

# MÜŞTERİ VE HİZMET-YÖNLÜ BİR KAMU SEKTÖRÜNE DOĞRU

Naci Birol MUTER<sup>(\*)</sup>

Ramazan GÖKBUNAR<sup>(\*\*)</sup>

## I-GİRİŞ

20. yüzyılın ikinci yarısından sonra yaşanan teknolojik, ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler, tüm dünyayı tarihte görülmemiş bir değişim ve gelişim sürecinin içine sürüklemiştir. Bu değişim ve gelişimler, kamu sektörünün yeni koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme gereğini ortaya koymuştur.

Devletin toplumdaki işlevi ne olmalıdır konusu çağımızın en önemli sorunlarından birisidir. Refah Devleti hakkındaki mevcut tartışmalar ya devlet denetimi ya da özelleştirme alternatifi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Devlet bizzat kendi varlığı nedeniyle zaman içerisinde dinamik olmayan, kendisini yeniden üretemeyen, çok sınırlayıcı, kalıplaşmış bir yapı niteliği kazanmış olup hemen hemen her yerde toplum aleyhine giderek büyümüştür. Bu yapıyı daha dinamik, alternatif üretebilen, daha esnek yapabilmek için belirli ara mekanizmalar, yeni örgütlenmeler ortaya çıkması gereği doğmuştur.

Kamu hizmetlerinin daha duyarlı ve maliyet-etkin hale getirilmesi yönündeki baskılar giderek artmaktadır. Kamu hizmetlerinin müşteri hizmetleri şeklinde ele alınıp vatandaşın, talepleri olan ve hesap verilmesi gereken bir müşteri gibi kabul edilmesi yönünde gelişen yaklaşımlar kamu sektöründe reform gereğini motive etmektedir. Vatandaş müşteri olarak kabul eden, vatandaş devlet karşısında güçlendiren ve odak noktası olarak kabul eden hükümet politikalarına bağlı olarak yeniden yapılanma, devletin fonksiyonlarının yenilenmesi ile girişimci devlet anlayışının yerleşmesi tartışılır hale gelmiştir. Yaşadığımız ortam son derece esnek ve çabuk uyumlu; kaliteli ürün ve hizmet veren; maliyeti hesaplayan; emir-komuta zinciriyle değil, ikna ve teşvikle çalışan; personeline yetki, kontrol hatta sahip olma olanağı veren kurumları gerektirmektedir.

## II-KAMU SEKTÖRÜNÜN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Geleneksel olarak, kamu ve özel sektörün birbirinden tamamen ayrı ve farklı etkinlik kriterlerine bağlı olmalarına rağmen, profesyonel yönetim anlayışı, açık ve net olarak belirlenmiş performans kriterleri, kamu sektörü içinde rekabetin sağlanması, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması yavaş yavaş kamu yönetimine de girmeye başlamıştır. Bu yenilikler kamu sektörünün yeniden yapılanmasını zorlamaktadır.

---

<sup>(\*)</sup> Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

<sup>(\*\*)</sup> Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

Kamu hizmetlerindeki değişimler konusundaki en son tartişmalarda klasik nötr kamu hizmeti modeline dört alternatif sunulmaktadır. Bunlar (Peters, 1994:26): piyasa modeli, katılımcı devlet, esnek devlet ve deregölasyoncu devlettir. Bu alternatiflerin ortaya çıkma nedenleri; “politik olmayan sivil hizmet ilkesinin ortadan kalkması”, “çeşitli örgütsel güç ve otoritenin çeşitli alternatif kaynakları olduğundan kamu hizmetinde hiyerarşik ve kanunlara dayanan yönetim şeklinin artık uygulanamaması” ve kısmen bu gelişmeler nedeniyle memurlar görünürde patronları olan politikacılar tarafından kendilerine verilen idari emirleri otomatik olarak artık tepki, cevap vermemekte, ama daha çok kendilerinin patronu olmuşlardır. Bu alternatiflerin hepsi devletin “içinin oyulması”nı ve aktör olarak toplumdaki rolünün azalmasını ima etmektedir.

Refah Devleti bunalımının çözümünde çoğulcu olunmak zorunluluğu doğmuştur. Bir biçimde kamu hizmeti=devlet denetimi=kar etmeme=eşitlik; ve özel sektör=pazar=kar etme=eşitsizlik şeklindeki yanlış kavramsallaşmanın aşılması gerektiği ortaya çıkmıştır. Refah Devleti’ni ileri götürecektir yol, bu farklı öğelerin bir bileşimidir. Millileştirmenin tekelci mantığını terk edip, sosyalizasyon, adem-i merkezileşme ve daha büyük bir özerklik mekanizmalarının dinamik ve üçlü bir bileşiminin benimsenmesi yönünde eğilimler artmaktadır (Rosanvallon, 1988:223);

-Daha az bürokrasi, daha esnek sosyalizasyon ve temel düzenlemeler ile kamu hizmetlerinin rasyonalizasyonu.

-Belirli kamusal hizmet sorumluluklarını devlet dışı gruplara (dernekler, vakıflar vb.) devrederek ulaşılabilecek daha büyük bir kendine yeterlilik. Bu yaklaşım, refah devletinin zorluklarıyla ve gelecekteki toplumsal ihtiyaçlar sorunuyla ilgilenmenin en yenilikçi ve en etkili yolu olmayı vaat etmektedir.

-Belirli kamu hizmetlerini kullanıcılara daha ulaşılabilir kılmak için yeniden inşa ederek ve dönüştürerek ademi merkezileşme. Amaç yerel toplulukları kültürel ve toplumsal sorunlara daha çok katmak ve bunları daha büyük bir sorumluluk üstlenmeye teşvik etmektir.

Günümüzde bir yandan hızla kentleşen ve küreselleşen dünyamızda; diğer yandan ulaşım ve iletişim alanındaki gelişmeler, bilginin hızla yayılması, yönetimde merkeziyetçi yapıdan uzaklaşmayı ve yerelleşmeyi ön plana çıkarmaktadır. Kentleşme ve küreselleşme süreçlerine paralel olarak yerellik, tüm dünyada yerel idareleri ve yerel hizmetlerin yaşamsal rolünü ön plana çıkarmaktadır.Yerel yönetimlerin etkin hale getirilmesi aynı zamanda devletin de küçültülmesini sağlayacaktır (Muter,1995:166). Yerinden yönetim (desentralizasyon). ve bürokrasinin azaltılması (debürokratizasyon) herşeyden önce karar alma sürecinin rasyonalizasyonu açısından büyük önem taşımaktadır.

Toplumsal yapıların yeniden inşası amacıyla bireysel ve kollektif yarara dönük, daha geniş ve daha büyük serbest hareket alanları oluşturmak için yani daha az devlet için, devletçi, kurumsal etkileme alanlarının daraltılması boyutunun yanı sıra, toplumun devletsizleştirilip toplumsallaştırılmasına çalışmak için, “daha çok toplum” talebini de “daha az devleti” tamamlayıcı bir talep olarak ön plana çıkarmak gerekmektedir (Cantzen,1994:105).

Kapitalist ötesi toplum ve kapitalist ötesi politika yeni bir sektör olan sosyal sektöre ihtiyaç göstermektedir. Günümüzde kamu sektörü ve özel sektör yanında bir üçüncü sektörün (sosyal sektör) önemi ortaya çıkmış bulunmaktadır. Üçüncü sektör vatandaşların gönüllü olarak devlete yardımcı olmak amacıyla kamu görevlerine yardımcı olmak için ulusal düzeyde kurdukları gönüllü organizasyonlar vakıflar, dernekler, hayırsever kuruluşlar, kulüpler vb ile uluslararası düzeyde hükümet-dışı kar amacı gütmeyen kuruluşlardan oluşmaktadır. Üçüncü sektör özünde kamu yararına yönelik hizmet anlayışının yattığı farklı bir yapılanma türüdür. Katılımcı ve çoğulcu olan çağdaş demokraside üçüncü sektör giderek büyük önem kazanmaktadır. Vakıflar bireylerin kamu görevlerine gönüllü olarak mal varlığı ile katılımını sağlarken dernekler vb. gönüllü kuruluşlar ise bireylerin kamu hizmetlerine gönüllü olarak düşünce ve emek bazında katılmasını sağlamaktadırlar.

Devlet ile devlete ait olmayan (piyasa tarafından düzenlenen, özel denetim altında bulundurulmuş) veya gönüllü biçimde örgütlenmiş bir sivil toplumları arasındaki ayrım son dönemlerde yeniden popülerlik kazanmıştır. Batı Avrupa kapitalist ekonomilerinin halihazırdaki yeniden yapılanması, devlet-sivil toplum ilişkisi konusuna gösterilen yeni ilginin anahtar etmenleri arasındadır (Keane, 1988:9). Günümüzde katılımcılığı ve çoğulculuğu sağlamada üçüncü sektöre büyük görevler düşmektedir. Üçüncü sektör, vatandaşların malvarlığını, dinamizmini, etkinliğini ve yaratıcılığını gönüllü olarak kamu görevlerine yönlendiren kar beklemeden sosyal hizmet sunan sektördür.

Üçüncü sektör ne devlete ne de özel sektöre karşı bir alternatif olarak değil bunların tamamlayıcısı olarak görülmelidir. Vatandaşların bürokrasi ile kamu hizmeti üzerindeki kontrolünü güçlendirebilir (Pestoff, 1995:1). Günümüzde politik mücadelenin büyük bölümü, devletin ve piyasanın üçüncü sektörün ne yapması gerektiği konularıyla ilgilidir. Demokrasilerde gönüllü kuruluşların rolü önemli boyutlara ulaşmıştır. Vatandaşlar bu kuruluşlar aracılığıyla ilgi alanlarını belirleyerek yerel ihtiyaçların karşılanması ve hükümetten talepte bulunmasını sağlarlar. Üyelerinin politik yönlerini geliştirerek yeni liderler ortaya çıkarabilmekte, politik katılımı teşvik ederek kamuoyunu ilgilendiren yeni konular ortaya koyarak ve aşırı merkezîyetçilikten uzaklaşılmasında etkin bir rol oynayabilmektedirler.

Üçüncü sektör, kamunun küçültülmesi sonucu bu sektörün ürettiği bazı hizmetleri ve özel sektörün yetersiz ürettiği bazı hizmetleri yeni sosyal refah anlayışına bağlı olarak üretmektedir. Gönüllü kuruluşların hedefledikleri alanlar; yoksullukla mücadele, eğitim ve sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, kamunun yükünün azaltılması, sosyal refahın artırılması v.b.dir. Serbest piyasa ekonomisi ülkelerinde zorunlu temel eğitim sonrası başlıca ünlü eğitim kurumları, hastaneler v.b sosyal kurumlar üçüncü sektör elinde ya da desteğindedir. Sağlık, kültür, sanat, spor, çevre, aile planlaması gibi yarı kamusal sayılan diğer alanlar için de durum aynıdır.

Devlet, pazar ve toplum arasındaki denge ve bölüşümün düzeltilmesi yönünde yeniden düzenlenmiş bir kamu sektörü önem taşımaktadır. Bu açıdan kamu hizmetlerinin sunumunda üçüncü sektörün rolü ve gönüllü kuruluşların nasıl örgütleneceği konularına esnek ve pragmatik bir yaklaşımı gerektirmektedir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda yaygın ve yoğun israf ve etkinsizliğin olması, kamu sektöründe başarı göstergelerinin bulunmaması, kötü yönetimle sunulan hizmetler ve

seçenekler dışında başka seçeneklerin bulunmaması, bu nedenle de tüketiciler tercihlerinin tümüyle gözardı edilmemesi v.b. durumlarda "yapılan harcamalara değecek kadar" hizmet elde edilmemekte, vatandaş bu hizmetin üretimi için ödediği verginin "karşılığını alamamakta", vatandaşın parası israf edilmektedir. Sorunun çözümü kamu kurumlarının performansının ölçülmesi ve performans kıstaslarının belirlenmesidir (Arın, 1992:173). Kamu hizmetlerinin sunumunda israfı azaltmanın ve etkinliği artırmanın yolu vatandaş denetimini ve rekabeti artırmaktan geçmektedir. Kamu hizmetlerinde rekabet, vatandaşın kamu kuruluşları üzerindeki denetim olanaklarının artırılması yönündedir.

### **III-PERFORMANS VE MÜŞTERİ YÖNLÜ GİRİŞİMCİ DEVLET**

Bürokrasinin doğasında, belli kaynaklarla mümkün olan en yüksek hasılanın elde edilmesinden ziyade, belli bir sonucun sağlanması için mümkün olan yüksek girdi kullanımının ödüllendirilmesi eğilimi vardır. Bürokratik örgütlerde iktidar ve prestije giden yol, geniş bir bütçeyi ve çok sayıda insanın yönetilmesini gerektirdiğinden girdilerin azamileştirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Sonuç, bir savurganlık eğilimidir; çünkü, personel ve malzemenin cömertçe kullanımı özendirilmekte, buna karşılık, etkin ve yararlı kullanımı cezalandırılmaktadır. Bürokratların kendi örgütlerini büyütme istekleri ile siyasilerin etkinlik alanlarını genişletme amaçları birbirine uygun düşünce, verimlilik ve etkinlikten uzak kadrolar ortaya çıkmaktadır. Statü arama, güven, prestij v.b. nedenlerle bürokraside iş hacmindeki artış aritmetik ortalama ile, personel sayısı ise geometrik ortalama ile artmaktadır. Kamu kurumlarında genellikle vatandaş değil, amiri memnun etmek için çalışılan memur zihniyeti egemendir. Sonuçta kamu hizmetlerinin kalitesi düşük ve maliyeti yüksek olmaktadır.

Örgüt büyüdükçe; eşgüdüm azalmakta, kırtasiyecilik artmakta, işlemler yavaşlamakta, iletişim ve uzmanlaşma alanı daralmakta, biçimsel denetim yoğunlaşmakta, yönetime katılma, işgörenler arası ilişkiler azalmakta, yaratıcılık yok olmaktadır. Klasik bürokrasi anlayışında, personel sistemi; yeterliliğe (liyakate) değil, kıdeme (masada bekleme yılları) dayandığından, bürokratlar, emekliliğine yakın yaşlılık dönemlerinde yetmezlik düzeylerine ulaştıklarında, üst yönetim görevlerine gelmektedir. Ayrıca, klasik bürokrasi anlayışında "kişisel amaçların örgüt amaçlarına feda edilmesi", "tüm çalışanların örgüt amaçlarına yöneltilmesi" gibi yönetim ilkelerinin geçerli olmaması, hiyerarşik sorunlar, sorun çözme niteliğinin olmaması devletin kurumsal yapısının zamana uymaması v.b. nedenler bürokrasinin hizmet kalitesini düşürmektedir.

Çağdaş yönetim usullerinin ortaya çıkması hizmetlerin sunum şeklini etkilemiştir. Özel sektör uyguladığı yöntemlerle etkili, verimli ve rasyonel hizmet üretirken, devlet ve idare bu usullerin gerisinde kalırken, sorgulanmaya, zayıflamaya ve verimsiz hale gelmeye başlamıştır. Kamu hizmetlerinin sunumundaki idari zihniyet, iş görme usulü, bürokratik ve merkezîyetçi yaklaşım, etkin hizmeti engellemektedir. Günümüzde devlet anlayışı daha az maliyetli ve daha etkili yapmak ve ulusal bürokrasi kültürünü değiştirmek gerekmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan krizin tek sorumlusu kırtasiyecilik anlamındaki bürokrasidir. Sorunun kaynağı "tembel ya da yetersiz insanlar" değildir, yaratıcılığı engelleyen gereksiz aşırı kural ve yönetmeliklerdir ve gereksiz kurallar da sürekli büyümektedir. Anlamlı olsa da olmasa da herşey kuralına uygun yapılmaya başlanmıştır. İşgörenler aşırı kontrol oluşturarak olası hataları

önleme adına, verimsiz çalışmaktadırlar. Sonuçta, vatandaşların meşru taleplerine cevap veremeyen bir kamu yönetimi ortaya çıkmaktadır.

Birçok OECD ülkesinde kamu yönetiminin performansını artırmaya yönelik esaslı reform uygulamalarında amaç, müdürleri yönettiren ve buna izin veren kamu sektörü kurumlarını geliştirmektir. Bakanlıklardaki ve bölümlerdeki müdürler eski çalışma stillerinden kurtulmaları için cesaretlendiriliyor. En mümkün sonuçları elde etme yollarını arayarak diğer kontrollerle ve kurallarla tam uyarılıktaki odak noktalarını değiştiriyorlar. Birçok durumda yöneticilere daha fazla özerklik vererek, yöneticilere girdileri seçmek, harcamalarını zamanlamak, fonları program ve aktiviteleri arasında dağıtmak kullanıcılara ödeme yapmak ve kazançları elde tutmak için, bazı ülkelerde ki organizasyonlarda oldukça fazla yetki verilmektedir. Ülkeden ülkeye değişmekle beraber yöneticiler artık bireysel personel atamaları, kademeler ve transferlerde olduğu kadar ödeme üzerine görüşmeler ve kurumsal ilişkilerde de özerk olabiliyorlar (Ormond,1993:6-7).

Yarı kapasite ile çalışan veya hiç çalışmayan kamu personelini harekete geçirmede toplam kalite yönteminden yararlanabilmek için öncelikle bürokratik kurumları, modası geçmiş inisiyatifleri kaldırmaya hazır, daha azla daha çok yapmaya istekli, yeni fikirleri özümlemeye hevesli, girişimci kurumlar haline getirilmek gerekmektedir.

Toplum kurumların birer ürün olarak kabul edersek, onların iyileştirilmesinden söz edilemez. Ancak o kurumları kuran ve işletenlerin nitelikleri iyileştirilmelidir. İmalat ve servis alanında, özel ve kamu sektöründeki küçük büyük bütün kuruluşlar, yavaş yavaş değişiyor. Her çeşit alanda farklılıklar oluşturulurken mesaj hep aynı: temel fark yönetimde sağlanmalıdır (Aguayo,1995:18).

Etkili ve girişimci devletler vatandaş (müşteri) tatminine ulaşılması konusunda ısrarcıdırlar ve bu hedefe ulaşmak için müşterilerini çok dikkatli bir biçimde dinlerler, onlarla içiçe yaşarlar. Çeşitli araştırmalar yaparak müşterilerinin hizmetlerinden tatmin düzeyini belirleyen devlet, burada onların beklentilerini de öğrenerek gelecek için hizmet stratejisini oluşturur. Devlet, bütün temel operasyonlarını vatandaşlarının gereksinimlerini karşılayacak şekilde yeniden yapılandırır. Ayrıca işgörenlerinde önce vatandaş anlayışı ve bilinci oluşturmak için rekabet ve vatandaşın sesi gibi pazar dinamiklerini kullanır (Gore,1995:19).

Kamu kurumlarının çoğu asli görevlerine göre değil, mevzuata ve bütçelere göre davranırlar. Doğru bildiklerini yapamayan, kurallara uymadıklarında cezalandırılmaktan korkan memurlar çalıştıkları kurumun asli görevlerini unutup kuralları izlemeye koyulurlar. Genelge üzerine genelge yayınlayıp, alışılmış 'kendini kurtarma' yoluna giderler. Sonuçta kamu çalışanları neyi, ne zaman ve nasıl yapacakları kesin bir biçimde emredilmek suretiyle kendi kafalarını kullanmaları önlenmiş ve demotive edilmişlerdir (Osborne-Gaebler, 1993:12). Amaçları kurallara uymak olan kamu yönetimleri daha fazla eleman ve daha fazla kaynak ilave etmeden yeni hiçbir şey yapamayacak kadar mevzuat ve bütçe kalemleriyle kilitledikleri için sürekli büyüyen bürokrasinin bedelini vatandaşlar ödemektedirler.

Amirler elemanlarına istediği kadar misyonlarına göre davranmalarını söylesin; bütçe ve personel sistemi yönetmelikleri izleyip bütçe kalemlerine göre harcama yapmalarını söylerse, elemanlar sistemleri dinleyecektir. Özel sektörde personelin

işlevi "destek"; kamuda ise "kontrol"dür. Kamuda personel kanunu karışıktır. Kamu yöneticileri normal yöneticiler gibi elaman alımı yapamazlar. Memuriyet sınavında başarılı olanlarla yetinmek zorundadırlar. Bu kişiler her zaman o işe uygun kişiler değildirler. Memurlar skalaya yerleştirilir ve ücretleri, terfileri performanslarına göre değil kıdemlerine bağlıdır, işten çıkarılmaları çok güçtür. (Osborne-Gaebler,1993.15-16).

Hedef olarak kendisine kuralları uygulamayı değil asli görevlerini yerine getirmeyi seçen kurumlar daha verimli, daha etkin, daha yenilikçi, daha esnek, elemanlarının morali daha yüksek olmaktadır. Doğru bir bütçe sisteminde maliyetler tam olarak bilinebilmeli, kalemlere bağlı olmak yerine global olmalı, merkezden yönetilmemeli, aşırı kuralcı olmamalı, sonuçlardan hesap sorulabilmelidir. İşleve dayalı bütçe sistemi, personel sistemi, muhasebe sistem v.b sistemlere esneklik kazandırılmalıdır. Modern bir personel sisteminde geniş barem ve skalalar, piyasaya uygun ücret, performansa dayalı ücret, kıdeme değil performansa dayanan terfi ve işten çıkarma, yöneticilerin belli yasal çerçeve içinde en kalifiye elamanı işe alabilmesi mümkün olmalıdır.

Bütçe ve personel politikaları yeniden düzenlendikten sonra kamu girişimlerini bir misyona dayalı kurumlar haline getirebilmek için; kurumun misyonunun tanımlanıp, yetki alanına göre değil misyona göre organizasyonu gerçekleştirilmelidir. Bir kurumun misyonunu çalışanlarına empoze edebilmek için yöneticiler bir misyon kültürü geliştirmelidirler. Bu amaçla da beklentileri dile getirip istedikleri davranış biçiminin modelini oluşturmak için elamanlarla sürekli temas, gruplar arası yazışma, ödül, slogan v.b. araçları kullanabilirler. Ayrıca insanları harekete geçirecek inisiyatif ve cesarete sahip olmaları için bazı riskleri de göze almaları gerekir. Hata yapılmasına izin verilmeyen ortamlarda doğru şeyler de yapılamaz dolayısıyla başarısızlığa da belli ölçülerde izin verilmelidir.

Geleneksel kamu yönetimleri, çıktılara, yani sonuçlara değil girdilere bakarak karar verirler. Okullara kaydolan öğrenci sayısına, işsizlik sigortasını bu yardıma ihtiyaç duyan işsiz sayısına, emniyet müdürlüklerini suçla mücadele için gereken tahmini insan gücü sayısına göre finase ederler. Bir okuldaki öğrencilerin başka bir okuldakilere kıyasla ne kadar başarılı oldukları, yoksulların ne kadarının iş bulup çalıştığı, suçun ne oranda düştüğü farketmez. Hatta okullar, sigorta kurumları, emniyet müdürlükleri durum ne kadar kötüleşirse o kadar fazla para alırlar (Osborne-Gaebler,1993:18-19). Kamu girişimcileri çıktılara göre finanse edildiklerinde iyi performans gösterebileceklerdir. Aynı zamanda performans değerlendirmesiyle en önemli teşvik "başarıyı ödüllendirmek" için kriter sağlanmış olmaktadır.

Sonuçların yönetim verisi olarak kullanılmasında en etkili yöntem Deming'in "Toplam Kalite Yöntemi"(TKY)dir. Deming'e göre kötü performansı (kalite) teşhis etmek, buna yol açan sebepleri bilmek demek değildir. Kurumlardaki sorunların ancak % 15'i işçilerin veya yöneticilerin sonucudur. Kalanı ise bu kişilerin çalıştığı sistemden-eğitim, personel, bütçe vs.'den kaynaklanır. Parasal ödül insanları performansı yükseltmeye teşvik eder fakat sorunların kökenindeki sistemleri değiştirme yetkisi ve imkanı vermez (Osborne-Gaebler, 1993:18-20). Bu yaklaşım, sorunların teşhisinde performans verilerinden yararlanılarak çalışanlara bu sorunları analiz edecek, gerçek nedenini bulacak, çözüm geliştirecek ve çözümleri uygulayacak araçlar verir. Sayısal

ölçümler amaç değil araçtır; daha iyi performansa kılavuzluk ederler, kurumu daha iyi anlamayı sağlarlar.

TKY tüm süreç müşterilerin tercihlerine göre olmaktadır. Kamu yönetiminde de bu yöntem uygulandığında bu kurum için önemli olan müşteriler organizasyon şemasının piramidinin en tepesinde yer alırken, altında müşterilerine doğrudan hizmet edenler, üretimi gerçekleştirenlere uygulanması durumunda, en altında da o mevkide bulunuş nedeni müşteriye hizmet verene hizmet etmek olan yöneticiler vardır. Müşterilerin tercihlerinin belirlenmesinde müşteri anketleri, sonuçların belli bir süre izlenmesi, mülakat, dilek ve şikayetlerin toplanıp hızla işleme konulması, çalışanların müşteri ilişkilerinde eğitilmesi, ücretsiz telefon hattı konulması, alınan bilgilerin bilgisayarlarca değerlendirilmesi v.b yöntemler uygulanabilmektedir.

Etkili ve girişimci devletler, kültürlerini yetkiyi de paylaştırarak çalışanlarına iletirler ve iş yapanları kendi kararlarını alma ve sorumluluklarını çözme yönünde cesaretlendirirler. Yönetilenler ve yönetim ilişkileri önemlidir, işgörenlerin işlerini etkili olarak yapabilmeleri için eğitim programları düzenlenir ve çalışma ortamları insancılaştırılır. Hiyerarşik kademelerin ortadan kaldırılması ve iş yapanlara yetki verilmesi ile organizasyon sonuç üretmeye daha uygun bir duruma gelecektir. İşgörenlerin sonuç alınması yönünde cesaretlendirilmesi için (Gore, 1995:19-20): "açık ve anlaşılır bir görev duygusu yaratılması", "başarının yalnızca müşteri tatmini ile ölçülmesi", "karar alma yetkisi ve sorumluluğu işin yapıldığı düzeye devredilmesi", "bütün işgörenlerin sonuçlardan sorumlu tutulması", "çalışma yaşamı kalitesinin iyileştirilmesi", "işgören-yönetim birliğinin sağlanması", "liderlik niteliğinin kullanılması" temel esaslardır.

Demografik değişiklikler ve artan toplumsal zenginlik, toplumun devletten beklediği hizmetleri artırmaktadır. Öte yandan tüketiciler, hükümetlerin neyi, nasıl yaptıkları konusunda daha fazla söz sahibi olmayı ve ödedikleri vergilerin iyi değerlendirilmesini istemekte ve daha fazla vergi verme konusunda gönülsüzdürler. Hükümetler, artık işleri daha az maliyetle daha kaliteli yapmak zorundadırlar. Çağdışı kurum ve uygulamaların dinamik piyasa ekonomisi talep ve gerçekleriyle uyumlu olan yenileriyle değiştirilmesi gerekmektedir. Bürokrasinin sunduğu kamu hizmeti, hizmetin sunulduğu kişilerin ihtiyaçlarına duyarlı olacaksa; sürekli olarak kendini müşteri ihtiyaçlarına uyumlu olacak şekilde değişen dünya uyumun yollarını arayan kurumların geliştirilmesi gerekir. OECD üyesi ülkelerde tartışılan reform stratejiler (OECD,1994);

•**Yetki Devri, Esnekliğin Sağlanması:** Hedeflere ulaşmak için bürokratlara daha fazla esneklik sağlanması ve teşvik edilmeleri, kaynakların kullanılmasındaki geleneksel kontrollerin gevşetilmesini içermektedir. Kısaca, bu yöneticilere yönetme fırsatı tanımak ve yönetmelerini sağlamaktır. Daha iyi kalitedeki harcama, harcanan paranın karşılığının daha iyi alınması önem taşımaktadır. Ayrıca, performans-yönlü ödeme sistemiyle, ücret ve diğer ödüllerin performansa bağlanması ile teşvik ve cezaların öneminin artırılmasına çalışılmaktadır.

•**Sorumluluk, Kalite ve Performansın Sağlanması:** Performansın iyileştirilmesi için, yöneticilere kaynakların yönetiminde daha fazla esneklik ve özgürlük tanınması gerekli, fakat aynı zamanda yetki devri karşılığında performans ve sorumluluk da

daha fazla artırılmalıdır. Böylece bürokratların, kaynakları yönetirken spesifik performans hedeflerinin başarılmasında sorumluluk almaları sağlanmaya çalışılmaktadır. Bir bürokrati sorumlu tutabilmek için, görev ve hedeflerin kabul görmüş bir tanımına; belirli performans ölçütlerine, sonuçların görülmesine ve analize uygun bir sisteme gereksinim vardır.

•**Rekabetin Geliştirilmesi:** Girişimci kamu yönetimleri politika belirlemeyi hizmet götürmeden ayıran sistemlere kaymaya başlamıştır. Bu sistemlerin başlıcaları, "Kullanana ödetme (user charging)", "pazar araştırmasından yararlanarak ve katı kurallar getirerek sözleşmeyle işlerin dışarıya yaptırılması (contracting out)"; "devletin yaptığı refah ödemeleri çerçevesinde belgelerden (voucher) yararlanılması"dır.

•**İhtiyaca Cevap Veren Hizmetin Sağlanması:** Hizmete ulaşılabilirliğin artırılması şeffaflığın artırılması ve hizmet birimlerinin yararlanacaklara daha yakın olmasıyla mümkündür. Yararlananların aktif katılımının sağlanması, duyarlılığın artırılması, insan ihtiyaçlarının tatmini önemlidir.

İnsan kaynağı yönetiminin iyileştirilmesi; bilgi teknolojisini işletmek; düzenleme kalitesinin iyileştirilmesi de önemli konulardandır.

Vatandaşların talepleri farklılaşıp sofistifike bir hal almış ve aynı zamanda yönetimlerin çetin toplumsal sorunlar karşısındaki yeteneği sorgulanır olmuştur. Değişen şartlara uyum sağlama esnekliğinin sağlanması yaşamsal bir önem taşımaktadır. Bu çerçevede kamu hizmet reformu stratejilerinin iki yaşamsal unsuru bulunmaktadır Birincisi etkinlik, etkililik ve hizmet kalitesi açısından sonuçlar üzerinde daha yakından odaklaşması, ikincisi de fazla merkezi hiyerarşik yapıların yerini yerinden yönetim (decentralization) anlayışının almasıdır.

Kamu yönetiminin vatandaşların istek ve taleplerini dikkate alan, vergi verenleri müşteri kabul eden bir anlayıştır. Yönetimi daha müşteri-yönlü hale getirmek, onu daha performans-yönlü hale getirmek için yaşamsal önem taşımaktadır. Hizmetlerin artırılması, şeffaflık ve şikayet süreçlerinin sağlanması gibi bazı alanlarda gelişmeler olmaktadır. Kamu düzenlemesinin kalitesinin iyileştirilmesi, reformun giderek önemi artan bir odağı haline gelmiştir. Düzenleyici sistemlerin etkilerinin analizi ve düzenlemenin maliyet-etkin alternatiflerinin araştırılması, gittikçe artan bir şekilde yönetimin merkezi idare işlevlerinin rutin işleri haline gelmelidir. Kamu sektörünün performansının artırılmasında; "performansa daha fazla önem verilmesi", "paranın daha iyi kullanılması", "esnekliğin artırılması", "kontrol ve sorumluluğun artırılması", "müşteri ve hizmet-yönlü bir kamu sektörü", "strateji ve politika geliştirme kapasitesinin güçlendirilmesi", "ekonomik etkinlik üzerinde olumlu etki".ön plana çıkmaktadır.

Yetki devri ve kaynak kullanımında esneklik sağlanması, performans-yönlü kültürü geliştirmeyi kabul eden yeni yönetim anlayışının temel taşlarıdır. Yöneticilerin yönetmesine izin vermek ve yönetmelerini sağlamak strateji bütünlemektir. İnsan kaynağının etkin yönetimi temeldir. Burada öncelikler, yüksek kalitede liderlik ve yönetim ile daha esnek ve performans-yönlü personel ve işgücü uygulamalarını kapsamaktadır.



Günümüzde daha az merkezi bir kamu sektöründe performans yönlü bir kamu yönetimi anlayışını karakterize eden başlıca unsurlar (OECD,1994); "etkinlik ve etkililik kavramlarıyla belirlenen sonuçlar üzerinde daha yakından odaklanmak", "merkezileşmiş kurumsal yapıların, kamu kaynaklarının dağıtımı ve hizmetlerin tahsisi kararlarının daha fazla dağıtım noktalarınca alındığı merkezi olmaya yönetim yapısıyla yer değiştirmesi", "daha maliyet etkin politika alternatiflerinin keşfedilmesinde esneklik", "kamu sektöründe verimlilik hedeflerinin gerçekleştirilmesi çerçevesinde hizmetlerde etkinlik ve kamu kurumlarında rekabetçi bir ortamın sağlanması", "en az maliyetli, esnek, dış değişikliklere karşılık veren dinamik bir ortam geliştirmek ve devletin dönüşümüne aracılık edecek stratejik kapasiteleri güçlendirmek" tir.

Girişimci yönetimler hizmet verenler arasında rekabeti teşvik edip, kontrolü bürokrasiden alıp topluma vererek vatandaşları yetkilendiriyor. Kuruluşların performansını ölçerken girdilere değil çıktılara, sonuçlara bakılırken. onları yönlendiren yönetmelikler ve tüzükler değil, hedefler. Muhataplarına müşteri gözüyle bakıp tercih imkanı sunmakta. Sorunlara çözüm yerine önlem arıyorlar. Parayı harcama yanında kazanmaya da enerji sarfediyorlar (Osborne-Gaebler,1993:4).

#### **IV-SONUÇ**

Mal ve hizmet için kalite düzeyini belirleme ve bu düzeylerin gerçekleştirilmesi günümüzde tüm özel ve kamu kurumlarının en önemli işlevleridir. Yönetimin iyileştirilmesinde ve başarısında en önemli ve belirleyici etken insandır. Rekabet ve kaliteli üretim iyi eğitilmiş, örgütle özdeşleşmiş, katılımcı, yaratıcı ve sürekli işgücünü gerektirmektedir. Hareketsizlik yerine hareketlilik, hızlı karar verme, alt kademelere faaliyet serbestisi ve inisiyatif vererek onların girişimciliğini artırmak, az sayıda kurmay personel, az sayıda hiyerarşi kademesinden oluşan basit bir organizasyon yapısıyla faaliyette bulunulması değişimi kolaylaştıracaktır. Vizyona dayalı liderler kolektif beyin gücünü yükseltirecek yollar bulacaklardır. Bunun için insanlara yetki verecekler ve bir işbirliği ve girişimcilik iklimi oluşturacaklardır.

Devletin müşterisi, ona vergi veren vatandaşdır. Dolayısıyla vergi mükelleflerinin hiç de kolay kazanmadıkları paralardan ödedikleri vergilerin müşteriler istemleri doğrultusunda değerlendirilmelidir.Müşteri yönlü hükümet politikalarının geliştirilmesi yönünde ülkemizde kamu sektörüne yönelik olarak aşağıdaki alanlarda değişiklikler gerçekleştirilmelidir.

- Devletin işleyiş biçiminde köklü bir değişiklik yapılabilmesi için önemli önceliklerden birisi de devlette çalışan insanların ve düşüncelerinin ödüllendirilmesi, çalışmayanların ise tasfiye edilmesi yer almaktadır. Vatandaşların tanımlanması ve onlara gereksinimleri doğrultusunda hizmet verilmesi, işgörenlerin iyileştirme çalışmaları yapmaları konusunda cesaretlendirilmeleri-desteklenmeleri, daima mükemmelin aranması gerekir.

- Devlette neyin çalışıp, neyin çalışmadığını ve nerelerde iyileştirmeler yapılması gerektiğini iyi bilen insanlardan bütçeleme, finans yönetim, bilgi, satınalma ve personel sistemi gibi konularda ekipler oluşturulmalıdır. Asli görevlerini tanımladıktan

sonra personeli bu görevleri yerine getirmekte serbest bırakan sistemler ve kurallar geliştirilmelidir.

- Her kuruluşun kendi iş süreçlerini yeniden inceleyerek en düşük maliyette, en yüksek verimliliğe nasıl ulaşabilecekleri araştırılmalıdır. Gereksiz yönetim kademeleri kaldırılmalı, devlette kalite liderliği ve yönetimi oluşturulmalıdır. Ayrıca, performans kıstasları belirleme-performansı izleme ve değerlendirme birimleri, verimlilik iyileştirme ekipleri de oluşturulmalıdır.

- Kamu hizmetlerindeki verimliliği artırmak için uzmanlığa dayalı bir personel politikası uygulanmalıdır. Devlet yöneticilere güvenmeli, onları "usul"den değil "esas"tan sorumlu tutmalıdır. İşin gerektirdiği bilgi ve beceriye sahip olan adayları bulmayı amaçlayan personelin bilimsel seçimine önem verilmelidir. Görevde yükselme ile kurumdaki çalışkanlık, bilgi, beceri, yetenek, enerji, dinamizm ve yaratıcılık arasında ilişkili olmalıdır. Bireylerin ve grupların çabaları ve başarıları zamanında tanınmalı ve takdir edilmelidir.

- İdarenin verimsizliğini ortadan kaldırmaya yönelik olarak öncelikle, piyasaya verilmesi mümkün olan kamu hizmetleri süratle özelleştirilmelidir. Kamu sektörünün üretim ve ticaret alanında küçültülmesi sağlanarak yönetim, planlama, denetim v.b. asli işlevleri daha etkin bir şekilde yapabilmesi sağlanmalıdır.

- Mevzuata ve usullere uygunluk yerine elde edilecek sonuç ve başarının ölçülmesine önem verilmelidir.Bürokratik işlemleri tümüyle kaldırmak mümkün olmadığından bürokratik örgütlerin çeşitli hastalıklarının sonucu olarak ortaya çıkan, vatandaşları rahatsız eden, üzerinde düşünülmeden konulmuş kurallar ile artık geçerliliğini kaybetmiş, hiçbir ihtiyacı karşılamayan, zaman, para, kaynak ve emek savurganlığına yol açan kurallar ve uygulamalar kaldırılmalıdır.Vatandaş isteklerini alabilmek için, aşağıdan yukarıya bilgi ve vatandaş istekleri akışı sağlanmalıdır.

- Bürokraside yıl sonunda gerekli olup olmadığı bakılmaksızın artakalan ödeneğin harcanması adeta kendi başına bir amaç haline gelmiştir. Reformlarla, kuruluşlara daha fazla yıl sonu esnekliği tanıyarak, yıllık harcama telaşını azaltmak için, esas itibariyle yıl sonu itibariyle harcanmayan fonlara gelecek yıla taşınabilme imkanı tanımak ya da kuruluşlara gelecek yılın ödeneklerini harcayabilme imkanı sağlanmalıdır. Böylece bütçe ödeneklerinin fazla ayrıntıları kaldırılarak ödenek kalemleri arasında aktarmaları kolay hale getirilerek bürokratlara fonların kullanımında daha esneklik sağlanabilecektir. Yönetim maliyetleri için tek bir bütçe kalemi oluşturmak, değişen yerel önceliklerin ihtiyaçları ve program hedefleri doğrultusunda çıktılar üretmek için personel, danışman ve enformasyon teknolojisi açısından farklı kombinasyonlar kullanabilmeyi olanaklı kılacaktır.

- Bürokrasinin lider kadroları özel olarak seçilmeli ve sürekli eğitilmelidir.İşe yerleştirilmede ideolojik ve neopotik (akrabayı kayırmaya ilişkin) her türlü etkinin kaldırılarak, kadroların kayırmalarla değil, yeterli olanlarla doldurulması sağlanmalıdır.

- Ülkemizde belirli yönetim görevlerine gelebilmek için yöneticilik eğitimi almış olma şartı getirilmelidir. Ülkemizde tüm yönetim kadroları sınıflandırılarak, her bir sınıftaki

yönetim görevlerine gelmenin koşulları yasalarla belirlenmelidir. Boşalan yönetim görevlerine ancak yasal koşulları taşıyanlar atanmalıdır. Siyasal değişikliklerden etkilenecek kamu görevlisi sayısı sınırlı olmalıdır. Siyaset ve yönetim dengesi yeniden kurulmalıdır. Bürokrastların karar alma sürecini politikacı ile paylaşan kişiler olmasını değil sadece kurumun ya da programın teknik yöneticileri olmaları öngörülmeli ve bürokrasi üzerindeki siyasal denetim artırılmalıdır. Kamu sektöründe profesyonel yöneticiliğe yani yönetim alanında hizmet-öncesi ya da hizmet-içi eğitim önem verilmelidir. Özellikle kamu personeline belli sürelerle tüm bürokratların, her türlü eğitim teknolojisini kullanarak, Halkla İlişkiler konusunda, kısa süreli eğitim programlarına katılması sağlanmalıdır. Kamu yönetimi sadece teknik ve siyasal bir olgu olarak değil, aynı zamanda 'etik' bir olgu olarak da değerlendirilmelidir.

- Bakanlar Kurulu'nun, daha alt düzeylerde alınabilecek türden kararları almak zorunda bırakılması iş yükünü artırmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun hukuksal görev çerçevesi çizilmeli ve doğrudan Hükümetin ortak sorumluluğuna ve genel siyasetin yürütülmesine ilişkin olan ya da daha alt düzeylerde sonuçlandırılmayacak türden işlemler ya da eylemlerle ilgili kararlar Bakanlar Kurulu'nca alınmalıdır. Bu çerçevede Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, özellikle teknik düzeydeki bazı işlemleri yapabilecek bir konuma getirilmelidir. Böylece Bakanlar Kurulu kararına gerek duyulmayan işler niteliklerine göre bakanlıklararası eşgüdüm, doğrudan ilgili bakanlık, Bakanlık-Başbakanlık ilişkisi içinde sonuçlandırılabilir. Kamu yönetiminde görev, yetki ve sorumlulukların dağıtımının dengeli bir biçimde yapılması ve sorunların alt düzeyde çözülmesi sağlanmalıdır.

- Sayıştay kamu kuruluşlarını verimlilik, etkinlik, üretim düzeyi, kalite ve kaynakların yerinde kullanımı açısından denetleyerek, denetim sonuçlarına göre "performans" değerlendirmesi yapabilmelidir. Performans denetimi ile idare tarafından gerçekleştirilmek istenen bir faaliyetin amacına ulaşmış ulaşılmadığı, amacına ulaşıldı ise en az kaynak harcamayarak mı ulaşıldığı, ulaşılmadı ise en az kaynak kullanılarak amacına ulaşmanın mümkün olup olmadığı veya amaca ulaşmanın önünde idari, bürokratik ya da mali engellerin olup olmadığı araştırılmalı ve çözüm yolları konusunda alternatif öneriler geliştirilmelidir. Performans değerlendirmelerine göre kamu kuruluşlarının ödeneklerinin kesilmesi veya artırılması, yönetim seviyesinin değiştirilmesi ya da ödüllendirilmesi gerçekleştirilmelidir.

- “Maliye Bakanlığı” bir “Gelirler Bakanlığı” haline getirilmeli, vergilerin yönetimi sorumluluğu bu bakanlığa verilmelidir. Hazine ise “Harcamalar Bakanlığı” biçiminde yeniden örgütlenerek devlet harcamaları ve mallarının sorumluluğunu almalıdır. Vergi yönetiminde aşırı merkezileşmenin oluşturduğu sakıncaları gidermek için ,vergi idarelerinin organizasyonu açısından merkezle çabuk iletişim kurabilen, bölgesini tam olarak denetleyebilen, yine bölgesindeki ekonomik olayları belirleyebilen ve vergisel açıdan değerlendirebilen yapıya sahip olması gerekmektedir.

- Yönetim esaslarının iyileştirilmesi için merkezdeki görev, yetki ve kaynakların merkezin taşra teşkilatlarına ve yerel yönetimlere devri önemlidir. Kamu harcamalarının yüzde 12'si yerel yönetimler tarafından yapılmakta, geri kalanı merkezi yönetimce üstlenilmiş bulunmaktadır. Avrupa ülkelerinde bu oran yüzde 50'ler düzeyindedir. Yerel yönetimlerimizin mali kaynaklarının günümüzde yaklaşık yüzde 80'i merkezce toplanan vergilerden ayrılan paylar ve çeşitli yardımlar

bileşiminde merkez yönetimi eliyle sağlanmaktadır. Oysa bu oran birçok Avrupa ve ABD yerel yönetimlerinde hemen hemen tersine, ender durumlarda da yarıyarıyadır. Yerel yönetimlerin teşkilat yapısının yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenmesi amacıyla merkezi ve yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin yasal düzenlemelere, toplam gelirlerinin ve toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin artırılması gerçekleştirilmelidir.

#### **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

AKTAN, Coşkun Can (1995), **21.Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler**, İstanbul: TÜSİAD Yayınları

ARIN, Tülay (1991), "Devlet Hizmetlerinde Etkinlik: 'Kamusal Yönetim' mi 'İş İdaresi' mi?", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, İÜİF.

CANTZEN, Rolf (1994), **Daha Az Devlet Daha Çok Toplum**, (Çev. Veysel Atayman), İstanbul:Ayrıntı Yayınları

CAVLI, Mehmet (1995), **Devletin Yeniden Yapılanması**, İstanbul: İTO yayınları-1995-13

DPT (1994), **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi**, 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı-ÖİKR:2362/429.

GORE, Al (1995), **"Haha İyi Çalışan ve Maliyeti Daha Az Olan Bir Devlet Yarattılması"**, Verimlilik Dergisi, 1995/1.

GÖKER, Metin (1996), **2000'li Yıllarda Kamu ve Özel sektörde Yeniden Yapılanma**, İstanbul: TÜGİAD Yayınları.

KEANE, John (Der.)(1988), **Sivil Toplum ve Devlet-Avrupada Yeni Yaklaşımlar**, (Çev.E.Akın, A. Çiğdem vdg.), İstanbul: Ayrıntı Yayınları

MUTER, Naci (1995), "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme", **Özelleştirme Sempozyumu** (28/29 Nisan 1994-Manisa), Ankara: Doğu Matbaacılık.

OECD (1994), **Governance in Transition**, 13 Ocak 1994, (Çev. Musa Demir), Maliye Dergisi, S:118.

ORMOND, Derry (1993),"Improving Government Performance", **The OECD Observer**, No.184, October-November.

OSBORNE, David-GAEBLER, Ted (1993), **Kamu Yönetiminde Yeni esaslar (Girişimci Ruhunu Kamu Sektörünü Nasıl Şekillendiriyor?)**, İzmir: PETKİM Yayınları

PESTOFF, Victor A. (1995), "Beyond Exit and Voice: Citizens as Co-Producers", The EGOS Colloquium in İstanbul, 6 July, 1995

PETERS,B. Guy (1994), "Alternative Models of Governance: the Changing State and Public Service", Berlin:IPSA World Congress, Paper RC 27.

ROSANVALLON, Pierre (1988), "Toplumsal Görünürüğüün Çöküşü", (Çev. Ahmet Çiğdam), **Sivil toplum ve Devlet-Avrupadaki Yeni Yaklaşımlar**, (Der.John KEANE), İstanbul: Ayrıntı Yayınları