

Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları

Burhan AYKAÇ*

In recent years, the content of "Reinventing Government" has been one of the most focus upon subject, however there has been divergences in terms of aims, method, content and philosophy. All the many studies were produced in the past years, It has become the most important subject of the 1990's in Turkey.

The term "Reinventing Government" meaning the reorganization of public administration embodies both the central and the local administrations. In the study, we have not only focused on what the term "Reinventing Government" actually means in the content of local administration, but also what It should mean from a historical perspective with reference to general trends in the world.

Given the fact that local democracy is a key concept for the reorganization of local government, an analysis of the relations between "local democracy" and "the organization of local government" is a fundamental issue in our study. It is important the emphasize the fact that the principle of "subsidiarity" necessitates the participation in local administrations. Since the objective and a philosophy of reinventing government is based upon such essential values, e.g. human rights; democracy; the efficient rational and just allocation of public resources within the society. Therefore, Public Administration should give primary importance to the realization of these values. Moreover, the degree of the attainment to those principles should constitute the base of measuring the success of public administrators. This study aims to analyse the concept of "Reinventing Government" in above mentioned framework.

Giriş

İlk modern demokrasi 1770'li yıllarda kurulmuştur. 1900 yılına gelindiğinde yer yüzünde demokrasi ile yönetilen ülke sayısının 13, 1919 yılında 25, 1970'li yıllarda 30, 1980'li yıllarda ise 60'a yaklaştığını görüyoruz. Tarihte ilk defa, 1990 yılında, yeryüzünde yaşayan insanların % 50'sinden fazlası demokrasi ile yönetilen ülkelerde yaşamaya başlamışlardır. Sovyetler Birliği'ndeki gelişmelere benzer gelişmelerin Çin'de de meydana gelmesi halinde, dünyadaki insanların % 90'nı demokrasi ile yönetilen ülkelerde yaşıyor olacaktır (NAISBITT and ABURDENE, 1992: 13; HUNTINGTON, 1993: 23, Ankara, 1993, s.23). Böyle bir durumun

gerçekleşmesi, insanlık tarihinde yeni bir dönemin başlangıcı sayılabilir. Böyle bir sonuç, merkeziyetçi yönetim anlayışının yerini, büyük ölçüde yerinden yönetim anlayışına bırakacağı anlamına gelmektedir. Başka bir ifadeyle, kamu yönetiminde yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkacağını, ülkelerin yönetiminde seçimle işbaşına gelenlerin, atanmışlara nazaran daha geniş bir yönetim yetkisine sahip olacağı görülecektir.

Bununla birlikte son yıllarda, "Seçimle Gelen Krallar", "Demokrasi ve Sivil Toplum", "Demokrasi Çıkamaz", "Demokrasilerin İntiharı", "Demokrasi Teorisine Geri Dönüş", "Demokrasi ve Eleştirileri" gibi dilimize de çevrilen ve daha pek çok bilimsel eserde demokrasinin sınırları, açmazları veya karşılaşılabilecek muhtemel tehlikeler üzerinde durulmaktadır. Kabul edilen ortak görüşe göre, yayılan demokrasi dalgasının devam edebilmesi için, demokrasinin "Yerel Demokrasi" haline dönüştürülerek, demokrasiye kalıcı bir nitelik kazandırılabilceği noktasında yoğunlaşmaktadır. Eğer, demokrasi yerel demokrasi niteliği kazanamamış ise, bu demokrasinin yaşatılmasının çok güç olacağı, sık sık kesintiye uğrayacağı ve çeşitli güç odakları tarafından askıya alınabileceği, belirtilen kaynaklarda öne sürülmektedir. Demokrasinin, yerel demokrasi niteliği kazanması, klişeleşmiş ifadeyle, demokrasinin tüm kurum ve kurallarının sivil toplum örgütleri ve geniş halk kitleleri tarafından benimsenmesi, vaz geçilmez bir hayat tarzı olarak algılanması, korunması ve demokrasinin bütün kesimler için aynı ölçüler içerisinde istenmesi anlamına gelmektedir.

Ülkelerin siyasal sistemleri ile ilgili, bu gelişmelere paralel olarak, ekonomik alanda ise, bu yüzyılın başında, yaygın bir şekilde başvurulmuş "Devletleştirme" uygulamaları, 1980'li yıllara gelindiğinde yerini "Özelleştirme" akımına terk etmiştir. Öyle ki, özelleştirme son yılların en sihirli kavramı ve kamuoyu tarafından benimsenen en etkileyici sloganı haline gelmiş ve bu slogan dünyanın her tarafında "Kamu Yönetiminin Küçültülmesi" anlamına gelen değişik ifadelerle dile getirilmeye başlanmıştır.

Ayrıca, günümüzde demokrasi ile yerel yönetimler arasında da sıkı bir ilişki olduğu, adeta yeniden keşfedilerek, dünya kamuoyunun üzerinde fikir birliği sağladığı ender konular arasında yerini almıştır (KAYA, 1992: 3; GÜLER, 1992: 2; YALÇINDAĞ, 1992: 80; TEKELİ, 1983: 4-5). Dünya Yerel Yönetimler ve Demokrasi Akademisi(WALD), Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği(IULA), Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Daimi Komitesi gibi uluslararası kuruluşlar, son 10 yıl içerisinde, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve demokrasinin yerelleştirilmesi için, eskisine nazaran, yoğun bir çaba içerisinde girmişlerdir. Bu çabaların da etkisiyle, bazı ülkelerde yerel yönetimlerle, yerel demokrasiler arasında bire bir ilişki kurulması, yerel demokrasi kavramının demokrasinin "Olmazsa Olmaz" bir unsuru olarak görülmesi, bazı durumlarda kavram kargaşası yaratabilecek bir nitelik taşısa da, demokrasi anlayışına yeni bir boyut ve tutarlı bir içerik kazandırması bakımından önemli bir gelişme olarak görülebilir. Son yıllarda,

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİN KÜÇÜLTÜLMESİ, YEREL YÖNETİMLER

yerel demokrasi kavramının bu içerikte ve bu anlamda kullanılması ise, varılan bir başka aşama olarak değerlendirilmektedir (GÖRMEZ, 1989: 70-71; YALÇINDAĞ, 1992: 17-18).

Biz bu çalışmamızda, yerel demokrasinin kurulabilmesi için, kamu yönetiminin küçültülmesi ve hizmetlerin yerelleştirilmesi gereğinin, özellikle altını çizmek istiyoruz. Ancak, bu bağlamda çeşitli ülkelerde yerel yönetimlerle ilgili olarak meydana gelen gelişmelerin özelliklerini yansıtan ve yaygın olarak kullanılan bazı temel kavramları ele almadan, yerel yönetimler ve yerel demokrasi arasındaki ilişkileri değerlendirmeden, bunun yapılmasının bir eksiklik olacağını düşünüyoruz. Bütün bunları bir amaç olarak değil de, daha iyi yönetmenin veya daha iyi yönetilmenin araçları olarak gördüğümüzü vurgulamak istiyoruz. Tıpkı, demokrasinin de ulaşılması gereken nihai bir amaç değil; yönetim sürecine daha anlamlı ve daha insancıl bir ivme kazandıran, insan odaklı bir hizmet anlayışının gelişmesinde ve yerleşmesinde etkili bir araç olarak görülmesi gerektiği gibi.

Yerel Yönetim Düşüncesinin Gelişimi

Batı'da, yerel yönetimlerin birer sivil toplum örgütü olarak geliştiği (TEKELİ, 1983: 6), kamu yönetimi içerisinde çağdaş anlamda yerel yönetimlere yer verilmesinin de ortaçağ dönemine kadar uzandığı kabul edilmekle birlikte (ORTAYLI, 1985: 9), bugünkü düzeye ulaşabilmeleri için aşağıda belirtilen gelişim çizgisini izledikleri öne sürülmektedir (YILDIRIM, 1990: 13):

- Klasik Liberal Yerel Yönetim Anlayışı,
- Beledi Yerel Özerklik ve Reform Hareketi,
- Beledi Sosyalizm,
- Beledi Emekçilik ya da Refah Devleti Belediyeciliği,
- Yerel Sosyalizm,
- Yerel Marksizm (Liberal Demokrasilerde),
- Sovyet Kenti ya da "Sosyalist Kent" Yönetimi,
- Kentsel Sosyal Hareketler,
- "Yeni Liberalizmin" Yerel Yönetimlere Bakışı,
- Alternatif Yerel Yönetim Hareketleri.

Ülkemizde, Batı'dan farklı bir gelişim süreci izleyen yerel yönetim anlayışı, 1850'li yıllardan itibaren biçimsel olarak bir uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Aslında, adına yerel yönetim denmese bile, dünyadaki bütün ülkelerin yönetim yapıları içerisinde yerel düzeyde örgütlenme biçimlerine yer verildiği görülmektedir (NADAROĞLU, 1982: 27). Ancak, her ülkenin kendi yönetim anlayışına göre, yerel yönetimlerin farklı örgütlenme biçimlerinde olması da doğal karşılanmalıdır (ÜSTÜNIŞIK, 1992: 52).

Cumhuriyet döneminin yerel yönetimlere bakış açısının farklı bir gelişim çizgisi izlediğini görüyoruz. 23 maddeden ibaret olan 1921 Anayasasının 6 maddesinde yerel yönetimlerle ilgili bir düzenlemenin yapıldığını görüyoruz. Bu maddede, "Nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir"(GÖZÜBÜYÜK, 1982: 94-95) denilerek, vesayetçi anlayıştan uzak, özerk bir yerel yönetim anlayışının benimsendiği görülmektedir. Gerçekten, 1921 Anayasasında öngörülen yerel yönetim modeli, gerçek anlamda bir demokratik yerel yönetim modeli olarak değerlendirilebilir(ORTAYLI, 1985: 207-208). 1924 Anayasası çerçevesinde, 1930 yılında çıkarılan Belediye Yasasında ise vesayetçi bir anlayış sergilenmektedir (TEKELİ, 1990: 47). Aynı eğilimin, hem 1961, hem de 1982 Anayasalarında sürdürülmesi dikkat çekicidir. Öte yandan, zaman içerisinde yerel yönetimlerin yerine getirmek zorunda oldukları görevlerde bir artış olmasıyla birlikte, merkezi yönetimin vesayetçi anlayışında da bir artış olmuştur(HEPER, 1987: 3). Öyle ki, sonuç itibarıyla, yerel yönetimler, adeta merkezi yönetimin seçimle iş başına gelen taşra birimleri konumuna getirilmiştir. Personel yasası, bütçe sistemi, denetim yöntemi, bürokratik yönetim geleneği merkezi yönetimle aynı usul ve esaslara tabi olan bir yerel yönetim biriminin, merkezi yönetim birimleriyle biçimsel farklılıklardan öte bir anlam taşımayacağı söylenebilir.

Türkiye'de gerçek anlamda yerel yönetimlerin bulunup bulunmadığı dikkate alınmaksızın; yerel yönetimlerin gelişmesi ile demokrasinin gelişmesi arasında bir paralellik kurulması, çok sık görülen bir yaklaşımdır(ERGÜDER, 1987:17). Oysa, Osmanlı'dan günümüze merkezi yönetimin, ne yetki ve sorumluluklarında, ne de hizmet sunma anlayışında önemli sayılabilecek bir değişme olmamıştır. Hatta, Cumhuriyetle birlikte, merkezi yönetim yeni reformları gerçekleştirme yükümlülüğü yanında, ekonominin bütün alanlarında KİT'ler kurarak yeni sorumluluklar üstlenmiştir. Bununla da yetinmeyerek, 1950'li yıllardan sonra demokrasinin yerleştirilmesi konusunda kendisini görevli saymıştır. Bu yükümlülüklerini her fırsatta, açık bir biçimde ifade etmiş olmasına karşılık; merkezi yönetimin yerel demokrasinin gelişmesine kaynaklık eden yerel yönetimlerin güçlenmesi konusunda aynı duyarlılığı göstermeyerek çelişkili bir tutum sergilediği görülmektedir. Böyle bir anlayışın benimsenmiş olmasını, merkezi yönetimin son 50 yıl içerisinde, uygulama alanında içine düştüğü en önemli açmaz olarak değerlendirebiliriz. Ayrıca, son yıllarda yerel yönetimler reformu olarak kamuoyuna sunulan yasa tasarılarının da aynı eğilimi yansıtmaları, son derece dikkat çekicidir.

Merkezi Yönetimin Yeni Görevi

Merkezi yönetim, "Demokrasinin tüm kurum ve kurallarıyla yerleştirilmesi" şeklinde ifade edilen anlayışı, gerçek anlamda yerel yönetimleri kurmaksızın, gerçekleştirebileceği yanılgısı içerisinde. Bu anlayışı ile, merkeziyetçiliğe sıkı

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİN KÜÇÜLTÜLMESİ, YEREL YÖNETİMLER

sıkıya bağlı kalarak, demokrasiyi güçlendirmek istemektedir. Oysa, demokrasinin "Olmazsa Olmaz" koşulu olarak kabul edilen yerel yönetimlerin, vesayetçi bir anlayışla yönetilmesinden en küçük bir ödün verilmeksizin bunun sağlanması mümkün değildir. Böyle bir çelişkinin doğal sonucu, kamu yönetiminin tıkanması, aşırı politizasyon, kaynak israfı, kısır döngü ve içine düşülen yönetsel açmaz olarak ortaya çıkmaktadır.

Yerel Yönetimlerle ilgili olarak, 1980'li yıllarda İngiltere'de yapılan düzenlemeler "Demokratik Merkezizetçilik", "Yeni Merkezizetçilik" (TRAVERS, 1989: 10) veya "New Fordism", "Post-Fordism" (COCHRANE, 1991: 286) gibi kavramlarla ifade edilerek, yerel demokrasinin bu anlayışla gerçekleştirilemeyeceği vurgulanmaktadır. Benzer eleştirilerin ABD'deki yerel yönetim sistemine de yöneltilmesi(BOYNE, 1992: 355), Almanya'da yerel yönetimlerin "Kooperatif Federalizm"(ESSER,1989:97) modelini benimsemiş olmaları, Türkiye'de ise "Güçsüz-Bağımlı"(EKE, 1982: 109) bir modelin beklenen sonuçları vermemesi, İskandinav Ülkelerindeki "Özgür Yerel Yönetim" anlayışının merkezi yönetimle diyalog eksikliğine yol açması(STOKER and STEWART,1989: 140), bu modellerin zayıf yönleri olarak gösterilmesi; olumsuz yönleri bulunmayan bir yerel yönetim modelinin, henüz kurulamadığı şeklinde değerlendirilebilir. Bu çerçevede, ülkemizde yerel yönetimlerle ilgili bazı eksikliklerin hoşgörü ile karşılanabileceği düşünülebilir. Ancak, bu eksikliklerin yerel yönetim felsefesine aykırı olması halinde, bu birimlere halkın güven ve desteğinin azalmasına yol açacağından, tehlikeli sonuçlar doğurabilecek bir özellik taşımaktadır.

Dünyada 60 civarında demokrasi ile yönetilen ülke bulunmaktadır. Bu ülkeler içerisinde, yerel yönetimleri güçsüz olmasına karşılık, demokrasisi güçlü olan tek bir ülke dahi mevcut değildir. Daha da önemlisi, 2000'li yılların kamu yönetimlerinin yeni bir anlayışla; iyi işleyen, kaynakları rasyonel kullanarak rekabetçi bir zihniyetle hizmet üreten, kendisini yetkili saymak yerine; sorumluluk bilinciyle hareket eden, yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devreden bir eğilimi benimseyeceklerini gösteren önemli işaretler bulunmaktadır.

Günümüzde, "Üniter Devlet" ve "Federal Devlet" anlayışına yeni bir kavram daha eklenmiştir. Bu kavram "Bölgeselleştirilmiş Devlet"(Etat Régionalisé) kavramıdır(KELEŞ, 993:210). Bu model İspanya ve İtalya dışında daha henüz geniş bir uygulama alanı bulmamış olmasına karşılık, gelecekte en çok tartışılması söz konusu olabilecek özellikler taşıyan bir model olduğu kuşkusuzdur. Bu modelde, yerel yönetimler, merkezi yönetimle yürütme erki yanında, yasama ve yargı yetkisi alanında da önemli boyutlarda söz sahibi olabilmektedirler. Böylece, üniter devletin yetki merkeziliği ile, federal devletin federe devletlerle aralarındaki gevşek ilişkiler dengelenmek istenmektedir. Buna ek olarak, ayrıca, üniter devletin temsilde adalet anlayışı ile, federal devletin yönetimde istikrar anlayışı arasında da bir denge kurulması amaçlanmaktadır.

BURHAN AYKAÇ

Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırmak

Kamu Yönetiminde meydana gelen aksaklıkların önlenmesi amacıyla, yapılması gereken köklü değişiklikleri ifade etmek için, farklı ülkelerde farklı kavramların kullanıldığını görüyoruz. İngiltere'de "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi", Avustralya'da "Kamu Yönetimi Reformu", Yeni Zelanda'da "Yeni Kamu Yönetimi", İskandinav Ülkelerinde "Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi", Fransa'da "Ademi Merkezileştirme Reformu", ABD'de "Devletin Yeniden Yapılandırılması", Sovyetler Birliğinde "Yeniden Yapılanma", OECD yayınlarında "Yeni Yöneticilik" kavramları tercih edilmektedir(TUTUM, 1994: 3-4). Ülkemizde de, "Yönetimde Reform", "Yönetimin İyileştirilmesi", "Bürokrasinin Azaltılması", "Devletin Küçültülmesi" gibi farklı kavramların kullanıldığını görüyoruz.

Bütün bu gelişmelere paralel olarak, kökeni çok daha eskilere dayanmakla birlikte, özellikle 1980'li yıllarda başlayan devletin yeniden yapılandırılması anlayışı, İngiltere, ABD, Fransa ve Sovyetler Birliği'nde iç kamuoyunun ilgi odağı haline gelmekle kalmamış, dünya kamuoyunun çok yakından izlediği bir konu olmuştur. 1990'lı yıllarda da bu alandaki gelişmeler, yeni bir ivme kazanmıştır. 1992'de ABD'de yayınlanan "An American Perestroika" olarak nitelendirilen, OSBORNE ve GAEBLER tarafından yazılan, "Reinventing Government" adlı kitabın büyük yankılar uyandırması sonucu(OSBORNE and GAEBLER, 1992: 1), Başkan Yardımcısı Al GORE tarafından hazırlanan "The Gore Report on Reinventing Government"(GORE, 1993) adlı raporda ifade edilen, kamu yönetimine yeni bir bakışı sergileyen anlayışla başlayan çalışmalar, diğer merkezîyetçi ülkeler ve özellikle Türkiye'de kamuoyuna "Devletin Küçültülmesi" şeklinde sunulan, özelleştirme uygulamalarına yeni bir boyut getirmiştir.

Son yıllarda çok tartışılan, özelleştirme uygulamaları ile, kamu yönetiminin küçültülmesi, daha etkili, daha verimli ve daha rasyonel işleyen bir kamu yönetiminin kurulması konusunda yapılan çalışmaları, dünyada görülen yeni eğilimlerin ülkemizdeki yansımaları olarak değerlendirebiliriz. Ancak, ortaya konan irade ile uygulamaların bağdaşır bir nitelik taşımamaları, yeni açmazlara düşüleceği görüşünün güçlenmesine yol açmaktadır. Ayrıca, 1960'lı yıllardan bu yana "Yönetimde Reform" konusunun bütün beş yıllık kalkınma planlarında ve hükümet programlarında yer almasına karşılık, istenen sonuçların alınamaması, kamuoyunun bu alandaki çalışmalara güven ve desteğinin önemli ölçüde azalmasına yol açmıştır.

Hizmette Halka Yakınlık İlkesi

Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında kabul ettiği "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" Türkiye tarafından 8.5.1991 tarihinde, bazı maddelerine çekince konularak onaylanmıştır. Özerklik Şartının "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi" olarak

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİN KÜÇÜLTÜLMESİ, YEREL YÖNETİMLER

ifade edilen (Subsidiarité-Subsidiarity) bu ilkeye göre : "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşın en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır"(KELEŞ, 1995: 7) anlayışı ifade edilmek istenmektedir. Son günlerde, çok sık duyduğumuz "Hizmeti Halkın Ayağına Götürmek" ifadesi bu kavramdan esinlenerek dile getiriliyor ise de, burada hizmeti merkezi yönetimin götüreceğinin bilinç altına yerleşmiş olduğu ortaya çıkmaktadır. Oysa, "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi", yerel ve ortak hizmetlerin, merkezi yönetimin dışında bir yönetim tarafından; yani yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği anlayışını yansıtmaktadır. Başka bir ifadeyle "Kamu Hizmetini Kamunun Hizmetine Sunmak"(Mettre le Service Public au Service du Public) şeklinde anlatılmaktadır(SENSENRENNER, 1992: 55). Ancak, -Subsidiarité-Subsidiarity- ilkesinin 1982 Anayasasında yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere uygun olup olmadığı tartışılabilir bir özellik taşımakla birlikte; yerel yönetimler ilgili yasalar görevler yönünden "Liste" yöntemini benimsediğinden ve bu görevler tam olarak yerine getirildikten sonra başka hizmet alanlarına yönelebilecekleri kabul edildiğinden bu ilkenin uygulanabilirliği bulunmamaktadır(KELEŞ, 1995:13). Bu durumda başka bir tartışma konusu ortaya çıkacaktır. Usulüne uygun olarak kabul edilen uluslararası sözleşmeler, normlar hiyerarşisine göre yasaların üzerinde yer aldığından, "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi" nin uygulanmasına hukuki bir engel bulunmamaktadır. Bu durumda da uygulamanın neye göre yapılacağı sorunu karşımıza çıkmaktadır. Yerel demokrasinin kurulması, hemşehirlilik bilincinin gelişmesi, halkın yönetime katılımının sağlanması bu ilke ile yakından ilgilidir.

Görüldüğü gibi, yerel yönetimler, bütün ülkelerde üzerinde ciddi bir biçimde durulan bir konudur. Her ülke kendi siyasal, toplumsal, ekonomik ve yönetim geleneğinin özelliklerini dikkate alarak bir model kurma çabası içerisinde. Londra, Stockholm, Kopenhag, Amsterdam, Paris, Madrid ve Tokyo gibi büyük kentlerin kendi ülkelerindeki yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılan genel düzenlemenin dışında; özel birer yasa ile düzenlemiş yerel yönetimler olmaları, hizmet üretiminin özel koşullarının oluşturulması zorunluluğunu göstermektedir(YÜCEL, 1994: 27). Bu konu ülkemiz için de hayati bir önem taşımaktadır. Bu bakımdan konunun enine boyuna ele alınarak gerçekçi ve uygulanabilir bir modelin kurulması zamanı geçmektedir.

Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu, pek çok ülkede yapılan araştırmaların verilerine dayanılarak Dünya Bankası uzmanları tarafından hazırlanan bir raporda, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için bütün ülkelerde alınması gereken önlemler şu dört ana başlık altında sıralanmaktadır(DAVEY, 1989: 1):

-Kentsel altyapı yatırımlarında önceliklerin kent gerçeklerini ve yerel eğilimleri dikkate alarak belirlemek.

-Finansman yönetiminde ve işletmecilikte büyük ölçüde yerel kaynaklara dayanmak.

-Kaynakların etkili kullanılması için, insan gücü planlaması, proje değerlendirmesi ve bütçeleme ilkelerine sıkı sıkıya uymak.

-Kentsel büyümeyi yerel kaynaklarla ilişkilendirmek ve sunulacak kent hizmetlerini gerçekleştirilebilir ve akılcı bir plan çerçevesinde yapmak.

Bu ana başlıklarla ilgili ayrıntıların yer aldığı raporda, ayrıca yerel yönetimlerin yapıları, görevleri, iç örgütlenme biçimleri, sevk ve idare özellikleri, finansman, muhasebe, dış ilişkiler, yatırımlar, kentsel büyüme, hizmet öncelikleri ve yerel eğilimler konuları çeşitli ülkelerden örnekler verilerek incelenmektedir. Bu raporda yer alan görüşlerin, dünyadaki yerel yönetim anlayışının hangi yönde gelişmekte olduğuna ışık tutacak bir nitelikte olması, ayrıca dikkat çekicidir.

Yerel Yönetimlerde Başarı ve Kaynak Sorunu

Güçlü ve başarılı yerel yönetimlerin kurulması, iyi işleyen bir yerel demokrasinin önkoşulu olarak kabul edilebilir. İskandinav Ülkelerinde yerel yönetim gelirlerinin ulusal gelire oranları % 20 ile % 30 arasında değişmektedir. Hollanda, İtalya, İngiltere, İtalya, İrlanda'da ise bu oran % 14 ile % 20 arasındadır"(TORTOP,, 1993: 4). Buna rağmen, bu ülkelerde yerel yönetimlerin kaynak sorunu bulunduğu sık sık dile getirilmektedir.

Dünyadaki bütün yerel yönetimlerin az veya çok kaynak sorunu olduğu kabul edilmektedir(DAVEY, 1989:41). Ancak, yerel yönetimlerde kaynak ile başarı arasında "Bire Bir" bir ilişki olduğu söylenemez. Türkiye'de yerel yönetimler kamu harcamalarının % 3'ünü yaparken, 1980'li yıllardan itibaren bu oran % 14'de kadar ulaşmıştır(YALÇINDAĞ, 1992:16; GÜLER, 1994: 21). Bu durumda 1980'li yıllardan itibaren yerel hizmetlerin kalitesinin 4-5 kat artmış olması gerekirdi. Bunu derken, sunulan hizmetlerle yerel kaynaklar arasında hiçbir ilişki bulunmadığını söylemek istemiyoruz. Ancak, yerel yönetimlerin kaynaklarını kullanırken ekonomik faktörlerden çok, siyasal faktörlerin etkisinde kaldıkları; bu yüzden de, hizmet önceliklerini gerçekçi ve toplumsal talepleri dikkate alarak, etkili, verimli ve rasyonel kullanmadıklarına dikkat çekmek istiyoruz(RAPOR, 1991: 11).

Yerel yönetimlerde başarılı hizmet sunulabilmesi için çeşitli görüşler öne sürülmektedir(RAPOR, 1991: 138-145; KARAMAN ve ERDUMLU, 1991: 203; KAYA, 1991: 43-51; EKE, 1982: 182-183 ve YALÇINDAĞ, 1992 45-75). Yapılan bir araştırmaya göre yerel yönetimlerde başarının bazı kriterlerinin olduğu, bunların da; aksiyona yönelik olma, hemşehriye yakınlık, özerklik ve girişimcilik, personele yönelik olma, etik değerler, hedefler ve yeterli yapısal ve siyasal ilişkiler, olduğu belirtilmektedir (BARBOUR, 1986: 47-83).

Sonuç ve Öneriler

Türkiye'de son 40 yıldan bu yana çok hızlı bir ekonomik, toplumsal ve siyasal değişim yaşanmaktadır. Ancak aynı değişim süreci kurumsal, örgütsel ve yönetsel düzeyde gerçekleşmemiştir. Bilakis, tam aksine kurumsal, örgütsel ve yönetsel alanda bir bozulma, tıkanma, hatta bir yozlaşma yaşanmaktadır. Bu durum merkezi yönetim alanında olduğundan çok, yerel yönetimler düzeyinde kendisini daha çok hissettirmektedir. Çünkü, daha henüz gerçek anlamda bir yerel yönetim modeli oluşturulamadan, demokratik süreç işlemeye başlamıştır. Bu yüzden, yerel yönetimler, merkezi yönetimden ümidini kesen geniş kitlelerin ilgi odağı haline gelmiştir. Ancak, ne var ki, kurulan yerel yönetim modeli, bu toplumsal talepleri karşılamak şöyle dursun; bunların envanterini çıkarabilecek bir konumda bile bulunmamaktadır.

Dünyadaki bütün ülkelerin çağdaş, güçlü, demokratik, kaynak yaratan, hizmet sunan, saydam, katılımcı bir yerel yönetim anlayışına yöneldiği, hatta belirli ölçüler içerisinde, kurumsallaşmasını tamamladığı bir yerel yönetim anlayışının, ülkemizde daha henüz kuruluş aşamasına bile gelinmemiş olması düşündürücüdür. Yerel yönetimlerle ilgili olarak hazırlanan "Yerel Yönetimler Reformu" yasa tasarılarının büyük ölçüde vesayetçi bir anlayışı yansıtıyor olması, hizmette halka yakınlık, özerk, kaynak yaratan ve girişimci bir yerel yönetim anlayışı yerine, bağımlı, güçsüz ve edilgen bir anlayışın benimsenmesi, merkeziyetçi yönetim anlayışına olan tutkumuzu ve bağımlılığımızı henüz aşamadığımızı göstermektedir. Ancak, ülkemizde yerel yönetimlerle ilgili yeterli bir bilgi birikiminin olduğu, bütün eksikliklerine rağmen şimdiye kadar yapılan uygulamaların, gelecekte kurulacak çağdaş ve gerçek yerel yönetimler için, çok önemli bir ön hazırlık niteliği taşıdığı da göz ardı edilemez. Önemli olan, yapılacak yasal düzenlemelerle, bu birikimin kullanılabilceği bir ortamın yaratılmasıdır.

Kamu yönetiminin küçültülmesi çerçevesinde, merkezi yönetimin mümkün olduğunca çok sayıda ki fonksiyonunun, hem özelleştirme yoluyla özel kuruluşlara devredilmesi, hem de bu fonksiyonlardan büyük bir kısmının çağdaş bir anlayışla yeniden yapılandırılacak yerel yönetimlere devredilmesi gereğinin altını çizmek istiyoruz. Ancak, yerel yönetimlere devredilecek bu görevler yanında, bu görevleri daha iyi yerine getirebilmelerini sağlayacak yetkileri de vermek gerekmektedir.

Her şeyden önce, dünyada uygulaması kalmamış katı bir vesayet denetiminden vazgeçilerek, bunun yerine "Hukuka Uygunluk Denetimi" ve "Performans Denetimi" konulmalı, yerel yönetimlere vergi koyma, merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerden pay alma, yerel ve ortak nitelikteki bütün hizmetlerin; kaynağı yerinden karşılanmak koşuluyla, yerine getirilmesi için yetki verme, halkın yönetime etkili katılımını ve denetimini sağlayacak mekanizmaları kurma gibi konuları içeren bir yapılanmaya gidilmelidir. Bu yapılanma, idari ve mali özerkliği sağlayıcı, sivil inisiyatife önem veren ve katılımcı bir anlayışı geliştiren bir nitelik

taşımalıdır.

10

Bütün bunların yerine getirilebilmesi için, yerel yönetimlere gerekli nitelikleri taşıyan personeli sağlayacak ve yerel yönetimlerin hizmet özelliklerine uygun, ayrı bir yasal düzenleme yapılarak, "Yerel Yönetimler Personel Reformuna" gidilmesi de zorunlu bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde çalışan personelin ayrı ve kendine özgü bir statüye kavuşması; yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin taşra uzantıları veya taşra kuruluşları konumundan kurtulmalarına katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

- BARBOUR, George P., FLETCHER, Thomas W. and SIPEL, George A.: (Çev. Şevki BULUT) Yerel Yönetimlerde - Belediyelerde - Başarının Yolları, Birlik Yayınları, İstanbul, 1986
- BOYNE, George A.: "Local Government Structure and Performance: Lessons From America?", Public Administration, Vol.70, Nu 3, Autumn 1992
- COCHRANE, Allan : "The Changing State of Local Government : Restructuring for the 1990s", Public Administration, Vol.69,Nu 3, Autumn 1991
- DAVEY, Kenneth : Strengthening Municipal Government, Report INU 47, The World Bank, New York, 1989
- EKE, Ali Erkan : Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, AÜSBF Yayını, Ankara, 1982
- ERGÜDER, Üstün : "Decentralisation of Local Government and Political Culture in Turkey", in HEPER, Metin :(Ed.) Democracy and Local Government İstanbul in the 1980s, The Eothen Press, Bonn, 1987
- ESSER, Josef : "Does Industrial Policy Matter? Land Governments in Research and Technology Policy in Federal Germany", in CROUCH, Colin and MARQUAND, David :(Ed.) The New Cenralism, Basil Blackwell, Oxford, 1989
- GORE, Al : From Red Tape Results Creating A Government that Works Better and Costs Less The GORE Report on Reinventing Government, Washington, September 7, 1993
- GÖRMEZ, Kemal : Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği, Hizmet-İş Sendikası Yayını, Ankara, 1989
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve KİLİ, Suna : Türk Anayasa Metinleri, 2.Baskı, Ankara, 1982
- GÜLER AYMAN, Birgül: Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE Yayını, Ankara, 1992
- GÜLER, Birgül : "Belediye Gelirlerinin Yapısı:1925-1989", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3,S.1, Ocak 1994
- HEPER, Metin : Democracy and Local Government İstanbul in the 1980s, The Eothen Press, Bonn, 1987

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİN KÜÇÜLTÜLMESİ, YEREL YÖNETİMLER

- HUNTINGTON, Samuel P.:(Çev.Ergun ÖZBUDUN) Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1993
- Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1992
- KELEŞ, Ruşen : "Hizmette Halka Yakınlık(Subsidiarity)", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.1, Ocak 1995
- KELEŞ, Ruşen : "İspanya'da Yerinden Yönetim", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.4, Temmuz 1993
- Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1991, s.28; Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1994
- NADAROĞLU, Halil : Mahalli İdareler, 4. Baskı, İstanbul, 1982
- NAISBITT, John and ABURDENE, Patricia :(Çev.Hakan PEKİNER) Megatrends for Women, Form Yayınları, İstanbul, 1992
- ORTAYLI, İlber : Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayınları, İstanbul, 1985
- OSBORNE, David and GAEBLER, Ted : Reinventing Governement, A Plume Book, Nev York, 1992
- STOKER, Gerry and STEWART, John : "The 'Free Local Government' Experiments and the Programme of Public Service Reform in Scandinavia", in CROUCH, Colin and MARQUAND, David : (Ed.) The New Centralism, Basil Blackwell, Oxford, 1989
- SENSENBRENNER, Joseph : "Mettre le Service public au Service du Public", Harvard-L'Expansion/Printemps 1992
- TEKELİ, İlhan : "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", AİD, C.16, S.2, Haziran 1983
- TEKELİ, İlhan : "Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyinin Değerlendirilmesi Üzerine", Türk Belediyeciliğinde 60.Yıl Uluslararası Sempozyumu 23-24 Kasım 1990, IULA-EMME, Ankara, 1990
- TORTOP, Nuri : "Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.2, Mart 1993
- TRAVERS, Tony : "The Threat to the Autonomy of Elected Local Govenment" in CROUCH, Colin and MARQUAND, David :(Ed.) The New Centralism, Basil Blackwell, Oxford 1989
- TUTUM, Cahit : Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, Ankara, 1994
- ÜSTÜNİŞİK, Belma : Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri, DPT Yayını, Ankara, 1992
- YALÇINDAĞ, Selçuk : Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1992
- YALÇINDAĞ, Selçuk : F.Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, TODAİE

