kamu yönetimi anlayışına doğru bir dönüşüm yaşandı (Kutlu, 2012: 73-80).

Bu makalede YKİ'nin yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin sunulmasındaki etkisi incelenecektir. Öncelikle YKİ ve yerel kamu hizmetlerinin sunumu kısaca incelenecek, YKİ'nin yerel yönetimlerde kamu hizmeti sunumu üzerindeki dönüştürücü etkisini incelemek için gerekli kavramsal ve teorik çerçeve hazırlanmış olacaktır. Sözkonusu dönüştürücü etki (1) hizmette yerellik (subsidiarite), (2) vatandaş odaklılık ve katılımçılık, (3) alternatif hizmet sunum yöntemlerinin gelişmesi, (4) toplam kalite yönetimi ve e-belediyeçilik, (5) halkla ilişkilere yapılan vurgu başlıkları altında analiz edilecektir. Bu şekilde devletin vatandaşlara en yakın olduğu birim olan yerel yönetimlerin sundukları kamu hizmetlerinin yaklaşık son 30 yılda geçirdiği dönüşüm incelenmiş olacaktır. Makale yerel yönetimlerdeki kamu hizmetlerinin mevcut durumunun bir tasviri ve kamu hizmetlerinin yakın gelecekte nasıl olacağına ilişkin bir öngörü ile son bulmaktadır.

## 2. Kavramsal Tanımlar

### 2.1 Yeni Kamu İşletmeciliği

Hood'a göre (1991: 7) Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)'nin doğuşu, İkinci Dünya Savaşından sonra tedricen yükselen dört akım ile yakından ilintilidir. Bunlar; gelir düzeylerindeki değişimle beraber vergilere karşı daha hassas hale gelen seçmen kitlelerinin yükselişi, özel sektör ve kamu sektör arasındaki farkları tedricen kaldıran ileri teknolojinin gelişimi ile desteklenmiş post-endüstriyel ve post-Fordist sosyo-teknik sistemlerin doğuşu, seçmen kitlelerinin görüşlerini saptamaya yönelik yeni kampanya metodlarının

gelişimi ile beraber kamu politikası yapım sürecinin geleneksel bürokrasilerden gittikçe bağımsızlaşması ve kamu politikalarında daha beyaz-yakalı, sosyal olarak daha heterojen ve devlete karşı daha az hoşgörülü yaklaşımlara doğru geçiş olarak sıralanabilir. Bu uzun vadeli akımlar süresince kitle üretimi sanayilerinden hizmet sektörüne, Keynesyen karma ekonomiden Friedmancı piyasa ekonomisine ve Taylorcu hiyerarşik ve düzenli örgütlenme modelinden daha parçacıklı, post-modern, esnek ve inovatif örgütlenme modellerine geçişler gerçekleşmiştir (Öztaş, 2003: 61).

Birbiriyle içiçe geçmiş bu akımların birleşmesi, 1970'lerdeki iki petrol krizinin sonucunda meydana gelen bütçe açıklarının da tetiklemesiyle birlikte YKİ'ni ortaya çıkarmış ve küresel çapta kamu yönetimlerinde reformlara girişilmiştir. Bu reformlar Hood'a göre (1991: 3) aynı dönemdeki dört idarî megatrend ile ilişkilidir. Bunlar; devletin büyümesinin geri çevrilmesi çabaları, kamu hizmetlerinde özelleşme ve yerelleşmeye geçiş, bilgi teknolojilerinde, kamu hizmetlerinin üretiminde ve dağıtımında otomasyonun gelişimi ve kamu yönetimi ajandalarının gittikçe uluslararasılaşmasıdır.

Bütün bu gelişmeler sonucunda artık kamu yönetimleri küresel çapta demokratikleşmiş ve liberalleşmiştir. Bu nedenle YKİ'nin demokrasi ve liberalizm olarak temelde iki yönü olduğu söylenebilir. İlk yön olan demokrasi, yönetim ve idareden ziyade yönetim paradigmasını esas almaktadır. Tortop ve diğ.'ne göre (2007: 563-566) yönetişimin temel olarak sekiz unsuru vardır. Bunlar; etkinlik, stratejik vizyon, hukukun üstünlüğü, eşitlik, cevap verebilirlik, şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirliktir. İkinci yön olan liberalizm ise piyasa ekonomisi kaynaklı bir fikir olan mal ve hizmetlerin en etkin ve verimli bir şekilde özel sektör tarafından temin edileceği düşüncesine uygun bir şekilde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine, devletin aslî görevleri olan adalet ve savunma hizmetlerine geri çekilmesine ve verimsizlik pahasına yüklenmiş olduğu kamu hizmetlerini özel sektöre ve gönüllü kuruluşlara devretmesine vurgu yapar (Richard ve Batley, 2004: 41-49; Genç, 2012: 50-51).

## 2.2 Yerel Yönetimlerde Kamu Hizmet Sunumu

Yerel yönetimlerde kamu hizmetlerine geçmeden önce literatürde kamu hizmeti (*public service*) kavramının çeşitli anlamlarda kullanıldığını belirtmek gerekir. Bayrakçı (2012: 58-59) ve Göküş (2011: 23)'e göre kamu hizmeti kavramı organik, maddi ve şekli açıdan olmak üzere üç farklı anlamda kullanılmaktadır. Buna göre;

“Organik açıdan kamu hizmeti, belli bir teşkilatı ifade etmektedir. Bir görevi yürütmek için tahsis edilmiş bütün araçlar[dır].... Başka bir deyişle organik açıdan kamu hizmeti “İdare”yi ifade eder. ... Maddi açıdan kamu hizmeti ... giderilmesinde kamu

yararı bulunan ve giderildiği takdirde toplumsal bir gereksinmeyi karşılayan faaliyetlerdir. ... Şekli açıdan kamu hizmeti, bir faaliyet olarak hizmetin yürütülmesi sırasında kullanılan usüllerin içeriğine göre tanımlanır. Diğer bir ifadeyle şekli açıdan kamu hizmeti kavramı belli bir hukuki rejimi, yani kamu hukuku rejimini ifade eder (Bayrakçı, 2012: 58-59)."

Bu tasniften başka Günday (2004: 301) kamu hizmetlerini konularına göre iktisadî, idarî, sosyal, bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri olarak sınıflandırır. Son olarak ise Giritli ve diğ. (2001: 794), kamu hizmetlerini etkinlik düzeylerine göre ulusal ve yerel kamu hizmetleri olarak ikiye ayırırlar. Buna göre tüm ülke çapında yürütülen bayındırlık, tapu ve kadastro, dış savunma gibi hizmetler ulusal savunma hizmetlerini oluştururken, sadece belirli bir yerleşim yerindeki vatandaşların yararlandıkları hizmetler de yerel kamu hizmetlerini teşkil eder. Göküş, bu etkinlik düzeyine küresel kamu hizmetlerinin de eklenebileceğini söyler. Ona göre (2011: 46-48) bazı kamu hizmetlerinin faydaları sınırötesi düzeydedir. Küresel kamu hizmetlerine örnek olarak ise silahsızlanma, çevrenin korunması, bilimsel araştırmalar ve bunların sonuçları, barışın sağlanması, hava-deniz-kara kaynaklarının ve canlılarının korunması, uyuşturucu ile mücadele, kanser ve AIDS gibi hastalıklara karşı savaş verilebilir.

Bu çalışmada sadece yerel düzeyde ve maddi açıdan kamu hizmetleri incelenecek, diğer kamu hizmetleri dikkate alınmayacaktır. Literatürde maddi açıdan kamu hizmetinin üzerinde uzlaşmış bir tanımı bulunmamaktadır. Bu tanım sorununu Truchet, "Hiç kimse kamu hizmetinin tartışılmaz bir tanımını yapamamıştır: yasama bunu kendine tasa edinmemiş, yargı yapmak istememiş, doktrin ise başaramamıştır." şeklinde ifade etmektedir (Akt. Gülan, 1988: 147). Bununla birlikte kamu yönetimi ve yerel yönetimler literatüründe en çok kullanılan tanımlardan birkaçını zikretmek yerinde olacaktır. Örneğin Onar'a göre (1966: 13) kamu hizmeti, "devlet veya diğer tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel kolektif ihtiyaçları karşılamak için kamuya sunulmuş olan devamlı ve muntazam faaliyetlerdir." Başka bir tanımda kamu hizmeti, "yurttaşların temel hak ve özgürlüklerinin kullanılabilmesi ve bireylerin 'maddi ve manevi' varlıklarını geliştirebilmeleri için idare tarafından sağlanması zorunlu ve yararlı işler (Sezer ve Vural, 2010: 207)" olarak geçer. Daha kısa bir tanımda ise kamu hizmeti, "toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyet"tir (Gülan, 1988: 148). Sonuç olarak kamu hizmetinin zorunlu iki temel bileşeninin olduğu söylenebilir: hizmetin kamuya yararlı ve kamuya yönelmiş olması ve hizmetin kamu kurumları veya ilgili kamu kurumlarının denetim ve gözetimi altında özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi (Bozkurt ve diğ., 1998: 128-129).

Akkoyunlu kamu hizmetinin bazı özelliklerini sayar. Ona göre kamu hizmetleri, faydası bölünemez hizmetlerdir; kamu hizmetlerinin tüketiminde rekabet yoktur ve tüketicilerden herhangi bir kısmı bu hizmetleri almaktan dışlanamaz; bu hizmetlerden yararlanmak isteyen ek bir tüketici, hizmetin sunulmasına ilave bir maliyet getirmez; bir kamu hizmetinin herhangi bir kişi tarafından tüketilmesi başka bir kişinin tüketimini etkilemez; kamu hizmeti başka bir üretim süreci için girdi olamaz; kamu hizmetleri devlet bütçesi tarafından finanse edilir (Akkoyunlu, 2001: 4-5). Bayrakçı (2012: 60-62) da kamu hizmetinin dört temel özelliğini saymıştır. Ona göre bir kamu hizmetinin faydası birimlere bölünemez ve pazarlanamaz; kamu hizmetlerinin faydasından hiçkimse mahrum edilemez; kamu hizmetlerinin tüketiminde rekabet yoktur; kamu hizmetlerinin temini çoğunlukla devlet eliyle gerçekleştirilir.

Kamu hizmetlerinin özellikleri yanında bu hizmetlere egemen olan temel ilkeleri de zikretmek gerekir. Gözübüyük'e göre (2003: 32) bu ilkeler, süreklilik, değişkenlik, uyum, eşitlik ve tarafsızlıktır. Göküş (2011: 25-28) ise bunlara ayrıca bedelsizlik ilkesini ekler. Bu nedenle yerel yönetimler eliyle sağlanan bütün hizmetler kamu hizmeti sayılamaz. Eğer bir hizmet bir belediye tarafından bedelli olarak sağlanıyorsa, vatandaşların bir kısmı o hizmeti almaktan dışlanabileceği için bu hizmet kamu hizmeti değildir. Tiyatro hizmeti buna örnek verilebilir (Akkoyunlu, 2001: 3).

Son olarak merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin neden kamu hizmeti sunduğu sorusuna değinmek gerekir. Shoup'a göre (1969: 65), devletin kamu hizmeti sağlamanın dört farklı nedeni vardır. Bunlar; ulus devleti korumak, grup tüketimi, gelirin yeniden dağıtımı ve muhtelif nedenlerdir (neticelerin hesaplanmasında yaşanan sıkıntılar, riskli maliyetler, grup kimliği ve sömürüyü engelleme).

### **3. Yeni Kamu İşletmeciliği'nin Yerel Kamu Hizmetlerine Etkileri**

YKİ'nin bir yandan şeffaflık, hizmetlerde kalite ve açıklık gibi kavramlara ağırlık veren, diğer yandan ise kamu söktöründe piyasa ekonomisi araçlarını geliştirmeye yönelik iki temel kanadı olduğundan makalenin başında bahsedilmiş, bu kanatlardan ilkinin demokrasinin, ikincisinin ise liberalizmin unsurları olduğu belirtilmişti. Bu başlık altında da YKİ'nin bu unsurlarının yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin sunulmasına olan etkileri altbaşlıklar halinde incelenecektir. Bu etkileri yakından incelemeden önce YKİ yaklaşımının genel olarak kamu hizmetlerinin sunulmasına olan etkisine değinmek yerinde olacaktır.

Amerika'da YKİ yaklaşımının teorize edilip geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini almasında önemli rol oynayan iki yazar, Osborne ve Gaebler, kamu hizmetlerinin daha başarılı bir biçimde sunulması için on

temel ilke belirlemişlerdir. Bu ilkeler (Osborne ve Gaebler'den akt. Göküş, 2011: 83):

“(1) Devletin görevi kürek çekmek yerine dümen tutmak olmalıdır. (2) Devlet mal ve hizmetleri direkt olarak halka sunmak yerine hizmetlerin halka ulaştırılmasını sağlayacak yöntemleri uygulamalıdır. (3) Devlet tekelleri ortadan kaldırarak rekabeti geliştirecek kararları uygulamaya koymalıdır. (4) Devlet, görevini bir misyona dayalı olarak yürütmelidir. (5) Kamu örgütlerinde girdilere değil, sonuçlara fon aktarılmalıdır. (6) Kamu örgütlerinde bürokrasinin değil, müşterilerin/vatandaşların ihtiyaçları karşılanmalıdır. (7) Kamu örgütleri sadece harcama değil, aynı zamanda kazanç elde etmeye de çalışmalıdır. (8) Kamu örgütleri tedavi etmekten ziyade koruyucu önlemler almalıdır. (9) Kamu örgütlerindeki güç ve yetki mümkün olduğu ölçüde diğer birimlere aktarılmalıdır. (10) Yeni kamusal birimler ve programlar oluşturmak yerine problemler piyasa içerisinde çözüme kavuşturulmaya çalışılmalıdır.”

Bu maddelere yakından bakıldığında YKİ'nin kamu hizmetlerinin sunulması üzerinde dört yönlü bir değişime sebep olduğu söylenebilir. Bunlar; kamu hizmetlerinin sunulmuş metodlarında, kamu hizmetlerinin niteliğinde, kamu hizmetinin kapsamında ve bizzat kamu hizmeti kavramında yaşanan değişimler şeklinde sıralanabilir (Altın, 2013: 111). Kamu hizmetlerinin sunulmuş yönteminde meydana gelen değişimler kamu hizmetlerinin olabildiğince yerel yönetimler tarafından sunulmasını savunan hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi ve kamu hizmetlerinin geleneksel Weberci bürokratik kurumların tekelciliğinden ziyade pazar stratejileri kullanılarak ve yönetim kavramına uygun bir şekilde veya e-devlet gibi bilgi teknolojisinin imkanları kullanılarak sunulmasından ibarettir. Kamu hizmetlerinin niteliğinde meydana gelen değişimler ise temel olarak vatandaşların yükselen taleplerine uygun biçimde kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılmasıdır. Kamu hizmetlerinin kapsamında (sayısında) meydana gelen değişimler sosyalist veya karma ekonomik sistemlerde kamu hizmeti olarak değerlendirilen yoksullara yardım, tiyatro, sahipsiz hayvanlar için bakımevi gibi çeşitli ulusal ve yerel hizmetlerin gitgide özel sektör şirketlerine veya kar amacı gütmeyen (gönüllü) kuruluşlara devredilmesi sonucunda kamu hizmetlerinin sayısında yaşanan azalmadır. Son olarak bizzat kamu hizmeti kavramının kendisinde yaşanan değişim ise küresel bir trend olarak “kamu hizmeti (*public service*)” kavramının yerini tedricen “genel ekonomik yarar hizmeti (*services of general economic interest*)” kavramının alması ve evrensel hizmet, minimum hizmet, ek hizmetler, kamusal yarar hizmetleri, kamu hizmetleri zorunlulukları gibi yeni kavramların ortaya çıkmasıdır. Günümüzde artık Avrupa Topluluğu Adalet Divanı ve Avrupa

Birliği “kamu hizmeti” terimi yerine “genel ekonomik yarar hizmeti” terimini kullanmaktadır (Altın, 2013: 111-115).<sup>1</sup>

Geleneksel kamu yönetimine karşı geliştirilen eleştiriler kamu yönetiminin alışılmış usullerini kırarak idare alanında inovatif bilimsel çalışmaları destekledi. Bu çalışmalar sonucunda bir yandan yukarıda değinildiği gibi YKİ yaklaşımıyla ilintili bazı kavramlar ortaya çıkmışken, aynı zamanda YKİ'ne muhalif veya hem geleneksel kamu yönetimi hem de Yeni Kamu İşletmeciliği'nden farklı kamu hizmet usülleri geliştirildi veya önceden geliştirilmiş olan ancak geleneksel kamu yönetiminin gölgesinde kalan bazı kamu hizmet usülleri geleneksel kamu hizmet sunum tekniklerinin gözden düşmesiyle beraber gündemi daha fazla meşgul etmeye başladı. Burada da YKİ'nin yerel yönetimlerde kamu hizmeti sunulmasına olan etkileri başlıklar halinde incelenmeden önce son olarak kısaca bu inovatif gelişmelerin üstünde durulacaktır.

Bu yeni paradigmalardan ilki YKİ'nde kamu hizmetlerinin sunulmasında piyasa ekonomisi ve müşterileri vatandaş gibi görme eğilimine eleştirel yaklaşan ve Amerika başta olmak üzere Batı kamu hizmeti literatüründe gün geçtikçe etkisini artıran Denhardt ve Denhardt tarafından geliştirilen (veya adı konulan) Yeni Kamu Hizmeti (YKH) (*New Public Service*) paradigmasıdır. Genç'e göre (2010: 145), Denhardt ve Denhardt YKH paradigmasını siyaset bilimindeki demokrasi teorilerinden etkilenecek geliştirmişler ve YKİ'nin bir eleştirisi üzerine bina etmişlerdir. Bu anlamda YKH, YKİ'ye karşı önemli bir alternatif sunmaktadır (Genç, 2010: 86). Hatta bir başka yazısında Genç (2015: 136), YKH paradigmasını YKİ yaklaşımı sonrasının temel modeli olarak göstermektedir. YKH paradigmasının geliştiricisi olan Denhardt ve Denhardt'a göre (2000: 550; 2015: 664-665), YKH'nin başlıca üç vurgusu vardır. Bunlar; demokratik vatandaşlık kültürü, kent değerleri (*civic values*) ile desteklenmiş sivil toplum ideali ve hümanist hizmet fikri üzerine yapılan vurgulardır. Bu üç vurgunun yanı sıra Denhardt ve Denhardt yeni kamu hizmeti anlayışının yedi temel ilkesini listeleyip bunları açıklarlar.

Bu temel prensiplerin ilki olan müşterilere değil vatandaşlara hizmet edilmeli düşüncesine göre demokratik vatandaşlığın gereklerine uygun bir şekilde kamu görevlileri, vatandaşları, YKİ'nin aksine, müşteri olarak değil

---

<sup>1</sup> Bu yeni kavramlardan “genel ekonomik yarar hizmeti” teriminden sonra en önemli olan kavram Amerikan kökenli olan ve daha çok Amerikan kamu hizmeti literatüründe kullanılan “evrensel hizmet (*universal service*)” kavramıdır. “Evrensel hizmet” kavramı genellikle iletişim, posta, gaz, enerji, taşımacılık ve elektrik sektörleri için kullanılmaktadır. Detaylı bilgi için bkz. A. Ulusoy (1998), “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri,” *Amme İdaresi Dergisi*, 31(2), 21-40.

vatandaş olarak görmeli ve hümanist hizmet duygularıyla onlara hizmet etmelidir. İkinci prensip olan kamu çıkarının peşinden koşulmalı düşüncesi, geleneksel kamu yönetiminde önemli bir tema olan ancak YKİ ile ötelenen “kamu çıkarı (*public interest*)” kavramını tekrar vurgulamaktadır. Üçüncüsü vatandaşlık bilincinin girişimciliğin üstünde tutulması gerektiğini öneren ilkedir. Dördüncüsü YKİ’ne uygun bir şekilde, stratejik düşünüp demokratik davranılması gerektiğini belirtir. Beşincisi hesap verebilirliğin kolay olmadığını hatırlatarak şeffaflığa vurgu yapar. Altıncı ilke YKİ’nin bir önerisi olan devletin hizmet etmemesi sadece dümen tutması ve koordinasyon görevinde bulunması gerektiği düşüncesini eleştirerek devleti yeniden kamuya hizmet etmeye çağırır. Sonuncu ilke ise sadece etkinlik ve verimlilikten ziyade, ilk önce insanlara değer verilmesi gerektiğini söyleyerek kamu hizmetlerinin bu esasa göre yürütülmesini önerir (Denhardt, 2007).

Görüldüğü gibi YKH paradigması, ilk bakışta zannedildiğinin tersine, YKİ yaklaşımının kamu hizmetlerine bakan yönü değildir; aksine YKH, YKİ’nin piyasa ve verimlilik vurgularını eleştiren, bunların yerine hümanist demokratik kamu hizmet sunumunun altını çizen, bu nedenle de büyük oranda YKİ’ye bir alternatif (ve tepki) olarak geliştirilen bir yaklaşımdır. Ancak YKH paradigmasının mevcut etkisi gerek literatürde gerekse uygulamada kamu hizmetlerinin sunulmasında yeni kamu yönetiminin mevcut durumda sahip olduğu etkiye nazaran henüz marjinaldir.

YKİ’nin etkisini artırmasıyla beraber kamu yönetiminde ortaya çıkan ilk yeni yönelim Denhardt ve Denhardt tarafından geliştirilen YKH iken, ikinci yeni yönelim Mitrany tarafından geliştirilen kamu hizmetlerinin sunulmasında işlevselcilik ( *functionalism* ). Mitrany’ye göre “işlevselcilik, otoritenin belli bir aktiviteye [kamu hizmetine] bağlanması ve otorite ile belirli bir bölge [yerel yönetim] arasındaki geleneksel bağlantıdan kurtulma girişimidir.” Kamu hizmetlerinde işlevselciliğe göre merkezî devlet teşkilatına ve yerel yönetimlere gerek yoktur; bu yapıların sundukları hizmetler uluslararası şirketler tarafından dünyanın tüm insanlarına açık bir şekilde sunulabilecek niteliktedir. Mitrany; “güvenlik, ulaşım, telekomünikasyon gibi belirli işlevsel alanlarda yetkileri olan birbirinden ayrı birimlerin kurulmasını savunmuştur.” Bu uluslararası şirketler tüm kamu hizmetlerini sunacak ve bu şekilde savaş imkansız hale gelecektir. Mitrany, “çalışan bir barış sistemi (*a working peace system*)” adını verdiği bu sistemi aslen Avrupa Birliği’nde kamu hizmetlerinin sunulmasına ilişkin bir öneri olarak geliştirmiştir (McCormick, 2014: 35).

Kamu hizmetlerinin sunulmasındaki son yeni yönelim ise Charles Tiebout tarafından geliştirilen ve YKİ’nin yükselişi ile literatürde yaygınlık kazanan Tiebout Modeli (*Tiebout Model*)’dir. Tiebout, tüm kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından verilmesini ve vatandaşların, almak istedikleri kamu hizmetlerine göre, istedikleri şehre gidip, bir anlamda “ayaklarıyla” o şehrin yönetimine oy vermelerini önerir. Bu modelde kamu hizmetlerini daha



yüksek kalitede sunan veya vatandaşların istedikleri kamu hizmeti çeşitlerine en yüksek özeni gösteren yerel yönetimlerin sakinlerinin sayısı artacaktır. Tiebout, vatandaşların sürekli yerleşim yeri değiştirmelerinin güç olacağını teslim etse de, bu modelde bedavacılık sorunu ortadan kalkacağı ve belediyeler vatandaşlardan gelecek olan vergileri kaybetmemek için onların tercihlerine karşı gittikçe yükselen hassasiyetler geliştireceklerinden dolayı bu modeli kamu hizmetlerinin sunulmasında bir ideal olarak ileri sürer (Tiebout, 1956: 416-424).

Kamu hizmetlerinin sunulmasında YKİ ile ortaya çıkan veya yaygınlaşan bu üç yeni yönelimi kısaca inceledikten sonra şimdi YKİ'nin yerel yönetimlerde kamu hizmeti sunumu üzerindeki etkisine geçilebilir. Bu etki aşağıda (1) hizmette yerellik (subsidiarite), (2) vatandaş odaklılık ve katılımcılık, (3) alternatif hizmet sunum yöntemlerinin gelişmesi, (4) toplam kalite yönetimi ve e-belediyecilik, (5) halkla ilişkilere yapılan vurgu olmak üzere beş başlıkta incelenecektir. YKİ'nin kamu hizmetleri üzerindeki en büyük etkisi bu hizmetlerin gittikçe yerel düzeyde sunulması olduğu için analize hizmette yerellik ilkesiyle başlanacaktır.

### 3.1 Hizmette Yerellik (Subsidiarite)

YKİ, kamu hizmetlerinin yerel düzeyde sunulması düşüncesini güçlü bir şekilde teşvik etti ve son otuz yılda dünya çapında kamu hizmetleri dikkate değer oranda yerelleşti (Batley ve Larbi, 2004: 81-88). Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında merkezî yönetim yerel yönetimlere yetki devrinde ve kaynak ayırmada isteksiz iken, YKİ'nde merkezî yönetim verimlilik, demokratiklik, etkinlik gibi nedenlerle yerel yönetimlere yetki devri ve kaynak aktarımının önemine işaret etmektedir. Bu nedenle YKİ, kamu hizmetlerinin olabildiğince yerel düzeyde sunulmasını desteklemektedir.

Yerellik ilkesi olarak da adlandırılan subsidiarite (*subsidiarity*) ilkesi bir kamu yönetimi terimi olarak ilk defa liberalizmden etkilenen Katolik teologlar tarafından bir dinî metinde, “kişinin kendi yönlendirmesi ve gücü ile başarabileceklerinin ondan alınarak toplumun görevi haline getirilmesi adaletle bağdaşmaz” fikrinin tecessümü olarak kullanılmıştır (Yıldırım, 2014: 132). Günümüzde ise yerellik ilkesi “yetki paylaşımı ilkesi,” “yetki ikamesi ilkesi,” “yerindelik ilkesi,” “hizmette halka yakınlık ilkesi” ve “hizmette yerellik ilkesi” gibi anlamdaşları ile birlikte yerel yönetimlerin dayandığı en temel ilke olmuştur (Keser, 2004: 118). Bu ilke, en kısa ifadesiyle, “kamu hizmetini en yakın birim yürütsün” düşüncesini savunur. Eryılmaz'ın belirttiği gibi (2011: 105), “İlkenin altında yatan temel düşünce, bireyden aileye, yerel toplumdaki değişik büyüklükteki gruplara kadar değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin, ancak bunların çeşitli gereksinimlerini karşılayamadıkları durumlar ile sınırlı olmasıdır.” Yerellik ilkesinin yaygınlaşmasında Avrupa

Birliği'nin büyük rolünün olduğu kabul edilmektedir.<sup>2</sup> Düzenli olarak *Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi* organize eden Avrupa Birliği'nin 1985 yılında kabul ettiği *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*'nda kamu hizmetlerinin olabildiğince yerel yönetimlerce sunulması üzerinde güçlü bir vurgu vardır (Karakütük ve Demir, 2003: 75).<sup>3</sup> Benzer şekilde yine bir Avrupa Birliği anlaşması olan Maastricht Anlaşması'nın A maddesinin 2. paragrafında "Kararların halka olabildiği ölçüde yakın (en yakın) düzeylerde alınması gereği" zikredilmektedir (Keleş, 1995: 7).

Yerellik ilkesinin yerel yönetimlerde kamu hizmet sunumu üzerinde etkili olan bazı fonksiyonları vardır. İlk olarak yerellik ilkesi, kamu hizmetlerinin sunulması hususunda yerel yönetimlerin yetkilerini korumakta ve özerk yönetim garantisinin güçlendirilmesine katkı sağlamaktadır. İkincisi, yerellik ilkesi kamu hizmetlerinin sunulmasına piyasa güçlerini dahil ederek rekabeti teşvik etmektedir. Üçüncüsü, ilke yetki bölüşümünün rasyonel düzenlenmesini yaparak hizmetlerin verimli bir şekilde sunulmasına katkıda bulunmaktadır (Marşap, 2008: 60; Yıldırım, 2014: 135). Keleş'e göre de (1995: 5) yerellik ilkesi devlet erkini sınırlandırmaya çalışmaktadır. Bu açıdan ilke, devlet mekanizmasının giderek hantallaşıp verimsizleşmesi önünde anayasal bir engel teşkil eder (Yıldırım, 2014: 132).

Yerellik ilkesinin dayandığı en önemli fikirler yerel demokrasi ve özerklik fikirleridir. Bunlardan ilki olan yerel demokrasiye göre, yerel

---

<sup>2</sup> Örneğin Kahramanmaraş'ta belediye başkanları ile yapılan bir ankette belediye başkanlarının çoğunluğunun Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üye olma sürecinin Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında önemli rol oynadığı görüşünde oldukları bulunmuştur. Buna benzer diğer bulgular için bkz. Yıldırım, Uğur, Aziz Belli, Nuh Ateş ve Mehmet S. Kılıç (2014), AB Yerel Yönetim Anlayışının Yerele Yansımaları: Kahramanmaraş Belediyeleri Örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 19, Sayı 2, ss. 1-19.

<sup>3</sup> Örnek vermek gerekirse, bu Şart'ın 4. Maddesinin 3. Fıkrasında, "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen, yurttaşın en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır," 4. Maddesinin 2. Fıkrasında "Yerel yönetimler yasalarca belirlenen sınırlar içinde yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ya da başka herhangi bir yönetimin görevlendirilmiş olmadığı her konuda etkinliklerde bulunmak üzere tam takdir hakkına sahip olacaklardır," 3. Maddesinin ilk fıkrasında da "Özerk yerel yönetim kavramı yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu hizmetlerinden önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve yeteneğine sahip olmalarını anlatır." denilmektedir (Keleş, 1995: 6-7).

yönetimlerde kamu hizmetlerinin sunulmasına halkın da katılması YKİ'nin kilit kavramlarından biri olan yönetişimi sağlamak için gereklidir. Haziran 1996'da yayınlanan Avrupa Kentsel Şartı'nın 3. maddesinin 3. fıkrasına göre "yerel demokrasi, kentsel gelişmenin temeli, özerk ve malî bağımsızlığı olan yerel yönetimlerde halkın doğrudan katılımının sağlanmasıdır (Yıldırım ve diğ., 2014: 3)." O nedenle yerel demokrasi Almanya gibi federal yönetimlerde güçlü, ancak totaliter ve otoriter özellikler taşıyan merkezî devletlerde zayıftır (Keleş, 1995: 5). Özerklik ilkesi ise yerel demokrasinin ileriye taşınmış ve anayasa ile garanti altına alınmış halidir. "Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın yararına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisi" olarak tanımlanabilecek olan özerklik ilkesinin en büyük dayanağı, yerel yönetimlerin malî kaynaklarının artırılarak bunun anayasa ile garanti altına alınmasıdır (Yıldırım ve diğ., 2014: 3-4).<sup>4</sup>

Hizmette yerellik ilkesi kamu hizmetlerinin önemli ölçüde yerel düzeyde sunulmasını sonuç vermiştir. Ancak hangi kamu hizmetlerinin yerel düzeyde hangilerinin ise ulusal düzeyde sunulacağı üzerinde tam bir uzlaşının varolduğu söylenemez. Bu konuyla ilgilenen kamu maliyesi disiplinine göre, yararı yerel düzeyde kalan hizmetler yerel yönetimler tarafından, yararı ülke sınırlarına ulaşan hizmetler ise merkezî idareler tarafından sunulmalıdır (Sezer ve Vural, 2010: 204). Bu nedenle, bir optimum belirlemek gerekirse, diplomasi, savunma ve adalet hizmetleri merkezî yönetim tarafından, bahçe, mezbaha, çöp ve park gibi hizmetler ise yerel yönetimler tarafından sunulmalıdır (Sezer ve Vural, 2010: 208-209). Kamu hizmetlerinin merkezî idare ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinin ise ekonomik/malî, sosyopolitik ve yönetimle ilgili nedenleri vardır. Ekonomik/malî neden, hem merkezî yönetimin hem de yerel yönetimlerin pay aldığı ulusal gelire, yerel yönetimlerin kaynaklarının da dahil olmasıdır. Sosyopolitik neden ise yerel yönetimlerin gelir ve gelişme düzeylerindeki farklılıktan dolayı bölgeler arası farklılıkları göz önünde tutup kamu hizmetlerinin sunumunda dengeyi sağlayacak bir gelir bölüşümünün oluşturulması gereğidir. Yerel yönetimlere verilen hizmet sunumlarının, yine onlara verilecek malî kaynaklar tarafından dengelenmesi zorunluluğu ise yönetsel nedeni oluşturur (Sezer ve Vural, 2010: 216).

Yerellik ilkesinin kamu hizmetlerinin sunulmasına yönelik bazı olumlu etkileri vardır. İlk olarak yerelleşme ile kamu hizmetlerinin sunulması daha demokratik hale getirilmiş olur. İkincisi, kamu hizmetlerinin sunulmasının yerelleştirilmesi hizmet sunumunda öngörülemez çeşitli fırsatların doğmasına neden olur. Üçüncüsü, yerelleşme ilkesi, sürdürülebilir yerel kalkınmaya katkıda bulunarak ulusal düzeydeki ekonomik gelişmeyi de

<sup>4</sup> Türkiye'de yerel yönetimlerin malî kaynakları üzerine detaylı bir çalışma için bkz. Bayrakçı, Erdal (2012), Yerel Yönetimler Maliyesi: Ders Notları, Dizgi Ofset, Konya.

desteklemiş olur. Dördüncüsü hizmetlerin daha yerel düzeyde sunumu ile devlet yönetiminde gücün bir merkezde toplanması bir derece engellenir. Dördüncüsü, yerelleşme ile hizmet sunumunda yeni kamu yönetiminin vurgu yaptığı şeffaflık, katılımcılık, etkinlik ve verimlilik artar. Hizmetleri yerel halkın istekleri doğrultusunda sunmak ve hızlıca geri bildirim almak oldukça kolaylaşır. Beşincisi, yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında inovatif yöntemlerin keşfedilme ihtimali artar. Örneğin çöp toplama hizmetinin ihale yöntemi ile özel sektöre devri, merkezî idarenin değil yerel yönetimlerin geliştirmiş oldukları bir innovasyondur (Sezer ve Vural, 2010: 209-210).

Olumlu yönleri kadar sayıca çok olmasa da, kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesinin olumsuz yönleri de vardır. Bu olumsuz yönlerin ilki, hizmet sunumunda yerelleşmeye gidilmesiyle çeşitli yerel yönetimler arasındaki malî kapasite farklılıklarının ortaya çıkması ve bunun sonucunda bölgelerarası kalkınmada dengesizlikler yaşanma ihtimalinin doğmasıdır. Ülke içindeki farklı bölgelerin doğal kaynakları arasındaki fark, kamu hizmetlerinin sunulmasında belirli yerel yönetimleri rahatsız edici derecede dezavantajlı konuma sokabilir. Bunun sonucunda da merkezkaç güçlerin ortaya çıkarak siyasî istikrarı bozmaları ihtimali gündeme gelebilir. İkinci olarak, hizmetlerin yerelleşmesi, yerel elitlerin yerel yönetimlerin yetkilerini ve kaynaklarını ele geçirme ihtimallerini artırarak hizmetlerin sunulmasında adaletsizliğe yol açabilir. Üçüncüsü, hizmetlerin yerelleştirilmesinde fazla ileri gidilirse, ölçek ekonomisinden daha az faydalanma sonucu doğabilir ve böylece kaynaklar israf edilebilir. Dördüncüsü, yerelleşme yönetişimin karmaşık bir şekli olduğundan gelir, yetki, görev veya güç paylaşımında sıkıntılar yaşanabilir. Beşincisi, başarısız yerel yöneticiler, hizmet sunumuna harcanması gereken kaynakları yolsuzluk, aşırı borçlanma ve kontrolsüz harcama gibi yollarla israf edebilirler; ancak bu tehlike aynı ölçüde merkezî idareler için de sözkonusudur (Sezer ve Vural, 2010: 211-212). Bu olumsuz yönlerle birlikte, kamu hizmetlerinin optimum ölçüde yerelleştirilmesi gerektiği düşüncesi YKİ yaklaşımının yerleşmiş kanılarından birisidir. YKİ'nin yerelleşme ilkesinden sonra ise vatandaş odaklılık ve katılımcılık ilkesi incelenmelidir.

### **3.2 Vatandaş Odaklılık ve Katılımcılık İlkesi**

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında hakim bürokrasi modeli olan Weberci bürokrasi, kamu hizmetlerinin sunumunda tekdüzelik, nicelik, kuralcılık gibi ilkeleri vurgulamıştı. YKİ ise bu ilkelerin vatandaş odaklı olmadıklarını, devlet–vatandaş arası ilişkiyi güçlendirmeye önem vermediklerini söylemekte ve kamu hizmetlerinin sunumunda yurttaşların katılımına vurgu yapmaktadır. O nedenle YKİ, müşteri/vatandaş odaklı bir yönetim modeli ortaya koymakta ve kamu hizmetlerinin böyle bir yönetim tarafından sunulmasının daha demokratik ve verimliliği artırıcı olduğunu söylemektedir.

YKİ'ne göre yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin sunulmasında vatandaş odaklı ve katılımcı olmak için belirli gereklilikler vardır. Bunların ilki bir hizmetten yararlanabilmek için vatandaşın sarfedeceği kaynak (zaman, enerji ve para) düzeyinin ve istenen hizmeti almak için beklerken geçen sürenin düşük olmasıdır. Bir diğeri ise vatandaşların memnun olmadıkları bir kamu hizmetinin yerine ona mukabil başka bir kamu hizmeti alabilme fırsatlarıdır. Bir başka gereklilik ise vatandaşların fiziken kamu kurumlarına gitmeden e-belediyeçilik gibi bilişim teknolojilerini kullanarak ilgili kamu kurumlarından ilgili kamu hizmetini alabilme imkanlarıdır (Sezer, 2008: 161). Bu gereklilikleri yerine getirmek için de yerel yönetimlerin dikkat etmesi gereken birkaç nokta vardır. Öncelikle, (1) yerel yönetimler kamu hizmetlerini daha hızlı sunmak için kamu hizmet sınıflandırmasına gitmelidir. (2) Her bir hizmet, diğer ülkelerin yerel yönetimlerinin kamu hizmet sunumlarıyla karşılaştırılıp bu suretle onların tecrübelerinden yararlanılarak sunulmalıdır. (3) Vatandaşlar hizmet almak için başvurduklarında aksaklık yaşanmaması için yapılması gerekenler önceden standartlaştırılmış olmalıdır. (4) Hizmetleri sunacak belediye personellerinin hizmetten faydalanacak vatandaşlar tarafından bilinmesi sağlanmalıdır (Sezer, 2008: 165-66).

Kamu hizmetlerinin sunulmasında vatandaş odaklılık ve katılımcılık bahsinde aynı zamanda etik ve hesap verebilirlikle ilgili kaygılara yapılan vurguya değinilmelidir. Etik bağlamında, YKİ yaklaşımına göre yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin sunulmasında vatandaşların bilgi edinmelerini kolaylaştırmak ve bunun önündeki engelleri kaldırmak gerekir. Bunun için ise denetim mekanizmaları etkinleştirilmeli ve kamu denetçiliğine önem verilmelidir (Balci, 2005: 26). Hesap verebilirlik bağlamında ise yerel yönetimlerde yetki suistimalini önlemek için gerekli denetim mekanizmaları geliştirilmeli ve belediyeler yaptıkları işlemler hususunda hesap verebilmelidirler. Bu sayede yetki suistimali ile kaynak israfının önüne geçilecek ve kamu kaynakları hizmet sunumuna daha verimli şekilde kullanılacaktır. Ardından, kamusal kaynakların hukuka uygun kullanımının garantiye alınmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirilmeli ve işletilmelidir (Balci, 2005: 26).

### **3.3 Alternatif Hizmet Sunum Yöntemlerinin Gelişmesi**

Kamu hizmetleri, sunuluşları bakımından üç temel kategoriye ayrılabilir. Bunların birincisi sadece devletin sunabileceği adalet ve güvenlik hizmetleridir; bunlar ne özel sektöre ne de gönüllü kuruluşlara bırakılabilir. İkincisi yarı-kamusal nitelikte olan eğitim ve sağlık gibi hizmetlerdir; bunlar özel sektör veya gönüllü kuruluşlar tarafından sağlanabilir, ancak devlet düzenleyici ve denetleyici olarak bu hizmetlerin sunulmasının yürütülmesinden sorumludur. Günümüzde ayrıca bazı devletler bu gibi hizmetlerin hatırı sayılır bir kısmını kendileri sunmaktadır. Üçüncüsü ise tamamen özel sektöre veya gönüllü kuruluşlara bırakılması gereken çeşitli

mal ve hizmetlerin üretimidir. Günümüzde kamu kurumlarının bu alanda faaliyet göstermesinin pek çok olumsuzlukları da beraberinde getireceği yaygın bir kabuldür (Ateş ve Nohutçu, 2006: 271-272).

YKİ, bu üç kategoriden ikincisi olan yarı-kamusal hizmetler kategorisini küçültüp üçüncü kategoriyi genişletici bir eğilim başlatmıştır.<sup>5</sup> YKİ'ye göre kamu kurumlarının kamu hizmeti sunması verimsizlik, etkinsizlik ve düşük müşteri memnuniyeti gibi bir takım sorunlar doğuracağından ötürü, eskiden kamu hizmeti veya yarı-kamusal hizmet olarak görülen pek çok kalemin mümkün olduğunca özel sektör veya gönüllü kuruluşlara devredilmesi kaynakların daha verimli kullanılmasını sağlayacaktır. YKİ'nin önemli bir bileşeni olan piyasa odaklılığın yerel yönetimler özelinde ortaya çıkmasında yerel yönetimlerin, kendi uhdelerinde bulunan görevleri, kaynak yetersizliği gibi nedenlerle yerine getirmekte zorlanmaları etkili olmuştur. Bunun sonucunda yerel yönetimler, içinde özel sektöre ve gönüllü kuruluşlara hizmet devrinin de bulunduğu alternatif hizmet sunma teknikleri geliştirmişlerdir. Bunlar bir hizmeti özel sektöre satma, fiyatlandırma, ihaleye çıkma, ortak girişim oluşturma, kendi kendine hizmet, yerel yönetimler arası işbirliği yapma, şirket kurma ve gönüllü kuruluşlara hizmet devretme şeklinde sıralanabilir. Bunlar arasından en öne çıkanı yerel kamu hizmetlerinin özel sektöre ve gönüllü kuruluşlara devridir (Altın, 2013: 107). Örneğin Türkiye'de yerel yönetimler artan oranda ASKİ, İSKİ, GASKİ, EGO, İETT gibi çeşitli şirketler kurmuşlar ve belediye hizmetlerinin bir kısmını bu gibi şirketler aracılığıyla sunmaktadırlar. Bu şirketlerin kendilerine özel tüzel kişilikleri ve müstakil bütçeleri vardır (Çınar, 2007: 167-168).<sup>6</sup>

YKİ'nin yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin mümkün olduğunca özel sektöre veya gönüllü (kar amacı gütmeyen) kuruluşlara devredilmesini

---

<sup>5</sup> YKİ'nin bu eğilimi, hangi hizmetlerin kamu hizmeti olduğu tartışmasını o kadar hızlı bir şekilde dönüştürmüştür ki henüz 1970'lerde kamu hizmeti kapsamında olduğu neredeyse sorgulanmaz olan pek çok hizmet günümüzde artık ya yarı yarıya ya da tamamen özel sektör veya gönüllü kuruluşlar tarafından sunulmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının hangi hizmetleri sorgulanmaz bir şekilde kamu hizmeti kapsamına dahil ettiğine iyi bir örnek için bkz. Örucü, Esin (1970), Sosyal Kamu Hizmeti, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 36, Sayı 1-4, ss. 212-232.

<sup>6</sup> Ancak kamu kurumları arasına piyasa güçlerini zerk etmenin kamu hizmetlerinin sunulmasını olumsuz etkileyeceğini savunan çalışmalar da vardır. Bir örnek için bkz. Walther, Falko (2015 Sonbahar), New Public Management: The Right Way to Modernize and Improve Public Services?, International Journal of Business and Public Administration, Cilt 12, Sayı 2, ss. 132-143. Bu çalışmada yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesinin, özel sektörde eğitimli hizmet sunucuları eksikliğinden dolayı söz konusu hizmetlerin kalitesinde bir düşüşe yol açacağı savunulmaktadır. Makalede aynı zamanda genel çapta YKİ eleştirisi yapılmaktadır.

teşvik etmesinin altında farklı gerekçeler yatmaktadır. Hizmetlerin özel sektöre devredilmesinin ardındaki saik, hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlamak ve belediyelerin malî kaynaklarının israfını önlemek, bunun yerine belediyelerin daha aslî kamu hizmetlerine odaklanmalarını sağlamak iken, hizmetlerin gönüllü kuruluşlara devrinin ardındaki saik ise halkın kamu hizmetlerinin sunumuna katılımını sağlamak, hesap verebilirliği artırmak, hizmetlerin sunumunda vatandaş odaklı olmak ve yerel demokrasiyi geliştirmektir. Bu açıdan, özel sektör yönelimli hizmet devrinde liberal güdüler sözkonusu iken, gönüllü kuruluşlar yönelimli hizmet devrinde daha çok demokratik ve komüniteryen vurgular sözkonusudur; ancak her iki saik de YKİ yaklaşımının içinde yer almaktadır. Bu nedenle özel sektör şirketleri daha çok özel nitelikli hizmetleri üstlenirken, gönüllü kuruluşlar kamusal yönü de bulunan veya tamamen kamusal olan hizmetleri üstlenmektedirler. Bu bağlamda mahalle örgütlenmeleri, tüketici kooperatifleri, çeşitli platformlar, vakıflar, dernekler, meslek birlikleri, sivil girişimler ve sendikalar gibi gönüllü kuruluşlar çocuk esirgeme, fakirlere yardım, gençlere iş bulma, sağlık, bayındırlık, okul yapma, burs verme, insan haklarını koruma gibi çeşitli kamu hizmetleri sunmaktadırlar (Ateş ve Nohutçu, 2006: 262-266). Bu faaliyetlerle gönüllü kuruluşlar kamu hizmeti sunumunda yerel yönetimlere yardımcı olmakta, halka daha yakın, hatta halkın içinden olduklarından sosyal iletişim ağları gibi çalışmakta, esneklik ve küçüklükleri ile sözkonusu faaliyetleri daha verimli ve etkin şekillerde yürütmekte, yerel düzeydeki kamu hizmetlerine dair sosyal kararların alınmasında demokratik katılım düzeyini artırmakta ve belediyelerin ulaşamadıkları bölgelere giderek yerel kamu hizmetlerinin coğrafi kapsamını genişletmektedirler (Ateş ve Nohutçu, 2006: 259-260).

### 3.4 Toplam Kalite Yönetimi ve E-Belediyecilik

YKİ'nin yerel yönetimlerde hizmet sunumuna en önemli etkilerinden birisi de belediyelerin sundukları kamu hizmetlerinde nitelik yükseltimi trendini başlatması ve bilgi teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte e-belediyecilik uygulamalarını gündeme getirmesidir. Osborne ve Gaebler'in kamu hizmetlerinin daha kaliteli sunulması için belirledikleri bir dizi ilke, yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin daha kaliteli hale getirilmesi için belirleyici olmuştur. Osborne ve Gaebler'e göre yerel kamu hizmetlerinin kalitesinin artması için belediyeler, kürek çekici yerine dümen tutucu olmalı, kamu hizmetlerini doğrudan halka sunma yerine halkın hizmetlere daha kolay ulaşmasını sağlayacak metodları kullanmalı, tekelleri yok ederek rekabeti teşvik etmeli, girdilere değil çıktılara odaklanmalı, sadece harcama yapma değil aynı zamanda para kazanma üstünde durmalı, yerel yönetimlerin elindeki güç ve yetkileri olabildiğince diğer birimlere aktarmalı, problemlere mümkün olduğunca piyasa koşulları içerisinde cevap aramalıdır. Onlara göre bu yöntemlerin hepsi bir araya geldiklerinde yerel hizmetlerin kalitesi farkedilir derecede yükselecektir (Sezer, 2008: 166). Göküş (2011: 88-92)

ise bu önerilere bir takım başka tavsiyeler de ekler. Ona göre vatandaş şikayetlerini inceleme birimlerinin etkinleştirilmesi, öncü personel uygulaması, hizmet standartlarının belirlenmesi gibi ilave uygulamalarla hizmetlerin kalitesini artırmak mümkündür.

Aslında bilgi teknolojisindeki gelişmelerle birlikte ortaya çıkan e-belediyecilik uygulamaları yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin sunulmasını önemli ölçüde dönüştürmüştür. Artık günümüzde çok sayıda vatandaş, eşzamanlı olarak ve çok düşük maliyetle birçok kamu hizmeti vermek mümkündür. Ayrıca kırtasiyecilik, şeffaflık ve güvenilirlik seviyesi de bu sayede yükselmektedir (Çiçek ve Güçlü, 2007). E-belediyecilik marifetiyle bilgisayar ortamına veri yüklenebilmekte, otomatik çağrı merkezi kullanılmakta, kamusal veriler sürekli güncel tutulabilmekte, kamu hizmetleri ile ilgili ilanlar hızlı, kolay ve çok düşük maliyetlerle halka ulaştırılabilmekte, elektronik para transferi yapılabilmekte ve açık bir belediye görüntüsü verilerek şeffaflık ve katılımcılık artırılabilir (Balci, 2005: 25).

### 3.5 Halkla İlişkilere Yapılan Vurgu

YKİ'nin yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin sunulmasındaki son etkisi yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında halkla ilişkilere yapılan vurgunun artması olmuştur. Artık belediyeler halkla ilişkiler birimleri kurmakta ve sosyal medya hesapları açmaktadırlar. Bu şekilde kamu hizmet sunumunda vatandaşların tercihlerine göre farklılaşmaya gitmekte ve yerel ihtiyaçları daha iyi tespit edebilmek amacıyla halka sundukları pek çok hizmet için geri bildirim istemektedirler. Yerel yönetimler bünyesinde kurulan halkla ilişkiler birimleri yerel yönetimlerde halk içinde öne çıkan kişileri dinlemekte ve bu şekilde cevap verebilirliği ve yerel demokrasiyi geliştirmeyi amaçlamaktadırlar.<sup>7</sup>

Yerel yönetimlerin kamu hizmet sunumuna yönelik bazı halkla ilişkiler hedefleri belirlenmiştir. Buna göre ilk olarak yerel yönetimin kimliğini ve kurumsal karakterini zamanla oluşturmak ve bunu halka yansıtmak gereklidir. Ardından, belediyelerin kendi politikaları, kararları ve hizmetleri hakkında halkı bilgilendirmeleri ve faaliyetlerinden halkı haberdar etmeleri önemlidir. Belediyeler, karar alma süreçlerinde halkı işin içine dahil etmeye çalışmalıdırlar. Bunların yanısıra yürütülen faaliyetlerle ilgili halktan geridönüş alınmalıdır. Halk ile kurulmuş olan iletişim kanalları her zaman açık tutulmalıdır; bu nedenle çeşitli sosyal medya hesaplarından, telefon numaralarından ve internetten yerel kamusal hizmetlerle ilgili her zaman geri

<sup>7</sup> Türkiye'deki çok sayıdaki örnekten sadece birisi için İstanbul Belediyesinin Halkla İlişkiler Müdürlüğü'nün web sitesine bkz.

<http://www.ibb.gov.tr/tr->

TR/Kurumsal/Birimler/HalklalliskilerMd/Pages/AnaSayfa.aspx#.Vy3AqfmLTb0,



bildirim alınmaya çalışılmalıdır. Bunların yanında broşürler, posterler, gazete ve dergiler, yerel radyolar ve sosyal aktiviteler, gezici sergi, tiyatro ve halk oyunları, konferans, sempozyum ve seminerler düzenlenmelidir. Vatandaşların belediyeyi sahiplenme dereceleri bu şekilde artırılabilir (Yayınoğlu, 2005: 48-50).

#### 4. Sonuç

Netice olarak Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının yerel hizmetlerin sunumunda devrimsel değişiklikler gerçekleştirdiği söylenebilir. Geleneksel kamu yönetiminin daha fazla hizmeti daha çok vatandaşa tektip şekilde, şeffaflık, verimlilik ve etkinliğe pek vurgu yapmadan sunması anlayışı ortadan kalkmış, bunun yerine daha yüksek nitelikte, vatandaşların isteklerine göre çeşitlenmiş, parçacıklaşmış hizmetleri sadece isteyenlere verimli, şeffaf ve etkin bir şekilde sunmaya odaklanan bir anlayış gelmiştir.

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının etkisi sonucunda artık belediyeler, subsidiarite prensibi uyarınca, kamu hizmetlerini bizzat kendileri sunmaktan ziyade öncelikle imkan varsa özel sektöre veya gönüllü kuruluşlara devretmekte, eğer imkan yoksa o zaman kendileri hizmet sunmaktadırlar. Bunun neticesinde eskiden merkezî yönetimlerin sunduğu park, çöp, mezbaha gibi birçok hizmet artık yerel yönetimler tarafından sunulmaya başlanmış ve merkezî yönetimler adalet, güvenlik ve diplomasi hizmetlerine odaklanır hale gelmişlerdir. Artık yerel yönetimler malî ve idarî açıdan daha güçlü ve daha özerktirler ve hizmet sunumunda merkezîlik gittikçe azalmakta, merkezî idarenin sunduğu kamu hizmetlerinden bir kısmı her geçen gün yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmaktadır.

Ayrıca hizmet sunum mekanizması içine zerkedilen piyasa güçleri yerel kamu hizmetlerinde kaynakların daha etkin kullanımını beraberinde getirmiştir. Serbest piyasa ekonomisinin rekabetçi eğilimi yerel yönetim hizmetlerinin sunulmasına uygulandığında, bu hizmetlerin de serbest piyasa çerçevesindeki hizmetlerle benzer bir rekabet içinde sunulması sonucunu doğurmuştur. Bunun neticesinde kamu kaynaklarının israfının önlenmesinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Günümüzde kamusal hizmetlerin sayısı gittikçe azalmakta, yarı kamusal ve özel hizmetlerin sayısı ise gittikçe artmaktadır. Hatta artık bazı eski kamu hizmetleri gönüllü kuruluşlar tarafından sunulur olmuştur. ASKİ, İSKİ, EGO, İETT gibi kendi özel tüzel kişilikleri ve özel bütçeleri olan büyük şirketler günümüzde, eskiden belediyelerin kendi uhdelerinde bulunan kamu hizmetlerinin bir kısmını sunmaktadırlar.

Bunların yanısıra gelişen bilgi teknolojileri yardımıyla yerel yönetimler e-belediyecilik gibi yeni kamu hizmeti konseptlerini kullanmaya başlamışlardır. Bu yeni olanaklar vatandaş odaklılığa yapılan vurguyla

birleşince belediyeler halkla ilişkilerde sosyal medya ve çeşitli iletişim imkanlarını kamu hizmetlerinin kalitesini artırmak için kullanmaya yönelmişlerdir. Artık birçok belediyenin vatandaşlara çeşitli duyurular yapmak için kullandığı Twitter gibi sosyal medya hesapları vardır ve bu gibi teknolojik uygulamalar eski bildiri asma gibi nispeten daha maliyetli uygulamaların yerini zamanla alarak yerel kamu hizmetlerinin sunulmasının maliyetini düşürmüştür. Ayrıca kamusal veriler artık eskisinden çok daha düşük maliyetlerle korunmakta ve güncelleştirilebilmektedir. Bilgisayar ortamına veri yükleme veya otomatik makinelerden su yükleme gibi imkanlar sonucunda sıra beklemek zorunda kalınmayarak zamandan da tasarruf edilmektedir. Yerel hizmetlerin sunumunda artan teknoloji kullanımı, denetimleri de kolaylaştırdığı için hizmet sunumunda şeffaflığı da artırmıştır.

Sonuç olarak Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının çeşitli etkileri neticesinde Eski Kamu Yönetimi yaklaşımı kökten değişikliğe uğramıştır. Eski Kamu Yönetimi'nin yerel hizmetlerin sunumu üzerindeki gayri-demokrat ve gayri-liberal etkileri Yeni Kamu İşletmeciliği sayesinde yaklaşık son 30 yılda önemli ölçüde giderilmiştir. Artık yerel kamu hizmetleri günümüzde hiç olmadığı kadar verimlileşmiş, etkinleşmiş, çeşitlenmiş, arzı kolaylaşmış, demokratikleşmiş, halkın isteklerine karşı hassas hale gelmiştir.

### Kaynakça

AKKOYUNLU, Pınar (2001), Kamu Malı ve Hizmeti Tanımı, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 40. Seri, ss. 1-8.

ALTIN, Aytuğ (2013), Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, ss. 101-118.

BALCI, Asım (2005), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, E. C. Saran içinde, *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite*, ss. 19-38, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara

BAYRAKCI, Erdal (2012), *Yerel Yönetimler Maliyes*, Dizgi Ofset Yayınları, Konya.

ÇINAR, Tayfun (2007), *Yerel Yönetimlerde Yatırım Planlaması ve Hizmet Sunumu*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.

DENHARDT, Janet V. (2007), *The New Public Service: Serving, not Steering*, M. E. Sharpe, New York, MA.

DENHARDT, Janet V. (2015), The New Public Service Revisited, *Public Administration Review*, Cilt 75, Sayı 5, ss. 664-672.

DENHARDT, Robert B. (2000), The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, Cilt 103, Sayı 3, ss. 549-559.

ERYILMAZ, B. (2011), *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, Okutman Yayıncılık, Ankara.

GENÇ, Fatma N. (2010), Yeni Kamu Hizmeti, Ahmet Hamdi AYDIN, İ. Ethem TAŞ, Meltem KILIÇ, Zehra GÜL (Ed.) içinde, *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti*, ss. 77-89, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Yayın No: 136, Kahramanmaraş.

GENÇ, Fatma N. (2010), Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, ss. 145-159.

GENÇ, Fatma N. (2012), Yönetişim, Yönetime Katılma ve Farklı Katılım Türleri, F. N. GENÇ içinde, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi*, ss. 47-87., Ekin Yayınları, Bursa.

GENÇ, Fatma N. (2015), Vatandaş ve Kamu Yararı Temelinde Kamu Hizmetini Yeniden Düşünmek, Özer Köseoğlu (Ed.) içinde, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu Yönetimi ve Ötesi*, ss. 129-153, Dora Yayınları, İstanbul.

GÖKÜŞ, Mehmet (2011), *Kamu Hizmeti: Kuram, Politika, Uygulama*, Çizgi Kitabevi, Konya.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2003), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.

GÜLAN, Aydın (1988), Kamu Hizmeti Kavramı, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1-3, ss. 147-159.

GÜNDAY, Metin (2004), *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara.

HOOD, Christopher (1991), A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, Sayı 69, ss. 3-19.

GİRİTLİ, İsmet ve Bilgen, Pertev (2001), *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul.

İSBİR, E., N. Tortop, B. Aykaç, H. Yayman, M. A. Özer (2007), *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

İstanbul Belediyesi, Halkla İlişkiler Müdürlüğü Web Sitesi:  
<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/HalklalliskilerMd/Pages/AnaSayfa.aspx#.Vy3AqfmLTb0>, 6 Kasım 2016 tarihinde erişildi.

KARAKÜTÜK, Mehmet ve Demir, Hakan (2003), *Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi*, *Bilgi*, Sayı 7, ss. 65-77.

KELEŞ, Ruşen (1995), *Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler*, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 1, ss. 3-14.

KESER, Hasan (2004, 3-4 Aralık), *Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler*, *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, ss. 117-125.

KUTLU, Önder (2012), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, Çizgi Kitabevi, Konya.

LARBİ, George ve Richard Batley (2004), *The Changing Role of Government: the Reform of Public Services in Developing Countries*, Palgrave Macmillan, New York, MA.

MARŞAP, Göksel (2008), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Yerellik İlkesi Açısından Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajansları*. Ankara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi.

MCCORMICK, John (2014), *Avrupa Birliği’ni Anlamak*. Çev., Yusuf Şahin ve Hasan Hüseyin Şahin, BigBang Yayınları, Ankara.

NOHUTÇU, Ahmet ve Hamza Ateş (2006), *Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet*, *Sakarya Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 6, Sayı 11, ss. 245-276.

ONAR, Sıddık Sami (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları: Cilt 1*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

BOZKURT, Ömer, T. Ergun, S. Sezen (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Ankara.

ÖZTAŞ, Nail (2003), Karmaşıklık Bilimleri: Kaosun Kıyısında Bilim ve Yönetim. Muhittin Acar (der.) içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, s. 45-74, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

BATLEY, Richard ve George Larbi (2004), *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*, Palgrave Macmillan, New York, MA.

ÇİÇEK, Serdar ve Hüseyin Güçlü (2007, 9-13 Mayıs), Kamu Hizmetlerinin Etkinliğinde E-Devlet Kullanımına Yönelik Ampirik Bir Çalışma, *Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri* konulu 22. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya.

SEZER, Özcan (2008), Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 8, ss. 147-171.

SHOUP, Carl S. (1969), *Public Finance*, AldinePub. Co., Chicago.

TIEBAUT, Charles M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, Cilt 43, Sayı 3, ss. 416-424.

ULUSOY, Ali (1998), Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 2, ss. 21-40.

YILDIRIM, Uğur, Aziz Belli, Nuh Ateş, Mehmet S. Kılıç (2014), AB Yerel Yönetim Anlayışının Yerele Yansımaları: Kahramanmaraş Belediyeleri Örneği, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 2, ss. 1-19.

VURAL, Tarık, Özcan Sezer (Temmuz-Aralık 2010), Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı, *Maliye Dergisi*, Sayı 159, ss. 203-219.

YAYINOĞLU, Pınar E. (2005), Yerel Yönetim Kuruluşlarında Halkla İlişkiler İşlevi ve Yeni Yaklaşımlar, *Selçuk İletişim*, Cilt 3, Sayı 4, ss. 41-52.

YILDIRIM, Arzu (2014), Yerellik İlkesi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5, ss. 130-140

