



YENİ KAMU YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLER

PROF. DR. KEMAL GÖRMEZ*

Giriş

Osmanlıdan günümüze Türkiye'nin gündeminden hemen hiç düşmeyen konulardan birisi devlet ve kamu yönetimi reformu olmuştur. Batılılaşma çabalarının hız kazandığı dönemde gündeme gelen reform tartışmaları son yıllarda da yoğun olarak yaşanmaktadır.

Yirminci yüzyılın ikinci yarısında devlet ve toplum anlayışının hızla değişmeye başladığı ve klasik bürokratik devletin toplumların ihtiyacına cevap vermediği ve kamu yönetiminde yeni arayışların ortaya çıktığı görülmüştür. Aynı şekilde kamu hizmeti anlayışında da önemli değişimler yaşanmıştır. 1980'li yıllarda klasik kamu yönetimi anlayışının tüm dünyada tartışılır hâle geldiği ve yönetimde demokrasi ve etkinliğin ön plana çıktığı bilinmektedir.

20. yüzyılda, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi sonucunda kamu kurumlarının büyümesi, hantallaşması ve yönetilemez hale gelmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır.

* Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

Ekonomik ve siyasal anlayışlardaki değişimler, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi ve nihayet özel sektör yönetimindeki gelişmeler, 1980'lerin başında kamu yönetim alanında önemli bir paradigma değişimini ortaya çıkarmıştır.

Bu süreç kamu sektöründe değişim ve reformu zorunlu kılmıştır. Refah devleti politikaları, kamuyu büyütmüş ve kamu yönetiminin faaliyet alanını genişletmiştir. Kamu örgütlerinin büyümesi ve faaliyet alanının genişlemesi, "verimsizlik", "israf", "hantallık" ve "kırtasiyecilik" gibi yozlaşma ifade eden suçlamaların hedefi haline getirmiştir. Hatta yürütme erkinin bu derece güçlenmesi demokratik devlet önünde ciddi bir engel olarak algılanmaya başlamıştır.

Bu süreçte 1980'li yıllarda kamu yönetimi anlayışında ciddi bir dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. 1980'li yıllar küreselleşme sürecinin tüm dünyayı etkilemeye başladığı yıllar olarak, birçok alanda köklü değişikliklerin olduğu ve bu değişikliklerin birbirlerini etkileyerek önemli sonuçların üretildiği geniş kapsamlı bir dönüşümün miladı olarak kabul

edilebilir. Bu dönüşümü iyi kavramadan, sağlıklı değerlendirmeler yapmak da mümkün değildir.

Ekonomik ve siyasal anlayışlardaki değişimler, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi ve nihayet özel sektör yönetimindeki gelişmeler, 1980'lerin başında kamu yönetim alanında önemli bir paradigma değişimini ortaya çıkarmıştır. Değişim, basit bir reform ya da yönetim tarzında kısmi bir dönüşüm değil; devletin yapısı, faaliyet alanı, toplum, birey ve piyasa ile ilişkileri gibi, kısacası kamu yönetiminin çevresiyle ilişkilerinde kapsamlı ve radikal bir yapılanma sürecini ifade etmektedir.

1980'e kadar olan dönemde ülkelerdeki reform çabaları daha çok geleneksel yönetim düşüncesi çerçevesinde yönetimi iyileştirme çabaları hâlinde gerçekleşirken, bu dönemden itibaren hizmet ve yönetim anlayışında radikal dönüşümler yaşanmaya başlamıştır.

Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimler

20. yüzyılın ikinci yarısına gelinceye dek yönetim anlayışında bazı değişimler yaşansa da genelde klasik-bürokratik örgütler etkinliğini sürdürmüştür.

1960'larla birlikte başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere sanayileşmiş-gelişmiş ülkelerde klasik örgüt ve yönetim düşüncesi ciddi tartışmalara konu

olmuştur. Bu dönemde Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ön plana çıkmaya başlasa da Yeni Kamu Yönetimi'nin kaynağını oluşturan tartışmalar 1970'lerdeki ekonomik krizdir. Ekonomik krizle birlikte devlet özellikle de sosyal devlet anlayışı yeniden sorgulanmaya başlamış ve sorunların devletin piyasada rol almasından kaynaklandığı, bu nedenle sürekli büyüme eğilimi gösterdiği, büyüyen örgütlerin yönetilemez duruma geldiği ileri sürülmüştür. Bu sorunlar etrafında tanımlanan devlet hantal, bürokrasi kırtasiyeci, kamu hizmeti ise vergi israfına neden olan verimsiz bir hizmettir.

Geleneksel düşünceden pek çok noktada ayrılmakla birlikte, yeni kamu yönetimi yaklaşımı özellikle performansa, sonuçlara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşa, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi devletin piyasada düzenleyici bir rolünün olması gerektiğini, özel sektöre görülebilecek hizmetlerin özel sektöre devredilmesi gerektiği, sosyal hizmetler alanında ise devletin bizzat bu hizmetleri yapmak yerine sivil toplum kuruluşlarını desteklemesinin daha iyi sonuç vereceği ayrıca desteklenen sivil toplum kuruluşlarının yaratacağı bilinçli katılımının hem politika oluşturmada hem de politika uygulamada daha etkin sonuçlar sunacağı ileri sürülmüştür.

1980'den sonra kamu yönetimi karşısında vatandaş ve sivil toplum, yeniden keşfedilmiş, yönetimin edilgen bir unsuru değil, karar ve uygulama süreçlerinde kendisinden yararlanan bir ortağı hâline gelmiştir. Demokrasi kavramı da bu noktada yeniden gündeme gelmiş, konuyla ilgili süregelen tartışmalara yenileri eklenmiştir.

Tüm yurttaşların kendilerini yöneten kuralların ve bunlara ilişkin temel kararların kendilerince alınmasının ve yaptırıma bağlanmasının hem hakları hem de görevleri olduğu bir yönetim tarzı olarak tanımlanan demokrasi yeni kamu yönetimi anlayışındaki katılım ve etkin yönetim çerçevesinde yeniden değerlendirilmiştir. Bu bağlamda merkezi ve yerel yönetimlerde hizmet etkinliğinin sağlanması demokrasi

Geleneksel düşünceden pek çok noktada ayrılmakla birlikte, yeni kamu yönetimi yaklaşımı özellikle performansa, sonuçlara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşa, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır.

Bir ülkedeki yerel idarelerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkilidir.

ve yerel özerklik tartışmaları da yerel yönetim reformları çerçevesinde ele alınmıştır.

Demokrasi ve yerel yönetimler arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Demokrasi ile yerel yönetimlerin birlikte anılması, komün yönetimleriyle başlamış ve komünler buldukları dönemde demokrasi hücreleri olarak kabul edilmişlerdir (Görmez 1997: 12). Günümüzde de yerel yönetimler demokrasinin temel kurumları

olarak görülmekte, yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayan ve halka kendi kendilerini yönetme erdemi kazandıran, demokrasinin gelişmesine katkı sağlayan kuruluşlar olarak ifade edilmektedir (Keleş 1993: 3).

Yerel yönetimler insanın özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yakınlaşmasında, insanların demokratik eğitim almasında ve davranış kazanmasında ve kendini ilgilendiren konularla ilgili daha fazla sürece müdahil olmasında önemlidir. Bir ülkedeki yerel idarelerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkilidir. Yerel idareler, demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır (Eryılmaz 1994: 122). Bununla birlikte yerel yönetimler daha küçük alanlarda faaliyette bulunmalarından ötürü demokrasiyi doğrudan daha fazla işletebilecek konumdadırlar. Ancak bunun için katılma ve temsilin sağlanması büyük önem taşımaktadır (Görmez 1997).

Batı yerel yönetim olgusunu ulus-devleti parçalamak için değil, bütünleşmeyi kolaylaştırmak için bir araç olarak görmektedir. Yerel özgürlükler Avrupa'da yurttaşların hak ve özgürlüklerinin zorunlu bir ögesini oluşturmakta ve özerk yerel yönetim kavramı bu çerçevede insan haklarının ve demokrasinin ayrılmaz bir parçası olarak nitelendirilmektedir. Batıyı yakından izleyen ve politikalarının uygulamaya çalışılan Türkiye'de de yerel yönetimlerin konumları konusunda çeşitli çalışmalar yapılmakta ve yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin nasıl olması gerektiği konusunda tartışmalar yapılmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği konusuna, merkezi yapının zedeleneceği kaygısıyla şüpheyle yaklaşılmakta ve yerel yönetimler ulus devleti bölme potansiyeline sahip birimler olarak kabul edilmektedir. Bunun en önemli nedeni Türkiye'de yerel yönetim geleneğinin Avrupa'dakine benzer bir süreçten geçerek oluşmamasından kaynaklanmaktadır. Ancak özellikle 1980'li yıllardan itibaren hız kazanan teknolojiye bağlı gelişmeler ve kitle

iletişim araçlarının yaygınlaşması küreselleşme sürecine hız kazandırmış, bu süreçte uluslararası sermaye, çok uluslu şirketler, uluslararası insan kaynağı hareketi vb. gelişmeler ön plana çıkmıştır. Bu gelişmeler ülkelerin yönetim yapıları üzerinde etkide bulunmuştur. Bu dönemde kentin konumu değişmiş, bu konum değişikliği kent hizmetlerini sunan yerel yönetimler üzerindeki vurgunun da artmasına neden olmuştur.

Ülkemizde de bu çerçevede yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmış, uluslararası antlaşmalar imzalanmıştır. Bu antlaşmalardan en önemlisi şüphesiz Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında imzalanan ve Türkiye tarafından 1988'de bazı maddelere çekince konularak imzalanan ve 1991'de kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Bu şart demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmaktadır.

Nasıl Bir Yerel Yönetim?

Yeni bir Yerel Yönetim Yasa Tasarısının tartışıldığı bugünlerde, yapılacak düzenlemede dikkat edilecek bazı hususları vurgulamakta yarar bulunmaktadır.

Merkezi idarede bir düzenlemeye gitmeden yerel yönetimlerde yapılacak düzenlemeler pek anlamlı olamaz. Ancak biz burada konumuz açısından yerel yönetimleri değerlendirmekle yetineceğiz.

Yerel yönetimlere ilişkin yapılacak düzenlemelerde yapılacak ilk şey, sağlıklı bir görev paylaşımıdır. Önce merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında bir görev taksimatına gitmek gerekir. Bu çerçevede, yerel mahiyette olan ve özel teşebbüs tarafından görülmeyen tüm hizmetlerin yerel yönetimlere devri esas olmalıdır. Sağlık, sosyal yardım, çevre, imar, turizm gibi merkezi idarenin görev alanında sayılan pek çok hizmetin yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi gereklidir. Bu düzenleme yapılırken yerel yönetimlerin yeni bürokratik ve hantal kuruluşlara dönüştürülmemesine de dikkat edilmelidir.

Yerel yönetimlere ilişkin yapılacak düzenlemelerde yapılacak ilk şey, sağlıklı bir görev paylaşımıdır. Önce merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında bir görev taksimatına gitmek gerekir.

Görev taksimatının sağlıklı işleyebilmesi için yerel yönetimlere görevleri ile orantılı bir gelir sağlamak gerekir. Gelir paylaşımında bağımlılığın azaltılması, gelir ve görev dağılımının temel yasalarda yapılacak değişikliklerde güvence altına alınması gereklidir.

Yapılması gereken düzenlemelerde dikkat edilmesi gereken bir husus da mahalli idareler felsefesine uygun şekilde, demokratik yerel yönetimi oluşturmaktır. Organların oluşumunun ve karar alma süreçlerinin demokratikleştirilmesi ve katılımı teşvik edecek düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Bu çerçevede özellikle belediyelerde bir kademelendirmeye gidilerek, nüfus açısından küçük ve büyük kentlerde temel ilkelerde aynı, ancak görev ve gelir alanında farklılaşan bir statü oluşturulmalıdır.

İl özel idarelerinin mevcut yapısı ile işlevsiz olmaları dolayısıyla, görev alanları yeniden belirlenerek belediyelerin görev alanına girmeyen görevlerle donatılmaları ya da kaldırılmaları gerekmektedir.

Büyükşehir yönetiminin merkezîyetçi özelliği ve ilçe belediyelerini boğan yapıları, demokratik değerlere uygun şekilde dönüştürülmeli ve bu kurumların koordinasyon görevleri öne çıkarılmalıdır. Bu arada büyükşehir ilçe belediyelerinin nüfusları arttıkça, coğrafi, idari bazı kriterler esas alınarak yeni ilçe belediyelerinin kurulması sağlanmalıdır.

Genel hatları ile özetlediğimiz bu değişikliklerin yapılması, bir taraftan yerel yönetimleri etkin ve demokratik kurumlar hâline getirirken, diğer yandan da ülkede demokrasinin yerleşmesine ve gelişmesine katkıda bulunacaktır.