

## ETKİNLİKLE DEMOKRATİKLİK ARASINDA BELEDİYELER

Bedrettin KESGİN<sup>1</sup>

### ÖZ

Kamu yönetimlerinin tarihten günümüze kadar gelen temel ilkeleri zamana ve mekâna göre değişse de veya zamanla kamu anlayışı anlam kaymalarına uğrasa da kamu yönetimlerinin etkin/verimli ve demokratik olması gerektiği genellikle kabul edilmiştir. Bu ilkeler bazen uyumlu bazen de birbirlerine karşıt olarak kullanılmaktadır. Özellikle etkinliğin/verimliliğin demokratikliğe karşı üstünlüğü ve baskınlığı 1980 sonrası gelişen paradigma ile daha mümkün hale gelmiştir. Birçok yönetim bu iki ilkeyi uzlaştırdığını söylese de bunun o kadar kolay olmadığı, en azından yaşadığımız zamanda tanık olduğumuz bir gerçekliktir.

Çalışma, etkinlikle demokratikliğin benzer ve karşıt yönlerini kuramsal açıdan değerlendirilmeye çalışılacaktır. Ayrıca bu değerlendirme yapılırken kavramların uyumlaştırılması üzerinde durulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Etkinlik, Verimlilik, Demokratiklik, Belediyeler

**JEL Sınıflandırması:** H7, H70

## MUNICIPALITIES: BETWEEN EFFICIENCY AND DEMOCRACY

### ABSTRACT

Although the basic principles of public administration have varied depending on time and space or public understanding has shifted semantically over time, public administrations have generally been accepted to be productive/efficient as well as democratic. Efficiency/productivity and democracy principles are being used as compatible or opposite. Especially, supremacy and dominance of efficiency/productivity against democracy became more pronounced with paradigm developing after 1980. Even though lots of administrations claim that these two principles have been brought together, it is a reality that bringing them together is not so easy.

With this study, similar and opposite sides of efficiency and democratization concepts will be evaluated in a qualitative manner. Additionally, it will be showed that these two concepts are compatible with each other.

**Keywords:** Efficiency, Efficiently, Democracy, Municipalities

**JEL Classification:** H7, H70

---

<sup>1</sup> Yrd.Doç.Dr., Yalova Üniversitesi, İİBF, Sosyal Hizmet Bölümü, bedrettink@gmail.com.

## 1. Giriş

Etkinlik ve verimlilik<sup>1</sup> işletme yönetiminin kavramlarından olmakla beraber son yıllarda bu kavramların artan bir şekilde kamu yönetiminde de kullanıldığı görülmektedir. Bunda yeni kamu yönetimi anlayışının büyük etkisi vardır. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla, işletme yönetimi ve kamu yönetiminin birbirlerine yaklaştırılması hedeflenmektedir. Bu yüzden son yıllarda önem kazanan kavramların başında gelen yeni kamu yönetimi, en basit anlamıyla kamu işleyişinin işletme yönetiminin ilke ve standartlarıyla yürütülmesini ifade eder. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu-nun etkinlik ilkesiyle işlemesine ve özel sektör mantığıyla hareket etmesine dayanır. Bu yüzden gittikçe artan oranda hem kamu yönetimi hem de işletme yönetimi için etkinlik ve verimlilik, yönetim biliminin de en fazla ilgilendiği konuların başında gelmektedir (Yalçındağ, 1994: 4). “Sınırlı ama etkin devlet/kamu yönetimi” yaklaşımı kamu hizmetlerinde daha fazla yer almakta ve güçlü bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır (Öztürk ve Coşkun, 2000:153).

Etkinlik kavramıyla birlikte demokrasi veya demokratik yönetim dünyanın geldiği noktada olmazsa olmaz ilkelerden gözükmektedir. Demokrasi kamu yönetimlerini toplumsal uzlaşmanın bir yansıması olarak ortaya çıkarırken, diğer taraftan toplumsal amaca hizmet etmesi için kamu yönetimlerine anlam kazandırmak demokrasinin mümkün olmuştur. Her ne kadar yaşadığımız küreselleşme, şehirleşme, bireyleşme ve teknolojik gelişmeler devletin ve demokrasinin anlamını ve içeriğini değiştirse de demokrasi yine de kamu yönetimleri için vazgeçilmez kavramlardır. Bu vazgeçilmezlik yönetimlerin ve idarelerin meşruiyetinin ancak demokrasi ile mümkün gözükmelerinden kaynaklanmaktadır. Demokratik yönetim en yalın haliyle, halkın yönetime katılması, halkın seçimi ve halkın, seçtiği yönetimleri denetlemesi olarak görülmelidir. Dolayısıyla demokrasi, yönetimlerin halkın beklentisine ve isteklerine uygun hareket etmesini ifade eder (Sartori, 1993, Dahl, 2010 ve Çukurçayır, 2000).

*1 Bu iki kavram arasında anlam benzerlikleri yanında farklılıkları da mevcuttur. Buna rağmen bu iki kavram birbirlerini tamamlar nitelikleri ile vurgulanacaktır. Çünkü her iki kavram da amaçlarla ilgili ve bu amaçların ne kadar zamanda ne kadar maliyetle gerçekleştirildiği ile ilgili olduğu için bu çalışmada verimlilik ve etkinlik birbirlerini tamamlar nitelikte değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Etkinlik, bir faaliyetin planlanan etkisi ile gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkiyi gösteren bir performans boyutudur. Yalçındağ (1997: 4) etkinliği iş, faaliyet olarak görürken; verimliliği insan, para, araç-gereç, taşınmaz ve zaman boyutlarıyla bunların en az kullanılarak çıktılardan ortaya çıkarılmasına bağlar. Ayrıca burada en fazla hizmetin üretilmesi yani hizmetin “hizmet birim başına en az maliyetle” üretilmesi buna karşın en çok sonuçla bitirilmesinin hedeflendiğini belirtmiştir. Yükcü ve Atağan ise (2009: 4) verimliliği en genel anlamıyla, üretim sürecine sokulan çeşitli faktörlerle (girdiler) bu sürecin sonunda elde edilen ürünler (çıktılar) arasındaki ilişkiyle tanımlar. Burada verimlilik savurganlıktan uzak olma, kaynakları en iyi biçimde değerlendirme olarak ifade bulur. Ayrıca verimlilik, harcamalar konusunda daha hassas davranmayı zorunlu kılar. Yine verimlilik, elde edilen çıktının üretime giren girdiye veya girdilere matematisel oranını verir. Bunların girdisi emek, sermaye, teknoloji vb. olabilmektedir. Verimlilik özel sektör için önemlidir. Eğer firma ya da şirket verimli olmazsa rekabet edemez. Kamu yönetimleri ise toplumun hedeflerini ve stratejik amacını gerçekleştirmek zorunda olup, aksi takdirde bu yönetimler de verimli kabul edilmez. Verimlilikle burada, kamuda kullanılan kaynaklar ile elde edilen çıktılar arasındaki ilişkiyi ulaştırır. Kamu yönetiminde mevcut kaynaklarla azami derecede çıktılar elde edilmişse verimlilik söz konusudur. Böylece en az kaynakla istenilen çıktılar elde edilmiş olur. Yüksek verimlilik, aynı miktar kaynakla/malla daha çok çıktı üretmektir. Burada etkililiği de zikretmek ve verimlilikle karşılaştırmak gerekmektedir. Etkililik, stratejik planlara ya da hedeflere ulaşmanın yolu iken; verimlilik bir çıktının en az maliyetle yapılması; etkinlik ise girdi-çıkıtı mekanizması aracılığıyla işleri doğru yapabilmektir. Etkililik kavramının yönetim bilimlerinde kullanımı, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkmış ve diğer bilim dallarına yayılmıştır (Yükcü ve Atağan, 2009: 2).*

Çalışma ile etkinlik ve demokratiklik kavramları arasındaki benzerlikler ve karşıtlıklar irdelenecek, ayrıca demokrasi ile verimlilik ilkelerinin ve uygulamalarının uzlaşımın mümkün olup olmadığının izi sürülecektir. Yeni kamu yönetiminin etkinlik ve demokratik anlayışı nasıl etkilediği tespit edilecek, böylece kamu yönetiminde yaşanan değişimin hangi ilkeyi öne çıkardığı nitel ölçütle ve karşılaştırmalı olarak ortaya konulacaktır.

Etkinliğin ve verimliliğin yeni kamu yönetimi bağlamında daha fazla ön plana çıkması nedeniyle de çalışmada öncelikli olarak yeni kamu yönetiminin ne olduğunu ya da ne olmadığını ortaya koyarken, etkinliğin ve verimliliğin bu yeni kamu yönetimi için anlamından ve öneminden bahsedilmiş olacaktır. Çalışma ile demokrasiyi ayrıntılı inceleme amacı hedeflenmemiş yalnızca kamu yönetimleri için özellikle belediyeler açısından etkinlik ve demokrasi ilkeleri arasındaki ilişkiye değinilmesi hedeflenmiştir.

## 2. Etkinlik ve Demokratiklik; Uyum mu, Karşıtlık mı?

Demokrasi ve etkinlik kavramlarına yaklaşım çok boyutludur. Bunun en büyük göstergesi de demokrasi ve etkinlik konusunda tek bir yaklaşımın olmamasıdır. Etkinlik yaklaşımında amaç ve hedeflere odaklanılarak, girdi-çıkı ilişkisiyle bunu tanımlama söz konusu iken, demokratik yapıda halkın katılımı ve memnuniyeti tasarlanır. Bu yüzden iki yaklaşım zaman zaman da olsa birbirine zıt işler. Halkın taleplerinin yönetime yansımaları ve demokratik işlerlik, etkinliği azaltabilirken, etkinliği artırma amacı için demokratik işleyişten ve halkın istek ve taleplerinden taviz verilebilmektedir. Yine modern yönetimler, etkin ve demokratik idarelerin zorunlu olduğunu kabul ederken, bu ilkeleri uzlaştırma konusundaysa çok zorlanmaktadırlar (Blatter: 51). Bunda da en büyük pay iki yönetimin boyut, oluşum ve işleyiş kaynaklı farklılaşmasıdır. Kamu yönetimlerinin hedefinde daha çok toplumun kendisi ve uzlaşısı varken, özel sektör mantığında toplumun hedefleri yerine şirketin hedefleri konulmuştur.

İşletme mantığı kâr maksimizasyonunu, kamu yönetimleri ise kamu hizmetini hedefler. Ayrıca bu ve buna benzer birçok neden, bu iki yönetim mantığının geçmiş yıllarda birbirleri ile uzlaşmayan ve yer yer de çatışan kavramlar olarak düşünülmesine yol açmıştır. Günümüzde ise yapısal temelli ortaya çıkan ve yönetimde bazı değişim ve dönüşümleri zorunlu kılan gelişmeler bu iki yönetim anlayışını birbirleriyle uzlaştırmayı amaçlamakta hatta kamu yönetiminin işletme gibi yönetilmesini hedeflemektedir. Yine yaşadığımız dünyada neo liberal anlayış, kamu yönetiminin tam bir işletme gibi yönetilmesine daha fazla tarafken, diğer taraftan bu durumu uygulamalarına yansıtma konusunda daha maharetlidir. Neo liberalizmde demokrasi ilkesi yerine, kamunun idaresinde, işletme ilkeleri yani etkinlik ve verimlilik daha baskın durmaktadır.

Bu yüzden günümüzde demokrasi ve etkin kamu yönetim anlayışı uzlaşma sorunu yaşamaktadır. Bu iki alanın/kavramın aynı şekilde geliştiğini ve birbirlerini desteklediği söylemek zordur. En azından birçok uygulamada bunun gerçekleşmediğini aksine demokrasi aleyhine küresel sürecin hızlandığını ifade edebiliriz.

Kamu yönetimi içinde belediyelerde de benzer durumlar yaşanmaktadır (John, 2001: 98-99). Belediyelerin geçmişten günümüze demokrasi için olmazla olmaz kurumlardan olduğu ya da bu kurumların demokrasinin beşiği olarak görüldüğü açıktır. Bununla beraber belediyeler gittikçe etkin ve verimli kurumlar olması yönünde en azından telkinlere muhatap olmaktadır. Bununla yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin daha fazla amaç ve hedeflerini gerçekleştirecekleri, diğer kurum ve kuruluşlarla rekabet edeceğini daha da önemlisi belediyeciliğin sürdürülebilir olması için etkinlik ve verimliliğin ön planda tutulması gerektiği gündeme getirilmektedir. Özellikle küçük yerleşim yerlerinin bu değerleri daha iyi yansıtacağı belirtilir (Çukurçayır, 2000: 116-117). Bu yüzden etkinlik ve verimlilik kavramlarının kamu yönetimi için önemi “yeni kamu yönetimi” ile daha da artmakta ve sıklıkla kamunun etkin ve verimli işlemesi gereği üzerinde durulmaktayken, aynı şekilde bunun da yerel yönetimlere yansımaları kaçınılmaz olmaktadır. Burada kamunun rekabet etmesi ya da kamu yönetimi ile özel sektörün karşılaştırılması söz konusu olduğu için, özel sektörün yapısının ve işleyişinin model alınması gereği vurgulanır ve özel sektörün üstünlüklerinin belediye yönetiminde de işlerlik kazanması hedeflenir. Bu karşılaştırma yanında özellikle belediyeler bu açıdan değerlendirildiğinde ekonomik etkinlik ve demokratik işleyiş daha fazla karşılaştırılmaya çalışılmakta özellikle hizmetlerin maliyeti, verimliliği ve çıktısı bağlamında yaklaşımlar daha fazla gündeme getirilmektedir.

Belediyeler için görev ve yetkilerin, yerel yönetim birimleri arasında tasnif edilmesinde ve dağıtılmasında “demokratiklik ve etkinlik” ve “yetkilerin yerel topluluğa en yakın yerel yönetim birimince kullanılacağı” ilkelerinden hareketle yapıldığı görülmektedir. Bu boyutuyla belediye yönetimleri temel olarak demokratik kültürün öğrenildiği ve aktarıldığı birimler olduğu için önemsenmekte ayrıca belediyeler demokrasinin beşiği olarak tanımlanmaktadır (Mill, 1861). Bu demokratik vurguya etkinlik ve verimlilik ilkeleri de eşlik etmektedir.

Belediyeler merkezi yönetime göre daha küçük, sınırlı ve yerel olduğu için bu birimlere göre ölçek olarak işleyiş de farklılık arz edecektir. Bu ölçek farklılığı yönetimlerin işleyiş ve niteliklerini de değiştirmekte, dolayısıyla yönetim ölçeği, etkinliği ve demokratikliği de etkilemekte ve farklı sonuçlara yol açmaktadır.

Ölçek küçüldükçe demokratik ilkenin daha fazla gündeme geldiği, aksine ölçek büyüdükçe etkinlik ve verimlilik ilkelerinin işlerlik kazandığı geçmişten günümüze ifade edilmektedir. Bu yüzden merkezi yönetimler yerel yönetimlere göre daha etkin ve verimli iken, yerel yönetimlerin daha demokratik yönetimler olduğu sıklıkla ifade edilmiştir. Ölçek yapısı ya da yönetim ayrımı yerel yönetimleri de kendi içlerinde farklı etkilemekte ve farklı sonuçları ortaya çıkarmaktadır.

Belediyeler, il özel idarelerine göre yetki, görev ve sorumluluk olarak daha geniş ve kapsamlı yetkilere sahip olduğu için belediyelerin daha etkin, verimli, demokrasiye daha açık olduğu kabul edilmiştir. Yine büyükşehir belediyeleri etkinlik ve verimlilik uygulamalarında daha başarılı, ilçe belediyeleri ve daha küçük belediyeler ise demokrasi ilkesinin daha fazla işlerlik kazandığı yönetimler olarak görülmüştür. Özellikle büyükşehir belediyelerinde bu durum daha fazla önem kazanmaktadır. Bu ayrımlar da göstermektedir ki bu iki ilke ya da kavram farklı yönetimler yanında farklı bir şekilde işlerlik kazanmakta ve yönetime göre bunların önemi değişmektedir. Dolayısıyla etkinliğin ve demokratikliğin aynı şekilde işlemediği ve ölçüğe göre farklılaştığı da gözden kaçırılmamalıdır (Çukurçayır, 2000). Bu yüzden etkinliğin ve demokrasinin yan yana gelemeyeceği, uzlaşamayacağı, demokrasinin kamu yönetiminin, etkinliğin de işletme yönetiminin kavramı olduğu sıklıkla dile getirilmektedir. Dolayısıyla buradaki önemli bir sorun alanı bu iki uygulamanın uzlaştırılıp uzlaştırılmayacağıdır. Bununla beraber günümüz belediyeleri etkinlikle demokratik yapıyı birlikte işletmenin ve uzlaştırmanın yolunu aramaktadır.

### 3. Yeni Kamu Yönetiminde Temel İlke; Etkinlik

İşletme yönetimi kavramı olan etkinlik zamanla kamu yönetimi için de önemli bir kavram haline gelmiştir. 1980 sonrası işletmelerin ve özel sektörün erdemleri sayılırken, bu birimlerin ve özel sektörün kârlılıklarını nasıl arttırdıkları, bu birimlerin verimlilik sağlamadaki başarıları ve etkin bir yönetim sergilemeleri yani özel sektör mantığının kamu sektörüne uyarlanması kamuoyunda artan oranda bir vurguya sahip olmuştur. Kamu sektörü ile özel sektör etkinlik ve verimlilik açılarından değerlendirilirken, bu alanda ve bu ilkelerin anlamlarını tam olarak yansıtmada özel sektörün avantajlara sahip olduğu gittikçe daha fazla ifade buldu. Bu vurgu artarken diğer taraftan kamunun daraltılması, devletin küçültülmesi, harcamaların azaltılması da gündeme geliyordu (Eryılmaz, 2002).

Zamanla kamu sektörünün faaliyet alanını özel sektöre terk etmesi gereği telkin edildi ve özellikle İngiltere, Amerika gibi ülkelerde zaten bunun düşünsel temeli, zihni alt yapısı da vardı. Bundan dolayı bu ülkelerde bu hedefler daha kolay gerçekleşti. Yine bilişsel ve ideolojik olarak liberal model de çoktandır buna yatkındı ve bu ülkelerde özel sektör de kendini ispat etmişti. Tüm bu nedenlerden ötürü özel sektör, kendi alanını genişletirken, kamu sektörü daraltılmaya başlanmıştı. Diğer taraftan kamunun özel sektör mantığına bürünmesi gereğinden dolayı özel sektörün çalışma tekniği kamuya uyarlandı. Etkinlikle kamu yönetimlerinin planlarda belirlenen amaçlara, hedeflere ulaşması istenerek, kamu yönetimi bu amaçlara ne kadar yaklaşmışsa o kadar yüksek bir etkinliği gerçekleştirmiş olacağı kabul edildi. Etkinliğin de böylece birçok avantajından bahsedildi (Özer, 2005).

Etkinliğin avantajlarından bahsederken, somut göstergelerle performans ölçümlerinin yapılması da gerekliydi (Çevik, 2012: 210). Çünkü etkinlikten söz ederken, kamunun ortaya koyduğu programların, projelerin, hedeflerin veya sonuçların

ölçülebilir olduğu kabul edilir ya da bu hedefler ölçülebilir olarak tasarlanır. Bununla amaç kamuda etkinliktir.

Geçmişte kamu yönetimleri sosyal devlet işlevlerinin artışı ile birlikte bu birimlerin toplumsal ve ekonomik hayata müdahale boyutu da artmıştı. Bu müdahaleyle birlikte kamu yönetimleri hantal, verimsiz ve etkinlikten uzak bir yönetim tarzı olarak sürekli eleştirildi. Yeni kamu yönetimi ise buna bir son verme iddiasındadır. Etkinlik, kurumun amaçlarına vurgu yaparken, birimin amaçlara ulaşma derecesini de ölçer. Aynı şekilde etkinlikle kamu kurumlarının hantallıktan, verimsizlikten, kaynak israfından kurtarılması da hedeflendi.

Kamu yönetimleri ve bu birimlerin işleyişi ortadan kaldırılamayacağına göre çözüm olarak kamu yönetimi işleyişinin, işletme yönetimi mantığına ve işleyişine benzemesi birçok kesim tarafından özellikle neo liberaller tarafından çözüm olarak görüldü. Bundan dolayı idare (Administration) yerine işletme (Management) kavramı kullanılmış ve yeni kamu yönetimi (New Public Management) bu boyutuyla işletme mantığına bürünmüştü. Burada kamu yönetimi daha çok Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) olarak karşılık bularak, bununla devlet küçültülmeye çalışılırken, özellikle harcamaların kısılması gerektiği ifade edilmekteydi (Eryılmaz, 2002: 22-28, Ömürgünüşen 517-566).

Gelinen noktada ise bu değişim basit bir şekilde kendini sadece yeni bir kavram olarak ortaya çıkarmamakta, bir zihniyet değişimini ve geleneksel yapıdan farklı olarak farklı bir mantık silsilesini ifade etmektedir. Burada bahsedildiği gibi en önemli boyut işletmenin özü itibariyle kamuya uyarlanmaya çalışılmasıdır. Bunun için kamu hizmeti yerine müşteriye sunulan mal ve hizmetler, katı yönetim yerine esnek yönetim amaçlanmakta, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmakta, girdilerden çok çıktılara bakılmakta, hizmet sunumu ile düzenleme görevleri ve yönetim/yetki doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmaktadır.

Bu değişimler, kendini kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik olarak açığa çıkarmaktadır. Bu hem merkezi yönetim için hem de yerel yönetimler için başarılması gereken bir hedef olarak durmaktadır. Etkin devlet anlayışıyla, özellikle kaynakların kullanımının stratejik planlarda ortaya konulan hedeflerle mutabık olması amaçlanır. Bu geleneksel kamu yönetimi anlayışından ayrılışı ifade etmekte, bunun başlangıcı olarak da 1980 tarihi kabul edilir. Dolayısıyla bu yıllar sadece önemli değişimin olduğu yıllar olmayıp aynı zamanda bu değişimin ve dönüşümün dünya çapına yayılmasının da görüldüğü yıllar olmuştur.<sup>1</sup> Böylece 1973 tarihinden sonra ortaya çıkan sorunlardan ve kamunun yaşadığı dar boğazdan kurtulmanın yolu olarak kamuda etkinlik ve verimlilik ön plana çıkartılmıştır. Bununla harcamaları artan ama vergi toplamada zorlanan kamu kurumlarının yaptıkları hizmetlerde maliyeti azalt-

<sup>1</sup> Kamu yönetiminde bu ilkelere yanında, yeni kamu yönetimi anlayışında performans dayalı hizmet, hizmetlerde nitelik, yönetimde etkinlik ve verimlilik ön plana çıkmakta, sivil topluma ve piyasaya önemli vurgular yapılmakta, kamunun daraltıldığı bir yönetim oluşturulmaktadır (Eryılmaz, 2004: 58). Bu da neo liberalizmin epey zamandır savunduğu yönetim anlayışıdır. Ayrıca bu yönetim anlayışının ulusal mevzuatı aşan boyutları olup, etkinlik ve verimlilik standartları uluslar arası boyutuyla da ortaya konulmaktadır.

ma istenirken, en az girdiyle en çok çıktının hedeflenmesi gereği üzerinde durulmuştur.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, özellikle neo liberalizmin bir ideoloji ve zihniyet olarak baskın karakter olmaya başlamasıyla, dünya ölçeğinde yaygınlık göstermiştir. Böylece neo liberalizmin kamu yönetiminde ortaya çıkardığı değişim de yeni kamu yönetimi olarak tanımlanmıştır. Eski paradigmadan yer yer köklü ayrışmaları ifade eden bu anlayışta, kamu yönetimlerinin örgütlenmesinden işleyişine, ilkelerinden personel sistemine kadar yeni standartlar ve uygulamalar ortaya çıkmaktadır. Kamunun güçlü olması da onun kaynakları, yetkileri, sorumlulukları ve harcamaları ile değerlendirilmeyip, gittikçe daha fazla bu kaynakları ve harcamaları kamunun etkin bir şekilde kullanıp kullanmadığına bağlı olarak yönetimler başarılı ya da başarısız kabul edilmektedir. Bu yüzden günümüzde kamunun etkinliğine yönelik teorik tartışmaların yanında mevzuatta da artan bir şekilde etkinlik ve verimlilik kavramlarının yer edinmeye başladığı açıktır.

Türkiye’de etkinlik ve verimlilik açılarından merkezi yönetim, birçok teorik boyutuyla değerlendirilmesi yanında, kamunun bu standartlara uygun olarak uygulama içinde olması da artan bir eğilimdir. Özellikle 5018 s. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu burada zikredilmesi gereken önemli bir düzenlemedir. Bu kanunda kamunun yaptığı harcamaların hedef, amaç, performansla ilişkilendirilmesi yanında, harcama disiplini oluşturma da en önemli amaçlardan birisi olarak ortaya konulmuştur. Bu ve benzeri yasalarla etkin ve verimli bir kaynak kullanımı ve yönetim anlayışı sergileme hedeflenmiştir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi ilkeleri Türkiye’de ve Dünya’nın birçok yerinde kamu yönetimlerini tanımlamada esaslı bir unsur olmaktadır. Burada kamu yönetimlerinin stratejileri belirlenirken daha çok kamunun sahip olduğu kaynakların sınırlı olması ve vergilerin azalması, devletin sınırlı müdahalesinin gereği, özel sektörün etkinliği ve sivil toplumun başarı öykülerinden hareketle belirlendiği için, kamunun alanı son derece sınırlı tutulmakta ve idarenin belli alanlardan çekilerek buna uygun stratejiler oluşturmaya çalışılmaktadır. Ayrıca bu anlayışta vatandaşların müşteri olarak görülmesi, hizmetlerin maliyet hesabıyla fiyatlandırılması da söz konusu edilmiştir. Kamu yönetimleri harcamalarını kısıtıkça ve hizmetler ücretlendirildikçe başarılı ve etkin bir kamu yönetiminin ortaya çıktığı kabul görmüştür. Daha önce de değinildiği gibi bu durum özellikle Anglo-Sakson/liberal ülkelerde daha ciddi karşılık bulan uygulamalar olmuştur.<sup>1</sup>

Esas olarak neo liberalizm, kamu yönetimlerinin birçok hizmet ve faaliyet alanından çekilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Daha az bürokrasi, daha planlı, kapsamı daha dar, esnek ve yerele inisiyatif veren bir anlayışla kamunun daha da daraltılması ve klasik liberallerde olduğu gibi neo liberallerde de kamunun kendi faali-

<sup>1</sup> “Yeni yönetim modeli adı verilen ‘yeniden düzenleme düşüncesi’; işletme sorumluluklarının merkezîyetçilikten uzaklaşması ve kamuya uyarlanması, uzaktan yönetim, girdi-çıkıtı yönetiminin geliştirilmesi, işlevsel noktalarda sözleşme yönetimi, bir planlama ve denetim sistemi içinde bütünleşmiş döneysel hesap verme, temel görevlerde yoğunlaşma, seçimli özelleştirme, performans hedefli personel politikası, iş görenlerin ve müşterilerin üretim sürecine katılımı gibi unsurları içermektedir” (Hendriks ve Tops, 144-145 Aktaran Erençin, 2002: 32).

yet alanına çekilmesini isterler. Kamu yönetimi alanının daraltılması gereği üzerinde durulmasına rağmen kamu faaliyetlerinin ve harcamalarının azalmadığı bilakis daha da arttığı zamanla anlaşılmıştır. Birçok ülkede kamusal faaliyet, kamunun ve dolayısıyla belediyelerin işlem hacmi ve kamu bütçeleri de artış göstermiştir (Akyel ve Köse, 2010: 2).

Yine de kamunun belli alanlardan çekildiği görülmekte, faaliyetlerini sürdürdüğü hizmet alanlarında ise kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olması gereği belirtilmektedir. Kamunun sahip olduğu ya da hariçte olan kaynaklarının sınırlı olduğu ve sınırlı olan bu kaynakların da optimal bir şekilde kullanılması gereği bu süreçte daha fazla vurgulanır. Burada kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu girdilerin en az maliyetle sisteme dâhil edilmesi ve en verimli bir şekilde bunun çıktıya dönüştürülmesi gerekli görülür. Neo liberallere göre kıt olan kaynakların, sınırsız ihtiyaçlara karşı ancak verimliliğin devreye girmesiyle birlikte “sürdürülebilir kamu yönetimi” ortaya çıkmış olur. Burada devleti küçültme ama işlevlerini arttırma amaçlanmakta, yani etkin devlet olmayla, devletin etkinliği ve verimliliği hedeflenmektedir (Bilgiç, 2008: 27).<sup>1</sup>

Kaynakların kıt olarak kabul edilmesi, sorumlulukların artması, kamu harcamaları için gerekli olan vergilerin alınmasının küreselleşmeyle gittikçe zorlaşması gibi nedenlerden ötürü, etkinlik ve verimlilik kamu yönetiminin temel ilkelerinden olmuştur. Etkinliği ve verimliliği sağlamada konusunda özellikle yöneticilere bu konuda önemli görevler verilmiştir. Yöneticiler kamu yönetiminin stratejilerini, amaç ve hedeflerini gerçekleştirmek için performans sistemini hedefleyerek personelin, teknolojilerin ve örgütsel yapının bu amaca göre düzenlenmesini sağlarlar. Bunun için rakipleriyle rekabet edebilmek için kamu idareleri hizmet yerine kârlılığı da önceleymektedir.

Etkinlik ve verimliliğin farklı birimlere göre farklı etkinliğe sahip olduğunu belirtmiştik. Burada özellikle büyük ölçekli belediyeler ile küçük yerleşim yerlerinde temel bir ayrıma gitmek gerekmektedir.

#### **4. Yeni Kamu Yönetiminin Yerele Yansıması; Etkin ve Verimli Belediyecilik**

1980 sonrası dönemde merkezi yönetim yanında belediye yönetimleri de benzer şekilde etkinlik ve verimlilik kavramlarını merkeze almaya başlamıştı. Yine bu yıllarda belediye mevzuatı belirlenirken, belediyelerin amaçlarında ve işleyişlerinde etkinlik kavramları olmazsa olmazlardan olmuştur. Etkinlik ve verimlilik anlayışı belediyelerin kurumsal düzenlemelerini, örgütsel yapılarını buna göre uyarlamaya teşvik ediyordu.

Yerel yönetimler için özellikle mekân önemli gösterge iken, etkinliği ve verimliliği sağlamada nüfus ölçeği de dikkate alınmaktadır. Büyük ölçekli yapıla-

<sup>1</sup> Daha fazla ayrıntı için bkz. Bedrettin Kesgin (2012: 19-42).



rın/kamu idarelerinin dolayısıyla belediyelerin amaçlarını, hedeflerini ve stratejilerini yerine getirmede daha başarılı olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca kamu yönetimi içinde yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre etkinliği ve verimliliği gerçekleştirilmesinin daha gerçekçi olduğu kabul görmüştür (Yalçındağ, 1997: 5). Yerel yönetimlerin örgütlenmesi, işleyişi ve yerel rekabete açık boyutları gibi nedenler, bu birimlerin seçmenleriyle daha yakın ilişki kurmada belediyelere büyük avantaj sağlamaktadır. Ayrıca belediyeler, merkezi yönetimlere göre daha etkin bir hizmet sunarken (Stoker, 1996: 5 ve 1998) belediyelerin de kendi içinde farklılaştığı gözden kaçırılmamalıdır. Büyükşehirlerle diğer belediyeler arasında ayırım burada önemlidir. Bu iki idari birimin farklı nitelikleri olduğu, farklı mevzuatları ve büyüklükleri olduğu için örgütlenişlerinden işleyişlerine, gelirlerinden harcamalarına kadar da aralarında farklılıklar olacaktır.

Bununla beraber hangi ölçekte olursa olsun yerel yönetimlerin demokrasi ilkesini anlamlı kılmalarının avantajı yanında etkin birim oldukları da kabul görmekte ve bu alanda daha başarılı oldukları kabul görmektedir. Bu yüzden liberalizmin öncülüğünde ve küreselleşmenin etkisiyle tüm dünyada yerel yönetimlere olan vurgunun temelinde biraz da bu birimlerin hem etkinlik hem de demokratik yapıya daha uygun olduğu kabulü vardır. Bu yüzden merkezi yönetim yerine yerel yönetimlerin etkinliği arttırılmaktadır.

Yerel yönetimlere olan vurgunun yanında yerel yönetimlerin piyasalaşma ve özelleştirme konularında bir araç olarak kullanıldığı da sıklıkla dile getirilmektedir. Kazgan, yerel birimlerin mali boyutuyla ve idari açıdan özerkleşmesi ile neo liberal dönüşüm sağlanırken, özelleştirmeye piyasalaşmanın önünün açılmak istendiğini belirtir. Bu boyutuyla yerel yönetimlerin ara-örgüt durumuna indirgenmesiyle bu birimlerin neo liberal dönüşüme hizmet ettiği belirtilmiştir (Kazgan, 2000: 128-129). Lorrain ve Stoker (1997: 4, 14) piyasa değerinin ya da işleyişinin artan oranda yerel yönetimlerde önemli rollere sahip olduğunu belirtmiştir. Yerel yönetimler de kendilerini piyasaya uyarlayarak, geçmişe göre daha fazla piyasa işleyişini model almaktadır. Burada hem piyasanın ve yönetimin hem de değerlerin değişim içinde olduğu, bundan ise en fazla etkilenenlerin başında belediyelerin geldiği görülmektedir. Piyasa işleyişinde rekabet ise belediyeleri etkin ve verimli olmaya zorlamaktadır.

Günümüzde belediyelerin etkinlik ve verimlilik gibi amaçlarını gerçekleştirmek için bu birimlerin maliyet hesabı yapmakta olduğu, çıktılarının girdileriyle ilişkilendirilmesi, performansın verimlilik temelinde değerlendirilmesi gereği daha güçlü söylem haline gelmektedir. Belediyelerin etkinlik ve verimlilik sağlama zorunluluğu, bu birimlerin harcamalarını ve hizmetlerini gerçekleştirmesi için de “yönetimde” planlı bir yaklaşımı zorunlu olarak ortaya çıkarmaktadır. (Falay, 1997: 5 ve Emrealp, 1993: 11)

Yerel hizmetlerin daha etkin, verimli ve halkın taleplerine ve beklentilerine daha duyarlı bir şekilde sunulmasına yönelik arayışlar, belediye yasalarına da yan-

sınıf<sup>1</sup> ve belediye yasalarında bu ilkeler temel amaç olarak ortaya konulmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla ortaya çıkan ve işletme yönetiminin alanına giren ilke ve standartların kamuya sirayet etmesiyle birlikte yerel yönetimlerde de katı bürokratik, merkezîyetçi yapı yerine daha esnek, hesap verebilen, şeffaf, katılımcı bir anlayışla birlikte etkinlik, verimlilik, etkililik kavramları birlikte yer almaktadır.

Türkiye’de merkezi ve aşırı bürokratik yapıdan uzak olma nitelikleri belediyelere özellikle bu konuda üstünlük sağlamaktadır. Bununla birlikte etkinlik ve verimlilik açısından belediye ölçeğine göre farklı sonuçlar oluşacağı da gözden kaçırılmamalıdır. Daha önce de belirtildiği gibi belediye sistemi içinde etkinlik ve verimlilik açısından özellikle büyükşehir belediyelerinin büyük avantajı olmaktadır. Diğer belediyeler ve özellikle büyükşehir ilçe belediyeleri bu durumda ikincil konumda olabilmekte, bu birimlerin etkinlikleri ve verimlilikleri azalabilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinde, onay verme makamı yani vesayet makamı olarak büyükşehir belediyeleri gözüktüğü için bu belediyeler kadar ilçe belediyelerinin yetkin oldukları söylenemez. Bu nedenle hem kaynakları hem de yetkileri bağlamında büyükşehirlere göre kısıtlı ve sınırlı kaynaklara sahip olmalarından dolayı büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri ile küçük yerleşim yerlerindeki belediyelerin bu durumu, etkinlik ve verimlilik açısından büyükşehir belediyelerine göre daha olumsuzdur.

<sup>1</sup> 2004 tarihli 5216 s. **Büyükşehir Belediye Kanunu**;

Amaç MADDE 1.- Bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, **etkin, verimli** ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.

MADDE 18. Belediye başkanının görevlerini belirten madde,

d) Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin **etkin ve verimli** bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak.

e) Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin **etkin ve verimli** yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı

MADDE 21.- ...

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Hizmetlerin **etkili ve verimli** bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, nüfusu üç milyon üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilir.

2005 tarihli 5393 s. **Belediye Kanunu**;

Belediye bütçesi

MADDE 61.

Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin **verimli, tutumlu** ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım;

Kent konseyi

MADDE 76.- ...

Belediyeler kamu kurumunu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin **etkili ve verimli** yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

MADDE 77.- Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürliilere, yoksul ve dışkılara yönelik hizmetlerin yapılmasında belde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde **etkinlik**, tasarruf ve **verimliliği** artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.

Buna benzer maddeler diğer bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinde de vardır. 5302 s. Kanunda verimliliği özellikle bütçe harcamalarında bahsedilmekte ve valiyeye bu konuda görev vermektedir. Bkz. 5302 s. İl Özel İdaresi Kanunu.

Belediyelerde etkinlik ve verimlilik vurgusunun artmasına rağmen bu birimlerin, hem etkinliği hem de kısmen demokratikliği engelleyen, yapısal sorunları vardır. Bunların başında geleneksel kamu yönetiminin ortaya çıkardığı sorunlar gelmektedir. Burada bürokratik yapı, hantal işleyiş, kayırmacılık, yandaş ilişkileri ve kapalı işleyiş, nitelikli personelin yetersizliği gibi temel sorunlar Türkiye’de kamu yönetiminin işleyişini olumsuz etkilemekte, bunun belediyelere de yansımaları da olumsuz olmaktadır. Ayrıca mali yetersizlik ve nitelikli personelin azlığı gibi sorunlar da etkinliği ve katılımcı siyasal/demokratik yapının ortaya çıkmasını ya da işleyişini olumsuz etkileyebilmektedir. Toplumsal beklentilerin artmasıyla bunların karşılanamaması arasında makasın gittikçe açılması etkinliği olumsuz etkilemekte, demokratik katılımın yetersizliği yapısal yönetim sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Etkinliği ve demokratikliği gerçekleştirecek olan temel unsur insandır. Dolayısıyla insan unsuru bu konuda irade göstermeyip, geleneksel olarak aldığı yönetim yapısını sürdürmek isterse ki çoğu durumda eski yapıyı sürdürmektedir, kamu yönetiminin etkin, verimli ve demokratik işleyişi sekteye uğramaktadır. Yine Türkiye’de belediyelerde etkinlik ve verimlilik için olmazsa olmazlardan olan açıklık, şeffaflık, stratejik planlara göre harcama/rasyonel harcama, katılıma açık ve hesap verebilir bir yönetimin gerçekleşmesi için daha fazla çaba gösterilmesi gerekir.

##### **5. Yerel Yönetimlerin Vazgeçilmezi; Demokratik Yönetim ve Katılım**

Yerel yönetimler, mahalli düzeyde vatandaşları ilgilendiren ve vatandaşın hayatına etki eden tüm alanlarda etkili olan ve faaliyet gösteren idari birimlerdir ve bu yüzden “demokratik terbiye” kuruluşlarıdır (Tortop, 1992: 3). Halkın ihtiyacını karşılayan ve halka en yakın kurumlar olmaları nedeniyle belediyeler, demokrasi için hayati derecede önemlidir. Halka yakınlık ve katılım demokratik temsili de olumlu etkilemektedir. İdari birimlerin nüfusu ve coğrafyası ne kadar küçükse bu birimler o kadar da halka yakın olmaktadır. İdari olarak ve nüfus açılarından küçük birimlerin halkı temsil etmesi daha mümkün gözükmemekte, bu da katılımı olumlu etkileyebilmektedir. Bu yüzden daha küçük yerel birimler halk katılımına daha açık, şeffaf, halk denetimini mümkün kılan demokratik kurumlardır. Bu yönetimlerin iyi işlemesi, hedeflerine ve amaçlarına ulaşmaları da demokratik ve etkin bir yönetime yol açabilmektedir. Küçük ölçekli belediyeler için etkinlik ve verimlilik açılarından daha önce de belirtildiği gibi aynı olumlu sonuç oluşmamaktadır.

Halkın yönetime katılmasını ifade eden demokrasi aynı zamanda yönetimden halkın beklentisini arttırmıştır. Bununla birlikte etkinliğin ve verimliliğin demokratik işleyişle ve halk katılımıyla doğrudan bağlantısı üzerinde çok fazla durulmamış, birçok durumda ise demokrasi ve etkinlik ilişkisi olumsuz olarak değerlendirilmiştir. Oysa belediyeler için hem etkinlik hem de demokratiklik vazgeçilmez ilkelere dayanmaktadır. Belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarındaki zamanla ortaya çıkan artış aynı zamanda kaynak gereksinimini de arttırmış, beklentiler artarken kaynaklar daha sınırlı kalmıştır. Bu sınırlılıkla birlikte demokratik talepler karşılanırken, kaynakların etkin kullanılması gereği üzerinde daha fazla durulmaya başlanmıştır.

Demokrasi ilkesinin yerel düzeyde uygulanmasıyla oluşan yerel demokrasi halkın temsilini daha mümkün kılmakta ve halkın kararlara katılımının en yüksek düzeyde tutulmasını sağlayabilmektedir. Halkın yerel hizmetlerin üretiminde ve yürütülmesinde sağladığı katılımın yönetimde sağlanan kalitenin ve arttırılan verimliliğinin demokratik anlayışa da hizmet edeceği ön kabulü vardır. Oysa bu her zaman gerçekleşmemekte hatta yönetim sürecinde kararların halka sorulması ve halkın işin içine dâhil edilmesi, yönetimlerin hızlı karar almasını olumsuz etkilemekte ve bu durumun etkinliği zayıflattığı da kabul edilmektedir. Bu olumsuzlama özellikle neo liberaller tarafından daha sık yapılmaktadır. Demokrasi talebi artarken diğer taraftan küreselleşme sürecinde demokrasinin bir dizi sorunla karşılaşması kaçınılmaz olmaktadır. Yeni kamu işletmeciliği ya da piyasa özgürlükleri bahsedildiği gibi vatandaşların kamu yönetimlerine sorunsuz bir şekilde ve kapsamlı boyutluyla katılımına olanak vermemekte, dolayısıyla özellikle demokrasi kavramını bu durum işlevsiz kılabilir. Bu yüzden yeni kamu yönetimi anlayışında kamu yönetimlerinin etkinlikleri artarken, bunun demokrasiye yansımaları da aynı şekilde olumlu olmak mümkün gözükmemektedir. Demokrasiyi sorunsallaştıran bir başka unsur da yaşanan küreselleşme sürecidir. Bu sürecin yönetimlere hızlı, etkin, verimli ve rekabet etme gibi ilkeleri uygulamaya koymayı zorunlu hale getirmesiyle, yerel yönetimlerin, demokratik katılımı bazen önemsiz olarak algılamalarına neden olmakta, en azından belediyeler uygulamalarında bunu ortaya koymaktadırlar. Demokratik yapının ulus devlet yapısında geçerli yönetim ilkesi olduğu, dolayısıyla demokratik katılımın küreselleşme sürecinde çok da geçerli bir ilke olmadığı daha açık bir şekilde dile getirilmektedir.

Bu olumsuzluğa rağmen yaşadığımız çağda bir kısım olumlu gelişmeler de gözden kaçmamaktadır. Bu olumlu gelişmelerin başında şüphesiz toplumsal bilinç, halk katılımının gereksinim olduğu kabulü ve demokratik katılımı kolaylaştıran teknolojik gelişmelerin varlığıdır. Türkiye de bu avantajlardan yararlanma yoluna gitmekte e-devlet, e-belediye devreye girerek demokratik katılımı ve denetimi sağlama yanında yönetimde şeffaflığı ve açıklığı ortaya çıkarma potansiyelini bu yeni gelişmeler ortaya koymakta, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin mevzuatları da buna göre şekillenmektedir. Bununla birlikte yeni gelişmelerin yönetime olumlu yansımaları ortaya koymada yalnızca mevzuatın yeterli olmadığını da görmek gerekmektedir. Çünkü etkinlik ve demokratikliği birlikte işlevsel kılma bir kültür, anlayış ve paradigma işidir.

Türkiye’de daha çok bu iki ilkenin önemi üzerinde durulurken, yasal mevzuat dayanaklarında bunların uzlaştırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Örneğin yerel yönetimlerin büyüklüklerinin ortaya çıkarılmasında etkinlik ve verimlilik ilkeleri göz önünde bulundurulurken, sınırların değiştirilmesi vb. durumlarda halkın oyuna başvuru olarak demokratik yapının işlerlik kazandığını belirtebiliriz. Nüfusu iki binin altındaki belediyelerin kapatılması, köyden belediyeye dönüşüm şartının beş bine çıkarılması, büyükşehir belediyeleri sınırları içinde belde belediyelerinin kaldırılması ve yeni ilçelerin kurulması gibi yenilikler, etkin ve verimli bir belediyeçilik için

önemli adımlar olarak değerlendirilebilir. Aynı durum demokratiklik için kolaylıkla söylenemez.

Küçük belediyelerin yaptıkları harcamalar kaynak israfı olarak değerlendirilirken, küçük belediyelerin amaçlarını gerçekleştirme ve hedeflerine ulaşması da zor görülmektedir. Oysa bu durum daha küçük belediyelerin demokrasi açısından daha aktif, başarılı ve halkın denetimine açık birimler olarak geçmişten günümüze fonksiyon sahibi olduğu gerçeğini gizleyemez. Küçük belediyeler etkinlik kaygısıyla kapatılarak, büyükşehir belediyelerinin bu anlamda avantajları nedeniyle bu birimlerin kapsam alanının artırılması, kendini daha baskın olarak hissettirmektedir. Oysa küçük birimlerde belediyeler halkla daha fazla bütünleşmekte ve halkın belediye yönetimine ilgisini bu durum daha da artırarak demokratikliğin etkinliğini geliştirmektedir.<sup>1</sup>

Belediye başkanı ve belediye meclisi ilişkileri de etkinlik ve demokratik işleyiş hakkında ayrıca bilgi vermektedir. “Güçlü başkan zayıf meclis” günümüzde özellikle büyükşehir belediyeleri için kullanılan önemli bir tespittir. Demokrasinin vazgeçilmezlerinden olan ve demokratik temsili göstermede daha başarılı olan belediye meclislerinin belediye başkanlarına göre daha ikincil olmaları, büyükşehirden ilçe belediyesine, il belediyesinden belde belediyesine kadar şahit olunan bir gerçekliği ifade etmektedir. Burada demokrasi açık vermekte, etkinlik ise kendini güçlü bir şekilde ortaya koymaktadır. Belediye meclisleri demokratik temsil ve katılım için daha anlamlı organlar olmalarına rağmen belediye meclislerinin yetki, görev ve sorumlulukları belediye başkanına göre daha sınırlıdır. Bundan dolayı demokratiklik, etkinlik ve verimliliğe adeta kurban edilmektedir.

Merkezi yönetim yanında yerel yönetimlerde de demokratik birçok sorun açığa çıkmakta, etkinlik ve verimliliğin vurgulanmasıyla zaten zayıf olan demokratik işleyişin daha da içinin boşaltılması söz konusu olabilmektedir. Bu durum demokratik kurum olan ve demokrasinin öğrenildiği bir zemini ifade eden belediyelerin temel demokratik fonksiyonlarını anlamsız kılabilecek olumsuzluklara muhatap olma ihtimalini de güçlendirmektedir.

## 6. Sonuç; Çatışma İle Uyum Arasında Etkinlik ve Demokratiklik

Günümüzün yükselen değeri ve geçerli ideolojisi olan neo liberalizmde etkinlik, piyasa güçleri ve özel sektöre indirgenmekte ve kamunun bu alanda başarılı ol-

<sup>1</sup> BELDES ve KÖYDES uygulamaları yerel yönetimlerin kaynak kullanımında etkinlik sağlamaya yönelik çalışmalarındadır. Hem yeniden yapılanma hem de kaynak israfını önleme anlamında işlerlik kazanan bu uygulamalarla küçük birimlerin etkinlik yapamayıp verimliliklerini de engelleyen mevcut durumlarının ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Burada etkinlik ve verimlilik olmadan demokrasinin çok fazla anlamı olmadığına yönelik bir çıkarsama yapılabilir. Bu uygulamalar ayrıca önceliğin etkinlik ve verimliliğe verildiğinin de açık göstergesidir.

KÖYDES: Köylerin Altyapılarını Destekleme Projesi, Amacı; susuz veya suyu yetersiz köy ve bağlarının sağlıklı ve yeterli içme suyuna kavuşturulması ile köy yollarının kalite ve standartlarının yükseltilmesi için uygulanmakta olan Köylerin Altyapısının Desteklenmesi projesidir. Bu projeye KÖYDES projesine ait ödeneğin iller bazında dağılımı, kullandırılması, izlenmesi ve denetimine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir.

BELDES: Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesinin Projesidir. Projenin amacı, nüfusu 10.000'nin altında bulunan belediyelerin (büyükşehir, il ve ilçe belediyelerinde) alt yapı ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu belediyeler tarafından sunulan mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin kalite ve standartlarının yükseltilmesidir.

ması pek fazla mümkün görülmemekte ve bundan dolayı da “kamu” olumsuzluklarla anılır olmaktadır. Yine bu düşünceye göre kamu yönetiminin etkin ve verimli olmasının yolu özel sektör gibi işleyişten geçmekte, aksi takdirde kamunun etkin ve verimli hizmet üretmesi beklenmeyeceği ifade bulunmaktadır. Demokrasi de aynı şekilde kamuyu yavaşlatan bir uygulama olarak görülmektedir. Bu yüzden demokrasi yerine kamuda gittikçe daha fazla etkinlik ilkesi vurgulanmış ve kamu yönetimlerinin de özel sektör gibi kamu işletmeciliği mantığıyla hizmetleri yürütmesi öngörülmüştür. Yeni kamu yönetimi de piyasa temelli ve işletmecilik mantığıyla işletme yönetiminin kamuya uyarlanması ve özel sektörün sahip olduğu etkinliğe kamu idaresinin de sahip olması gereği üzerinden hareketle üretilmiş ve işlerlik kazanmıştır.

Demokrasi ve etkinlik anlayışı burada büyük bir gerginlik alanını ifade ederken, bu iki kavramın bir “değiş tokuş” içinde olduğu (Okun, 1975: VII) kabul görmüştür. Bunun için modern kapitalist ülkeler, yönetimde demokrasi üzerinde durmak yerine, yönetimde etkinlik ve verimlilikle kamu yönetimlerini tanımlamaya ve tartışmaya çalışmışlardır. Oysa demokrasi için yerel yönetimler bir ekol, okul ve kültür kazandırma işlevine sahiptir.

Özellikle belediyeler bu iki kavram arasındaki rekabette kalmakta ve yerel yönetimlerin etkinlikleri üzerinde odaklanılmaktadır. Küreselleşme kültürü ulusal demokratik yapıyı zedeledikçe yerine evrensel demokrasiyi koyamadığını ya da en azından bunu vurgulamadığını belirtmek gerekir (Blühdorn, 2006: 4). Yaşadığımız zamanlarda etkinliğin daha fazla önemsendiği, vurgulandığı ve ön plana çıkarıldığı açıklıkla görülebilir. Bununla birlikte hem yazın dünyasında hem de yönetim anlayışında bu iki kavramın nasıl uyumlu hale getirileceği, entegrasyon sağlarken, hem etkinlik hem de demokratikliğin birlikte işlerlik kazandırılmasına yönelik çalışmalar da ortaya çıkmaktadır.

Yaşadığımız çağda etkin, verimli, demokratik, halk katılımını gerçekleştiren, açık, şeffaf, hesap verebilir yönetim ilkelerinin kamu yönetimi için ne kadar geçerli olduğunu tartışmak anlamsız durmaktadır. Stratejik düşünmek ve hareket etmek, kaynakları etkin yönetmek, bu kaynakları sorumluluk içinde yönetmeyi başarmak yerine daha çok bu ilkelerin nasıl gerçekleştirileceği ve uyumlulaştırılacağı üzerinde çalışılmaktadır. Benimsen bu ilkelerin var olup olmaması ya da gerekli olup olmadığı yerine, nasıl olması gerektiği üzerinde odaklanılmakta ve daha çok bu çerçevede tartışmalar yapılmaktadır. Burada özellikle halk katılımı ile etkin bir devlet ilkelerinin uzlaştırılması önemlidir.

Yine etkin, verimli devlet işleyişi ile demokratik anlayışın nasıl bir arada birini diğerine feda etmeden bu uyumun ortaya konulmasının çalışmalara konu edilmesi gerekmektedir. Bu yüzden çalışmada etkinlik ve verimliliğin ne olduğu, nasıl uyarlanmaya çalışıldığı yeni kamu yönetimi bağlamında değerlendirilmiştir.

Merkezi yönetim için olduğu kadar yerel yönetimler için de vazgeçilmez kavramlardan olan etkinlik ve verimliliğin günümüz yönetimlerinde temel ilke olduğunun altı çizilmiştir. Ardından yerel yönetimler için demokrasinin anlamına ve öne-

mine değinilmiş, bunun yanında yeni kamu yönetiminin ve kamu işletmeciliğinin demokratik katılım için taşıdığı olumsuzluklara değinilmiştir. Günümüz dünyası için demokrasi nasıl vazgeçilmezse, etkinlik ve verimlilik de bir o kadar önemli ilkelere dendir. Bundan dolayı bu ilkelerin zor olmakla beraber uzlaştırılması ve birbirlerini tamamlamaları gereğine vurgu yapılmıştır. Günümüzde demokratik anlayışın gelişmesine paralel olarak, devletin etkin ve verimli olması gereği de at başı ilerlemektedir.

Aynı şekilde halkın yönetimlerden beklentilerinin artması kamu harcamalarını da arttırmaktadır. Bununla birlikte kaynakların sınırlı olduğu, gelişigüzel harcamaları kamunun kaldıramayacağı ve birçok hizmetin böyle bir durumda kesintiye uğrayacağı sıklıkla tekrar edilmektedir. Dolayısıyla kamu faaliyetleri ve harcamaları da bir taraftan artarken, diğer taraftan bunların rastgele gerçekleşmeyip belli plan dâhilinde stratejik hedeflerle uyumlu olarak uygulamaya konulması gereği merkezi yönetim yanında yerel yönetimlerde de karşılık bulmaktadır. Ayrıca bu gelişmelerin teorik düzlemi yanında uygulama boyutu da önem kazanmaktadır.

Bunların yanında demokratik devlet anlayışı gibi etkin ve verimli kamu yönetimi anlayışının uluslararası standartları da oluşmaktadır. Ulus devletler de bu sürece duyarsız kalamamakta ve gittikçe kendilerini bu yapıya uyarlamaktadır. Bu durum, küreselleşmenin yanında biraz da neo liberal düşüncenin dünya çapında egemenlik kurmasıyla açıklanabilir.

Neo liberalizm bu boyutuyla minimalci ve müdahil olmayan kamu yönetimini ön plana çıkarmakta, böylece kaynak kullanımını sınırlandırmış ya da etkin bir kaynak planlamasını vurgulamıştır. Bu düşüncede demokratiklikle etkinlik kavramları birbirleriyle uzlaşmaz bir temelde değerlendirilmiştir. Demokrasinin gelişimi etkinliğin içeriğini boşaltıp bunu işlevsiz kılarken, etkinliğe işlerlik kazandırmakla da demokrasinin anlamını kaybedeceği belirtilmiştir. Bu işlevsizlik uygulamada karşılaşılabilen bir durumdur.

Son yıllarda etkinlik ve verimlilik ilkelerine artan oranda bir vurgu yapılırken, demokratik katılım ve birlikte yönetimin ikincilleştiği günümüzde, yaşanan küresel süreç ve ulus devletin çözülüşü de demokratik olana daha az önem verilmesine yol açabilmektedir. Oysa özellikle belediyeler açısından soruna yaklaştığımızda verimlilik, etkinlik ile demokratikliğin her durumda ya da zorunlu olarak birbirleriyle çelişen kavramlar olmadığı, verimlilik ve etkinliktен vazgeçilmeden de demokratikliğin gerçekleştirilebileceği gözden uzak tutulmamalıdır. Yerel hizmetler, demokratik mekanizma içinde yürütülmelidir. Bu demokratik yapı yerel yönetimlerde etkinlik ve verimliliği daha anlamlı hale getirebilecektir. Bu yüzden yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli bir duruma getirilebilmesi, yerel demokrasi arasındaki güçlü bağı kurmakla ve onu sürdürmekle mümkün gözükmektedir.

Son yıllarda merkezi yönetim, Türkiye’de kamu nitelikli hizmetleri yerel yönetimlere devretmektedir. Kendine ait bazı hizmetleri bu birimler, daha çok hizmetlerde etkinliği ve verimliliği arttırmak amacıyla yerel yönetimlere devretmek iste-

mektedir. Yerel yönetimlerin etkin ve verimli olması isteniyorsa diğer taraftan yetki, görev ve sorumluluk artışının bunu tek başına sağlama konusunda yetersiz kalabileceği akıldan çıkartılmamalı, bunun için mali kaynakların ve desteklerin de arttırılması gerekir. Yerel yönetimlerde etkin bir belediyeçilik için, mali olanakların geliştirilebilmesi ve bu konuda belediyelerin sahip olduğu kaynakların arttırılması sorunu bir nebze olsun çözecek gibi gözükmemektedir. Bu hem yerel yönetimlerin mali kaynaklarının arttırılmasıyla hem de hali hazırda sahip oldukları mali kaynakların da israf edilmeden etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasıyla gerçekleşecek bir durumdur.

Halkın katılımını sağlamayan, halkın ortak kararını önemsemeyen bir idarenin uzun vadede etkinliğini sürdürmesi ve faaliyetlerinde verimli olması zor gözükmemektedir. Tarihsel süreç bunların örnekleriyle doludur. Bu anlamda demokratiklik etkinliği ve verimliliği azaltan ya da anlamsızlaştıran bir ilke olarak düşünülmemelidir. Halkın etkin katılımı, demokrasi işleyişinin daha etkin, daha faal ve daha verimli olmasına yol açarken, demokrasinin bu etkinliğin ve verimliliğin sonuçlarının ortaya çıkarılmasında ciddi desteği vardır (Parkinson, 2004: 377).

Halkın siyasal sisteme ve idari işleyişe katılmaları aynı zamanda, etkinlik ve verimlilik adı altında idarecilerin yönetimi kendilerine yönelik uyarlamalarını ya da yakın ilişki ağlarına indirgemelerini de engelleme gücüne sahiptir. Halkın denetimi bu noktada devreye girerek özellikle yerel yönetimlerin varlık amacından sapmasını engelleme gücünü ortaya çıkarır.

Bununla birlikte mali yetersizlik ve nitelikli personelin azlığı gibi sorunların etkinliği ve katılımı azaltabileceği akıldan çıkarılmamalıdır. Bu durumun ortadan kaldırılması için bu birimlere mali destek yanında, kendi kaynaklarına sahip, en azından bir kısım “yerel vergi oranını kendilerinin belirlemesi”yle sahip olacakları yerel vergilerin sağlanması gerekir. Nitelikli personel de belediyelerin etkin işleyişi ve demokrasiyi işletmeleri için önemli bir unsurdur. Bu nitelikli personel etkin ve demokratik bir yönetim için mücadele ederken, stratejik amaca, hedefe yönelirken, objektif, tarafsız ve eşit davranmalı aynı zamanda azami derecede şeffaf olmalıdır.

Belediye başkanlarının etkin olması daha çok etkinlik ve verimliliği, belediye meclisinin aktif olması da daha çok demokratikliği sağlayan bir unsur olmaları nedeniyle bu durumun dengelenmesi ve uzlaştırılması gerekir. Türkiye’de halkın temsilcisi olan ve demokratik temsili daha iyi yansıtma kapasitesine sahip olan belediye meclis üyelerinin etkinliği daha da arttırılmalı ki demokratik yapı güçlensin. Büyükşehirlerde “güçlü başkan güçsüz meclis” yapısı demokrasiyi destekler gözükmemektedir. Bir de bunlara demokratik geleneği güçlü olmayan ülkelerin yönetim yapıları ve kültürel değerleri katıldığında demokratik yönetimin gerçekleşmesi ve etkin bir anlayışın buna eşlik etmesi daha zorlaşmaktadır. Bu zorluğa rağmen etkin, verimli ve demokratik bir belediye anlayışına yaşadığımız çağda daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır.



Türkiye’de ise etkinliği ve verimliliği daha fazla vurgulayan yeni kamu yönetimi anlayışının bütünüyle benimsendiğini söylemek zordur. Teoride bunun gerekliliği vurgulanırken bunun uygulamaya yansımaları çok kolay gözükmemektedir. Her ne kadar yeni kamu yönetimi ya da işletme yönetimi çerçevesinde belirlenen yeni belediyecilik anlayışı bütünüyle hâkim olmasa da büyükşehirlerin daha etkin yönetim modeline uygun olması nedeniyle bu birimlerin daha fazla desteklendiği ve sayılarının arttırıldığı, bununla birlikte demokratik katılımın özellikle büyükşehir örneklerinde ihmal edildiği ya da demokrasi ilkesinin uygulamada ikincilleştirildiğini söylemek abartı olmaz. Oysa yerel yönetimlerin avantajı ve üstünlüğü demokrasiyi işletmelerinden ve halk katılımına daha uygun yönetim olmalarından kaynaklıdır. Yerel yönetimlerin demokrasi ilkesini yeterince yerine getirmediklerinde ise bu durum bir nevi varoluş nedenlerini ihmal ve inkâr etmelerine yol açar.

Yerel yönetimlerden günümüz dünyasında beklenen, dünyanın geldiği noktadan hareketle demokrasiyi ve etkinliği uyumlulaştırmaları, özellikle demokratik katılımdan ve halk denetiminden taviz vermeden verimli/etkin bir yönetim ortaya koymalarıdır. Bu zor olmakla beraber, bunun zorunluluk arz ettiği de görülmelidir. Aksi takdirde yerel yönetimler meşruiyetini kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalabilecektir.

Yeni kamu yönetimi bağlamında etkinlikle demokratikliğin birbirleriyle çatışmadan nasıl uyumlu olacağı daha fazla çalışmaya konu edilmesi gerekmektedir. Yaşadığımız dünyada kamu yönetimlerinin dolayısıyla yerel yönetimlerin etkin, başarılı ve verimli olması isteniyorsa, kamu yönetimlerinin demokrasiyle bağlantısını güçlü kılmak durumundayız. Ayrıca demokratik katılımın ve vatandaş memnuniyetinin kamu yönetimlerini destekleyen ve onların başarısını kamçılayan gerçekler olduğu da unutulmamalıdır. Etkinlik ile demokratikliği uyumlaştırmak kamu yönetimlerinin misyonuna daha uygun düşmektedir. Kamunun işletme yönetiminden farklı olması, kamu yönetimlerinin aynı zamanda halka karşı sorumlu olması nedeniyle bu iki ilkenin uyumu, bu birimler için önem arz eder. Demokratiklik ilkesi kamu için ne kadar önemliyse, gittikçe bütçe baskı altında olan kamuda, etkinlik işlevinin de bir o kadar önemli olduğu unutulmamalıdır.

### **Kaynaklar**

AKYEL, Recai ve Hacı Ömer KÖSE (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, Türk İdare Dergisi, Sayı 466, s.9-24.

BİLGİÇ, Veysel (2008), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Asım BALCI A. NOHUTÇU, N.K.ÖZTÜRK ve B.COŞKUN (Ed.), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yayınları.

BLATTER, Joachim [http://www.unilu.ch/files/Blatter\\_Chap--2\\_Efficiency-and-Democracy.pdf](http://www.unilu.ch/files/Blatter_Chap--2_Efficiency-and-Democracy.pdf) erişim tarihi: 25.02.2013.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2012), Kamu Yönetimi, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ÇUKURÇAYIR, M.Akif (2000), Siyasal Katılım ve Yerel Demokrasi, Ankara: Yargı Yayınları.

DAHL, Robert A. (2010), Demokrasi Üzerine (Çev. Betül Kadioğlu), 2. Baskı, Ankara: Phoenix.

EMREALP, Sadun (1993), Belediyelerde Mali Yönetim, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, IULA EMME, İstanbul: Kent Basım Evi.

ERENÇİN, Arif (2002), "Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları, Çağdaş Yerel Yönetimler", Cilt 11, S. 4, s. 25-40.

ERYILMAZ, Bilal (2004), Kamu Yönetiminde Değişim, II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal (2002), Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.

FALAY, Nihat (1997), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 6, S. 2, Nisan, s. 5.

HENDRİKS, Frank ve Pieter TOPS (1999), "Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany", Public Administration, Vol. 77, No: I, Spring, s. 133-153.

INGOLFUR Blühdorn, Ingolfur/Welsh, Ian, eds. (2007), The Politics of Unsustainability, Eco-Politics in the Post-Ecologist Era, London/New York: Routledge.

JOHN, Peter (2001), Local Government In Western Europe, London: Sage Publications.

KAZGAN, Gülten (2000), "Yeni Ekonomik Düzen ve Ulus Devlet", Mülkiye Dergisi, Cilt 24, Sayı 220, Ocak-Şubat, s.128-138.

KESGİN, Bedrettin (2012), Kamu Sorumluluğunda Sosyal Hizmet, İstanbul: Açılım Kitap.

LORRAİN, Dominique and Gerry STOKER (1997), The Privatization of Urban Services in Europe, Social Change In Europe, (Ed. Dominique Lorrain and Gerry Stoker), Great Britain: Pinter.

MİLL, J.S. (1861), Considerations on Representative Government Policy in Utilitarianism, Liberty and Representative Government, London: J.M. Dent.

OKUN, Arthur (1975), Equality and Efficiency: The Big Trade-Off. Brookings Institution.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (1997), "The New Public Management", AÜSBF Dergisi, 52.

ÖZER, M. Akif (2005), "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", Sayıştay Dergisi, 59.

ÖZTÜRK, N: Kemal ve Bayram COŞKUN (2000), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış", Türk İdare Dergisi, 72, 426.

PARKINSON, John (2004): "Why deliberate? The Encounter Between Deliberation and New Public Managers." Public Administration 82, no. 2: 377-395.

STOKER, Gerry (1996), "Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy", King, Desmond ve Stoker, Gerry (der.), Rethinking Local Democracy, Macmillan, London, s. 1-27.

STOKER, Gerry (1988), The Politics of Local Government, Macmillan, London.

TORTOP, Nuri (1992), "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 1, Sayı 3, s.3-6.

YALÇINDAĞ, Selçuk (1997), "Yerel Yönetimlerde Etkinlik", ÇYY, Cilt 6, Sayı 1, s. 3-15.

YÜKÇÜ, Süleyman ve Gülşah ATAĞAN (2009), "Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 4, Erzurum.

