

**YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ YEREL YÖNETİMLERE
YANSIMALARI
Murat AKÇAKAYA***

Özet: 1980'lerde başlayan neo-liberal politikalar, 1990'lardan itibaren yoğun olarak hissedilmeye başlayan küreselleşme süreci ve etkileri; tüm alanlarda olduğu gibi yönetsel alanda da bir takım değişiklikleri, farklı bakış açılarını, yeni kavram ve konuları gündeme getirmiştir. Yönetsel alanda özellikle devletin üzerinde oluşan baskılar, devletin ve onun uygulama aygıtı olan kamu yönetimlerinin yeniden düzenlenmesi durumunu ortaya çıkarmıştır. Bu süreç, eski ve geleneksel anlayış ve yöntemlerin reddedildiği, yerine devletin işletme ve iktisat disiplinlerinin konu ve kavramlarıyla yeniden dizayn edilmeye çalışıldığı yeni bir dönemi beraberinde getirmiştir. Bu yeni dönem merkezi yönetimleri olduğu kadar, 1980'lerden itibaren tüm dünyada güçlendirilmeye çalışılan yerel yönetimler üzerinde de ciddi etkiler oluşturmaya başlamıştır. Küreselleşme, yeni kamu yönetimi ve yönetişim gibi kavramlar, sadece merkezi yönetimleri değil, yerel yönetimleri de etkilemiş; yerelleşme, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, hizmette halka yakınlık ilkesi (Subsidiarite), merkez-yerel ilişkileri, gelir-görev paylaşımı, açıklık ve hesap verebilirlik gibi birçok konunun yerel yönetimler bünyesinde konuşulup değerlendirildiği bir ortamı oluşturmuştur.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim, Yerel Yönetim, Yerelleşme.

**REPERCUSSIONS OF THE NEW MANAGEMENT VISION ON
LOCAL ADMINISTRATIONS**

Abstract: The neo-liberal policies that burgeoned in 1980s as well as the process of globalization that has been making an ever-growing impact since 1990s have ushered in a host of diverse perspectives, concepts and themes and changes in the administrative sphere as in other areas. In the administrative sphere, the pressures that have built upon the state have urged the reorganization of the state and public administration as its implementation tool. This process has led to a period when old and traditional approaches and methods are rejected and efforts are being made to redesign the state using the themes and concepts of management and economics. This new period has been making serious effects not only on central governments, but also on

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, (akcakaya76@hotmail.com)

local governments which have been being reinforced around the world since 1980s. Concepts such as globalization, new public management and governance have influenced both central and local managements, paving way to the emergence of an atmosphere where a number of subject matters including indigenization, European Charter of Local Self-Government, principle of subsidiarity, relationship between the center and the periphery, revenue- and duty-sharing, and openness and accountability are discussed within the context of local administrations.

Keywords: Globalization, New Public Management, Governance, Local Government, Desantralizasyon.

GİRİŞ

Kamu yönetimi alanında yaşanan değişim, dönüşüm ve gelişmeler, merkezi yönetimin yanında ona yardımcı olan ve anayasal birimler olan yerel yönetimleri de etkilemektedir. Kamu yönetimi sırasıyla, Liberalizm, Refah Devleti Modeli ve Neo Liberalizm'in etkisi altında kalmıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, iktisat, kamu yönetimi, işletme yönetimi ve yönetim bilimi alanında yaşanan gelişmelerin etkisiyle şekillenmiştir. Yaklaşım yerel yönetimleri de birçok açıdan etkilemiştir. Mesela, yerinden yönetim kavramının tanımı ve kapsamı genişlemiş, yerel hizmet kavramının tanımında değişiklik olmuş, yönetime katılım ile birlikte hesap verebilirlik mekanizmaları öngörülmüştür. Benzer bir şekilde hizmet sunum biçimlerinde, halkla ilişkilerde, planlama-örgütlenme-koordinasyon ve denetim sürecinde önemli değişimler yaşanmıştır. Ayrıca pek çok ülkenin kamu yönetimi sistemlerinde yeniden yapılanma, düzenleme, reform, iyileştirme, reorganizasyon vb. uygulamalara gidildiği görülmüştür.

Türk kamu yönetiminin bünyesinde barındırdığı sorunlar, ortaya çıkan yeni yönetim anlayış ve prensipleri, yeniden yapılandırma taleplerini gündeme getirmiştir. Bu talepler, özellikle 1980'lerde liberal dönemle hız kazanmış ve 1990'lara gelindiğinde olmazsa olmaz bir noktaya gelmiştir. Bu çerçevede idari ve hukuki başta olmak üzere birçok düzenlemeler yapılmıştır. Tüm bu çalışmalar, Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimlerin idari, mali ve siyasi açılardan merkezi yönetim karşısındaki ikincil durumunu değiştirme ve bugünün ihtiyaç ve koşullarına uygun, yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve işleyiş açısından daha katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçişi sağlama açısından önemli bir başlangıç sayılmaktadır.

Küreselleşme-yerelleşme dinamikleri bağlamında, katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşme eğilimlerinin ortaya çıktığı bu süreçte yerel yönetimler, hem demokratik bir yönetim birimi hem de etkin ve verimli hizmet sunmanın aracı olarak gittikçe önem kazanmıştır. Yeni

yönetim anlayışıyla beraber, küreselleşen dünyada önemi artan yerel yönetimlerin gelişimi için Türkiye'de de bir takım reform hareketleri gerçekleştirilmiştir. Yapılan çalışmalar ağırlıklı olarak ilgili mevzuatın değişmesi ve yenilenmesi şeklinde kendini göstermiştir. Ayrıca yeni yönetim anlayışının yerel yönetimler üzerindeki etkileri dikkate alındığında, yapılan reform çalışmalarında bu etkilerin bütüncül bir yaklaşımla ve birbirleriyle etkileşimleri bağlamında ele alındığı görülmektedir.

Çalışmada önce küreselleşme ve bu sürecin doğurduğu yeni kamu yönetimi ve yönetim konuları ele alınmakta, daha sonra ise yeni yönetim anlayışının yerel yönetimler üzerindeki etkileri yerelleşme, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, hizmette halka yakınlık ilkesi(Subsidiarite), merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve bu yönetimler arasındaki görev bölüşümü ve açıklık ve hesap verebilirlik bağlamında değerlendirilmektedir.

I- KÜRESELLEŞME SÜRECİ VE DEVLET

Yirminci yüzyılın sonuna doğru bütün dünyada yaşanan ve bugün de yaşanmakta olan hızlı değişim ve bu bağlamda ortaya çıkan sorunlar uluslararası düzeyde çözüm arayışları vb. gelişmeler, dünyada bir küreselleşme sürecini öne çıkarmıştır. Küreselleşmenin ilk ne zaman başladığı konusunda bir fikir birliğine varılmış değildir ve bu durum küreselleşmenin ekonomik, finansal, siyasal, kültürel ve sosyal alanlarda kendini tezahür ettiren çok boyutlu bir yapıya sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Ortak bir tanımlanamayan küreselleşme kavramı daha çok bir süreç olarak ele alınmakta ve etkilerine bakılarak ne olduğuna ilişkin bir tespit yapılmaya çalışılmaktadır (Ökmen, 2005: 539-541).

Teknolojik alandaki hızlı gelişmeler, küreselleşme sürecinde önemli rol oynamıştır. Teknolojinin mesafeyi ve zamanı hızlandırarak dünyayı küçültmesi, yeryüzü için “küresel köy” terimini sıkça kullanır hale getirmiştir. Kitle iletişim ağının yaygınlaşması ve bu yolla ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin karşılıklı akışı, ulusal düzeydeki piyasaların yapısından, benimsenen siyasal sisteme kadar birçok alanda değişimi ve benzeşmeyi kaçınılmaz kılmıştır. Yine bu yolla hemen her ülke, topluluk ya da bireyin benimsediği bir takım evrensel değerlerin ortaya çıkması sağlanmıştır. Bu bağlamda demokrasi, insan hakları, çevre bilinci gibi değerler topyekun insanlık için arzulanır ve savunulur olmuştur (Köse, 2007: 3).

1980'lerden sonra ekonomik ilişkiler gelişip yaygınlaşmış, ideolojik farklılıkları temel alan kutuplaşmalar çözülmüş, hemen hemen bütün dünyada bir liberalleşme sürecine girilmiş, kültürler, inançlar ve idealler sınırları aşarak daha benzer bir hale dönüşmeye başlamıştır. Bu anlamda iki kutuplu dünyanın

baş aktörlerinden birinin sahneyi terk etmesiyle başlayan, dünya çapındaki değişim süreci küreselleşme olarak adlandırılmaktadır (Ökmen, 2005: 542).

Küreselleşme ister bir olgu ister bir süreç olarak ele alınsın, “devlet” üzerinde çok önemli ve geri dönülemez etkilere yol açmış ve devletin yapısal ve işlevsel görünümünde ciddi düzeyde değişmelere neden olmuştur. Bu değişimin boyutu her ulusal devlet için farklı düzeyde olsa da, kesin olana küresel etkilerden her ulus devletin belli ölçüde nasibini aldığıdır. Küreselleşmenin modern devletin niteliğinde yaptığı değişimlerden belki de en önemlisi, yönetsel devletin bir “Refah devleti”nden bir “Şirketleşmiş devlet”e ya da “Gölge devlet”e dönüşmesidir. Oluşturulmak istenen bu yeni devlet formu, bazı teorisyenler tarafından değişik adlarla kavramlaştırılmıştır: “İlgisiz devlet”, “Sözleşmeci devlet” gibi. Kısacası devlet, adeta siyasi bir işletme olarak gösterilmekte, kamu hizmetleri “Yeni Kamu İşletmesi”nin birer faaliyeti şeklinde algılanmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2008:187). Küreselleşme, ulus devletlerin güç kaybetmesine ve “sınırlanmış egemenlik” kavramı çerçevesinde yeniden yapılandırılmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, ulus devlet politika belirleme aşamasında, yetkisini uluslararası ve ulus üstü kuruluşlarla ve yerel yönetimlerle paylaşmak zorunda kalmıştır. “Minimal devlet”, “devletsiz toplum” kavramları küreselleşmenin bu süreçte sebep olduğu sloganlara örnek verilebilir.

Küreselleşme sürecinde uluslararası ekonomik ve siyasal bütünleşme eğiliminin güçlenmesi, ulus devleti çeşitli boyutlarıyla dönüşüme uğrattığı gibi, ulusal kamu yönetimleri üzerinde de ciddi bir değişim baskısı yaratmaktadır. Küreselleşme ile birlikte bilginin yaygınlaşması ve bilgi çağının tüm dünyayı derinden etkilemesi de, kamu yönetiminde yeni yapı ve süreçlerin geliştirilmesi ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması için uygun bir ortam oluşturmuştur (Köse, 2007: 1).

Wilson'nun söylediği gibi, ülkelerin siyasi, ekonomik ve toplumsal yaşam düzeylerinde modernizm temelinde şekillenen katı ve kapsayıcı merkeziyetçi-bürokratik yapılardan, post-modern öncüllere dayalı adem-i merkeziyetçi ve esnek yapılara doğru yönelen hızlı dönüşümün dinamik gücünü oluşturan ekonomik küreselleşme, modernist felsefe temelinde oluşan ve yirminci yüzyılın ülke yönetimlerinin hakim siyasi modeli olan ulus devletin temel dayanaklarının aşınmasına ve buna bağlı olarak egemenlik kavramının işlevinin zayıflamasına yol açmıştır. Ulus devletle ilgili farklı yaklaşımlar ve uygulamalar, kamu yönetimi kuram ve uygulamasına da doğrudan ve dolaylı olarak yansımaktadır (Parlak ve Sobacı, 2008: 187).

Küreselleşme olgusunun varlığı ve etkilerinin, bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte, bütün dünya ile birlikte Türkiye için de geçerli olduğu yadsınamaz. Küreselleşme olgusunun ilk yansıdığı alanlardan biri, demokrasi, yerinden yönetim, kentleşme, katılım, özerklik ve yeni yönetim teknikleri gibi

kavramları da içerecek biçimde, yönetimdir (Ökmen, 2008: 58). Türkiye’de merkeziyetçilik ve bürokratik hantallaşma gibi yerel yönetimi etkileyen sorunlar, merkezi ve yerel yönetimlerin kapılarının halka açılmasını, esnek bir yönetim yapısının kurulmasını ve yolsuzlukların önüne geçecek bir ahlaki değer sisteminin oluşturulmasını gerektirmektedir. Zaten küresel nitelikteki gelişmelerin yönü de bunu zorunlu kılmaktadır.

Küreselleşme ve yaşanan büyük değişim kamu yönetiminin uygulamalarında oldukça etkili olmuştur. Devletin küçültülmesi, özelleştirme, kamu hizmeti anlayışındaki değişim, yerelleşme, devletin yeniden yapılanması, kamu yönetiminde işletmecilik anlayışı gibi yöntemler tartışılmaya başlamıştır.

II- YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Küreselleşmeyle başlayan değişim süreci kamu yönetimi alanında da kendini göstermekte ve bu alana hakim olan katı, merkeziyetçi, hiyerarşik ve bürokratik geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini, esnek, piyasa temelli, müşteri odaklı bir yönetim anlayışına bırakmak zorunda kalmıştır. Yönetim alanında yaşanan bu değişim Yeni Kamu Yönetimi olarak yorumlanmaktadır. Bu yeni yönetim literatürde “Pazar Merkezli Kamu Yönetimi” veya “Girişimci Devlet” gibi farklı adlarla da anılmaktadır.

Geleneksel klasik ekonomi, 1929 dünya ekonomik bunalımıyla doğan deflasyon ve işsizlik sorununu çözemeyince Keynes, piyasanın görünmez eli yerine devletin görünmez elini ikame etmiştir. Devletin ekonomik ve sosyal alanda tam bir tarafsızlığa sahip olunamayacağı anlaşılmış jandarma devlet anlayışı, yerini müdahaleci sosyal refah devleti anlayışına bırakmıştır (Güleç, 2008: 50-51). Zamanla Keynesyen politikalar ve refah devleti anlayışı devletin iş yükünü artırmış ve hantal bir devlet profili oluşturmuştur. Özellikle 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizi ve sonrasındaki ekonomik bunalım, “refah devleti” anlayışının sorgulanmasına sebebiyet vermiştir. Bu kapsamda neo-liberal akım, Keynesyen ve refah devleti politikalarını eleştirmiş ve devletin ekonomiye ve serbest piyasaya müdahalesinin ortadan kaldırılmasını savunmuştur. Böylece devletin küçülmesi, özelleştirme, piyasanın koşulsuz egemenliği, özellikle düzenleyici devlet yapılanması gibi günümüzde yer edinen temel olgular etkinlik ve verimlilik için gerekli reçeteler olarak sunulmuştur. İşte bu özel sektör yönetim uygulamalarının kamu yönetimine uyarlanması çabaları sonucunda “eski (geleneksel)” hantal yönetim anlayışının yerine “yeni” olanını ikame eden yönetim düşüncesi “Yeni Kamu Yönetimi” olarak adlandırılır (Özer, 2012: 202). Bu anlayış ile önceden benimsenmiş kural ve yöntemler ile işleri sevk ve idare etme olan yönetim (administration) anlayışından çıktı odaklı, performansa dayalı, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına

dayanan işletme (management) anlayışına doğru bir kayma söz konusu olmuştur (Bilgiç, 2008: 31).

Kamu yönetiminden, kamu işletmeciliğine doğru meydana gelen bu değişim sürecini ortaya çıkaran tek bir faktör bulunmamaktadır. Bunlar kısaca şöyle ele alınabilir.

• **Ekonomik ve mali faktörler:** Refah devleti anlayışının benimsenmesiyle devletin işlevleri değişmiş, idari örgütlenmesi genişlemiş ve harcamaları artmıştır. Ancak zamanla harcamalar bütçeden karşılanamaz duruma gelmiştir (Parlak, 2011: 211). 1960'lı yılların ortalarından itibaren dünya ekonomisinde görülen kriz belirtileri, geleneksel bürokratik örgütlenme, fordist üretim süreci ve petrol fiyatlarındaki aşırı artışlar dolayısıyla 1970'li yılların ortalarına doğru derin bir ekonomik krize dönüşmüştür. Bu durum, tüketicilerin bir taraftan gelirlerinin reel olarak azalmasına neden olurken diğer taraftan onları tasarruf yapmaları yönünde harekete geçirmiştir. Böylelikle, enflasyon ve durgunluğun bir arada yaşandığı stagflasyon olgusu ortaya çıkmıştır (Küp, 2012). 1970'lerde yaşanan ekonomik durgunlukla birlikte, devletin küçültülmesi ve kaynaklarının etkin kullanılması çalışmalarına gidilmiştir (Parlak, 2011: 211).

• **Sosyal ve toplumsal faktörler:** Yaşanan küresel dünyada insanlar niteliksel ve niceliksel olarak bir gelişme içerisindedirler. Dolayısıyla, daha kaliteli bir kamu hizmeti talep etmektedirler (Parlak ve Sobacı, 2008: 192). Vatandaşların gittikçe daha eğitilmiş, hakkını arayan ve siyasi otoriteye daha az itaatkar oluşları bir gerçektir (Bilgiç, 2003: 33-34). Her konuda gelişim gösteren bireylerin yönetimdeki mevcut sorunları kolaylıkla kavraması ve tepkilerini ortaya koyabilme gücüne sahip olmaları yeni yönetim anlayışının oluşumuna zemin hazırlamıştır.

• **Siyasi ve ideolojik faktörler:** Geleneksel kamu yönetimi anlayışından YKY anlayışına geçiş değer yargılarından bağımsız bir süreç değildir. Bu süreçte refah devleti ve bürokratik güç dengeleri ortadan kaldırılmaya ve "Yeni Sağ" ideolojisi bağlamında devletin yeniden yapılandırılması gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Parlak, 2011: 211). Mevcut hükümetlerin sorunların çözümü için yeni anlayış ve ideoloji geliştirme çabaları "Yeni Sağ" ideolojiyi doğurmuştur. Yeni sağ ideolojiye bir diğer katkıda Muhafazakar anlayıştan gelmiştir. 1979'da İngiltere'de Muhafazakar Parti'nin başında iktidara gelen Thatcher, kamu yönetimi reformu ile kamu sektörünün borçlanma talebini kontrol altına alma, kamu harcamalarını ve kamu personeli sayısını azaltma yoluyla devleti küçültme; verimsiz ve hantal olmakla suçladığı kamu bürokrasisindeki yerleşik yapıları ortadan kaldırarak, karar alma ve bu kararları uygulamaya geçirmede esnek ve küçük bir yapı oluşturmayı amaçlamıştır (Güler vd., 2009: 291).

Geleneksel yönetim anlayışının, kuralcı, şekilci, hiyerarşik, merkeziyetçi yapısını eleştiren YKY anlayışı, bu yapının yerine devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden düzenleyen yeni bir paradigma öngörmektedir. (Bilgiç, 2003: 27) Diğer bir ifadeyle, YKY anlayışı, devletçi, bürokratik, zorlayıcı, tekdüze, merkeziyetçi ve hiyerarşik özellikler taşıyan kamu sektörünü; piyasa eğilimli, daha az bürokratik, esnek, adem-i merkeziyetçi, girişimci ve yenilikçi gibi nitelikleri olan kamu işletmeciliği anlayışı paralelinde ele almaktadır (Ömürgönülşen, 2003: 17).

III- YÖNETİŞİM MODELİ

1980’li yıllarda neo-liberal politikaların dünya ölçeğinde yaygınlaşmasına tanık olunmuş ve 1990’larla birlikte bu politikalar yıkıcı etkilerini (ekonomik krizler, işsizlik, yoksulluk gibi) göstermeye başlamıştır. Bu dönemde yaşanan mali krizler (Meksika’dan başlayarak Uzak Doğu’ya ve en son Arjantin ve Türkiye’ye uzanan), bir anlamda neo-liberal politikaların başarısızlığını göstermektedir. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşları aracılığıyla desteklenen ve sürdürülen bu politikaların ortaya çıkardığı mali krizleri ve toplumsal sorunları, reform programlarının gereği gibi uygulanamamasına bağlayan neo-liberalizm, “kriz sonrası uyum” programlarıyla yeni bir dönemece işaret etmektedir. Ancak, ekonomide beklenen başarının gerçekleşmemesi ve yükselen toplumsal muhalefet neo-liberalizmin ideolojik hegemonyasını yıkmamıştır. Bu dönemde başlangıçtaki argümanlarını yeniden gözden geçirme ve tanımlama ihtiyacı duyan neo-liberalizm vurguyu devlet üzerine yaparak, ideolojik söylemlerini bunun üzerine inşa etmeye başlamıştır. Böylelikle, 1980’lerin “Minimal devlet”, söylemi yerini, “Yönetişim” modeline bırakmıştır (Güzelsarı, 2004). Bu anlamda Yönetişim, neo-liberalizmin sınırlarına ulaştığının kabul edilmeye başlandığı 1990’lı yıllarda küreselleşme söyleminin bir parçası olarak popülerlik kazanmıştır.

Kamu yönetimi alanındaki etkinliği 1990 sonrasında artan ve yeni bir model arayışının çerçevesini kuran yönetim, esas olarak devletin ekonomik ve toplumsal alanlarda değişen rolü ile ilişkili olarak popülerlik kazanmıştır. Bu dönemde, devlet ve toplum arasındaki kurulu dengeyi, kamu sektöründen özel sektöre doğru genişleten bir eğilim ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, “küçük devlet güçlü piyasa” formülasyonunun yanı sıra “devlet-piyasa” arasında var olduğu ileri sürülen ikilemin de reddedildiğini görüyoruz. Buna bağlı olarak, modern toplumların analizine kaynaklık eden “piyasa-devlet-sivil toplum” kavramsal üçlüsü arasındaki ikilemler de reddedildi. Böylelikle, yönetim, ekonomide hiyerarşiye karşı piyasa; siyasa analizlerinde planlamaya karşı

piyasa; siyasette kamuya karşı özel ve uluslararası ilişkilerde egemenliğe karşı anarşi ikilemelerinin bütünüyle reddi üzerinde yükselir (Güzelsarı, 2004).

Yönetişim ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası tarafından Afrika'nın kalkınmasına ilişkin bir raporda "uluslararası ilişkilerde siyasal boyutun kullanılması" şeklinde kullanılmıştır. (Çukurçayır, 2003: 260). BM Kalkınma Programı ise yönetişimin "bir toplumun siyasi, ekonomik ve sosyal işlerini kamu, özel sektör ve gönüllü sektörle ilişkiler bağlamında yürütmek için kullandığı değerler, politikalar ve kurumların oluşturduğu bir sistem" olduğunu vurgulamaktadır (DPT, 2007: 5).

Yönetişim, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Burada, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka sivil toplum örgütleri, özel girişimciler ve kar amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi söz konusu olmaktadır (Eryılmaz, 2013: 60).

Yerel yönetişim ise, yönetişim sürecinin yerel yönetimlerle karşılıklı etkileşim içinde gerçekleştirilmesini ifade etmekte ve bu kavram çerçevesinde yerel kamusal hizmetlerin sunumunda kamudan özele ve diğer sosyal oluşumlara yetki göçürümü tartışılmaktadır (Parlak,2011:234). 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın bir ürünü olarak ortaya çıkan "Gündem 21" projesi, "yönetişim" anlayışının yerel düzeye taşınmasında ve gelişmesinde önemli rol oynamıştır. Çünkü "sürdürülebilir kalkınma" hedefini ortaya koyan Gündem 21 bunun gerçekleştirilebilmesi için "küresel ortaklık ve işbirliği" anlayışını gündeme taşımıştır (Eryılmaz, 2013: 61).

A- Yönetişimin Yerel Yönetimler Üzerindeki Yansımaları

Yeni yönetim anlayışı ile beraber Türkiye'de değişik alanlarda oluşturulan yönetişim organları ve yönetişime hizmet eden birçok kuruluş bulunmaktadır. Yönetişime örnek olarak gösterilen bu kuruluşlara düzenleme kurumları, illerde ya da bölgesel düzeyde oluşturulmuş bulunan kalkınma ajanslarını da örnek olarak verebiliriz (Kazancı, 2010: 213). Daha yerel düzeyde ise kent konseyleri, Yerel Gündem 21'ler ve "Proje Demokrasisi" uygulamaları örnek olarak verilebilir.

1- Kent Konseyleri: Türkiye'de gerçekleştirilen yerel yönetişim uygulamalarından biri, belediye meclislerine alternatif olarak oluşturulan, yerleşimlerin büyüklüklerine göre kent parlamentosu, kent meclisi, kent kurultayı, kent danışma kurulu gibi adlarla anılan yapılardır. Bu yapılar bir yurttaşlık gururu, o yerleşimin ortak geleceğine ilişkin bir toplu sorumluluk ve

“ortaklık” duygusu yerleştirmeyi, katılımcılığı teşvik etmeyi, saydamlığı arttırmayı ve yerel yönetimlere dönük bir aidiyet duygusu yaratmayı amaçlamaktadır (Parlak, 2011: 239). Kent kurultayı çalışmalarına ilk örnek olarak 1989 yılında 1. Ankara Kurultayı’ni görüyoruz. Bu kurultayda Ankara’nın belediye yapısının yerel hükümete dönüştürülmesi ve katılımcı bir yapı oluşturması amaçlanmıştır (Yüçetürk, 2000: 229).

“Kent Konseyleri”, Temmuz 2005’te kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ile güçlü bir yasal dayanağa kavuşturulmuştur. Daha sonra 2006’da yürürlüğe giren “Kent Konseyi Yönetmeliği” ile de kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlenmiştir. Ancak yine de bu yeni yapıların büyük bölümünün çok önemli eksiklikleri vardır ve şu an itibarıyla bir “danışma ve halkla ilişkiler” çabası olmaktan öteye gidememiştir.

2- Kalkınma Ajansları: Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacı taşıyan Kalkınma ajansları 5449 sayılı ve 25.01.2006 tarihli yasayla oluşturulmuş kuruluşlardır (5449 Sayılı Kanun).

Kalkınma ajanslarının yönetiminde bölge halkının temsilcilerinin bulunduğunu görmekteyiz. Ajansların gerek Kalkınma Kurulları gerekse Yönetim Kurulları, resmi kuruluşların ve özel kesim temsilcilerinin yanında sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerine de yer vermektedirler. Her ne kadar ithal bir model olsa da başta özel sektör temsilcileri olmak üzere, sivil toplum temsilcileri valilerle birlikte yetki paylaşmakta kamusal kararlara katılmaktadırlar (Kazancı, 2010: 221). Bu durum Türkiye için önemli bir gelişmedir.

3- Yerel Gündem 21: 1992’de Rio’da gerçekleştirilen Sürdürülebilir Çevre konferansında ortak eylem planı olarak belirlenen Gündem 21 Programı kapsamında yerel yönetimlerce gerçekleştirilen deneyimler olarak bilinen Yerel Gündem 21 çalışmaları ülkemizde, Habitat 2 (1996) konferansından sonra başlamıştır (Yüçetürk, 2000: 230). Ülkemizdeki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, "Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" Projesi ile ivme kazanmıştır (Arar, 2002).

Başlangıçta yalnızca 9 kenti kapsayan proje, yerel yönetimlerin sayısının 50’yi aşması sonrasında, YG-21 uygulamaları “proje” çerçevesinden

çıkılarak, “Türkiye Yerel Gündem 21 Programı”na dönüştürülmüştür. Türkiye Yerel Gündem 21 Programı’nın birbirini izleyen aşamaları ve alt-projeleri, Bakanlar Kurulu’nun çeşitli tarihlerde almış olduğu kararlarla desteklenmiştir. Yaklaşık 73 kenti kapsayan program, eşit ortaklar arasında işbirliği ve iletişime dayanan âdemi merkezîyetçi ve insanı yapabilir kılan bir yaklaşımı yansıtır. (<http://habitatkalkinma.org/>). Yerel gündem 21 ile Türkiye’de yerel yönetimlerin katılımcı ve demokratik yapıya kavuşturulmaları ve sivil toplum kuruluşlarıyla çok yönlü ve yoğun bir işbirliğine girmeleri amaçlanmaktadır (Parlak, 2011: 240).

4- Proje Demokrasisi: Katılımın sağlanmasına yönelik, Türkiye’de yerel yönetim bağlamında gerçekleştirilen bir diğer etkinlik ise “Proje Demokrasisi”dir. Proje demokrasisi, belirli bir projeden etkilenecek olan herkesin, projenin her yönünü ve aşamasını, yalnız talep edici olarak değil, fiilen bir karar alıcı olarak katılmasıdır (Parlak, 2011: 240). Proje demokrasisi uygulamalarına ülkemizden bir örnek olarak “Dikmen Vadisi Projesi” verilebilir. Bu proje ile Ankara Büyükşehir Belediyesi katılımcı bir planlama ve uygulama yaklaşımı deneyine girişti. Bu projede katılımı kolaylaştırmak için oluşturulan “ortak karar komitesi”, plancıları, teknokratları, belediye görevlilerini, ilçe belediye başkanını, mahalle muhtarlarını ve projede yer alan yapı kooperatiflerinin temsilcilerini içermektedir (Yüçetürk, 2000: 231).

IV- YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİ

Yeni kültürün kurumsallaşmasını sağlamak; siyasiler, yöneticiler (bürokratlar), çalışanlar ve toplum tarafından benimsenmiş, yeni bir anlayışın varlığını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda özellikle 1980 sonrasında Batı ülkelerinde uygulamaya konulan yeni kamu yönetimi anlayışı ve getirdiği değer, teknik ve iş uygulamaları günümüzde neredeyse tüm dünyada kabul görmüştür. Prosedürlerden çok sonuçlara, tek biçimlilikten çok farklılıklara vurgu yapan, esnek örgüt yapısını ve adem-i merkezîliği öngören; verimlilik artışı, performans, katılımcılık, maliyet etkinliği gibi özel sektör tandanslı kavram ve uygulamalara gönderme yapan yönü ile YKY anlayışı, geleneksel yönetim kültürünün temel argümanlarını radikal bir şekilde dönüştürmüştür (Özmen, 2013: 939). Yeni yönetim anlayışı bu anlamda yeni bir yönetim kültürünü temelden yeniden inşa etmiştir. Oluşan bu yeni kültür başlıca şu değişimleri gündeme getirmiştir (Sahillioğlu, 2005: 128) ;

➤ Ekonomide sosyal devlet politikalarının terk edilerek bunların yerini piyasa ekonomisine dayalı uygulamaların alması.

➤ Devletin fonksiyonları ve görevleri açısından yeniden tanımlanması.
➤ Yöneten- yönetilen ilişkisinin yerine hizmet devlet-müşteri anlayışının alması.

➤ Yönetenlerin denetlenmesinde, açıklık/saydamlık, hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda yeni kurumların oluşturulması.

➤ Merkezîyetçilik ilkesinin yerini adem-i merkezîyetçilik ilkesinin alması ve bu doğrultuda bir yerelleşme ve hizmetin halka en yakın yönetim birimince yerine getirilmesinin yanı sıra yerel demokrasiye ağırlık verilmesi.

1980'li yıllara gelindiğinde, Türk kamu yönetimi, örgütlenişi ve işleyişiyle, kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkinlikten uzak, toplumsal ve ekonomik gelişmelere göre kendini yenileme yeteneğinden ve esnekliğinden yoksun bir yapıya sahipti. Dolayısıyla, kamu hizmetleri gereken hız, kalite ve verimlilikte üretilemediği için yönetim alanında yapılacak reform çalışmaları bir zorunluluk haline gelmişti.

Türkiye'de birinci aşama reform çalışmaları, uluslararası trende uygun olarak 1980'lerde başlamış; bu çerçevede devlet tekellerinin ve sübvansiyonların kaldırılması, tasarruf önlemleri gibi politikalar uygulamaya konulmuştur. İkinci aşamayı ise, başta kamu iktisadi girişimleri olmak üzere özelleştirme ve verimliliği artırma politikaları izlemiştir. İkinci aşama reformlarında yaşanan olumsuzluklar, kamu yönetiminde kalite, vatandaş odaklılık, iyi yönetim, katılım, hesap verebilirlik, adem-i merkezîyetçilik, esnek örgütsel yapılar ve performans geliştirme gibi ilke ve değerleri kapsayan üçüncü dalga reformlara başlanılmasını geciktirmiştir (Eryılmaz, 2004: 62-63).

Küreselleşmenin büyük ivme kazandığı 1980 sonrası dönemde, ABD Başkanı Reagan ve İngiltere Başbakanı Thatcher'in liderliğini yaptığı kamu yönetim yapısının yeniden yapılandırılması girişimlerine, Türkiye'de Özal'ın aynı yöndeki çabaları eşlik etmiştir. 1980'de 24 Ocak Kararları ile başlayan yapısal reform politikaları kamu sektörünün küçültülmesi ve piyasa mekanizmasının güçlendirilmesi temeli üzerine oturtulmuştur. Bu dönemde kamu sektörünün ekonomik faaliyetlerden çekilmesi, KİT'lerin özelleştirilmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi politikalar öngörülse de bunların benimsenmesi ve uygulamaya geçirilmesi sancılı olmuştur (Köse, 2007: 19-20). Böylelikle başlayan ve YKY anlayışı çerçevesinde yerel yönetim alanında yapılan reform hareketleri aşağıda sıralanmıştır;

— Bu dönemle birlikte yasal dayanağını 1982 anayasasının 127. Maddesinde bulan Büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Kalkınma planlarında da ifade edilen; yerel yönetimlerin hizmet alanlarının genişlemesi ve bu durumun yeni bir yönetsel yapılandırmayı gerektirmesi neticesinde 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyelerinin yönetim yapısı, hukuki statüsü ve görevleri düzenlenmiştir (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 29).

— 21.11.1988 tarihinde imzalanan ve daha sonra 3723 sayılı yasa ile 06.08.1992 tarihinde onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerde düzenleme ihtiyacının halen devam ettiğinin ve AB'ye uyum sürecinde yerel yönetimlerde reform zorunluluğunun bir göstergesi olarak reform çalışmalarında yerini almıştır (Pustu, 2004: 29).

— 1988 yılındaki diğer bir önemli adım ise, kamu yönetimini bir bütün olarak; merkezi yönetim ve yerel yönetimleri bir arada ele alan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi'dir. 1988 yılında DPT tarafından TODAİE'ye hazırlattırılan ve "Genel Rapor" ve "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu" olmak üzere iki rapordan oluşan KAYA projesi 1991 yılında tamamlanmıştır. KAYA Projesinin Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu'nda, yerel yönetimlerin yönetsel özerkliğinin olmadığı, halkın katılımının ve yönetsel saydamlığın, dolayısıyla yerel yönetimlerin demokratik niteliklerinin yetersiz olduğu belirtilmekte ve yerel yönetim kuruluşlarının, yerel kamu hizmetlerini yürütme ve karar alma yetkisi açısından ve mali yönden güçsüz olduğu vurgulanmaktadır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 30).

— KAYA'dan sonra 1998 yılına kadar yerel yönetimler alanında ciddi bir çalışma yapılmamıştır. 24.03.1998 tarihinde meclise sunulan "Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı" ile yerel yönetimler alanında yeni yönetim anlayışına uygun adımlar öngörülmüştür (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 31). Ancak tasarı yasalaşamamıştır.

— 1998 tarihli taslağın revize edilmesi ile hazırlanan bir başka tasarı da, 25.05.2001 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Temmuz 2001 tarihinde bir takım eklemelerin yapıldığı söz konusu tasarı, yeni anlayış kapsamında yerel yönetimlerle ilgili birçok düzenlemeyi öngörmesine rağmen 1998 tarihli tasarı gibi yasalaşamamıştır (Ökmen, 2008: 67).

Ak Parti Hükümetinin 2002 yılında tek başına iktidara gelmesiyle birlikte merkezi yönetim ve yerel yönetimler açısından yeni bir reform dönemine girilmiştir. AKP Hükümeti, gerek seçim beyannamesinde gerekse hükümet programında, kamu yönetimi ve yerel yönetim reformu yapacağını belirtmektedir. Hükümetin yerel yönetim reformunu ele alış biçimine bakıldığında ise reform hareketinin 3 önemli niteliği dikkat çekmektedir. Bunlar; parçalığa karşı bütüncülük, zihniyet dönüşümü ve süreç yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı olarak sıralanabilir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 115-120). Bu dönemde yapılan çalışmalarda yeni yönetim anlayışının daha çok dikkate alındığı ve yansıtıldığı görülmektedir. Bu kapsamdaki çalışmalar ise;

➤ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu, mecliste görüşülüp kabul edilmesine rağmen, dönemin cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği için yürürlüğe girememiştir. Kanunlaşmayan tasarıda katılımcılık, vatandaş odaklılık, stratejik plan, saydamlık, hesap verebilirlik, kaliteli ve verimli hizmet, merkezi yerine

yerinden ve yatay yönetim ilişkileri gibi ilkeler vurgulanmıştır. Ancak bu kanun çerçevesinde hedeflenen çoğu yenilik parça parça da olsa sonraki zamanlarda çıkarılan kanunlarla gerçekleştirilmiştir.

- 09.10.2003 tarihli 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunu

- 10.07.2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 22.02.2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu' dur.

Bu kanunlar genel itibariyle performansın artırılması, hizmetlerde yerindelik, etkinlik ve verimlilik, yönetime katılma, hesap verebilirlik, hizmetlerde sonuca ve vatandaşa odaklılık, yerinden yönetim/desentralizasyon gibi ilkelerin hayata geçirilmesi üzerinde durmaktadır (Nebati, 2010). Yeni yönetim anlayışının yerel yönetimler üzerindeki etkileri küreselleşme, yerelleşme, yönetişim, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, hizmette halka yakınlık ilkesi, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri ve bunların gelir-görev paylaşımları, açıklık ve hesap verebilirlik başlıkları altında ele alınacaktır.

A- Yerelleşme

Dünyada bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda da yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği gözlemlenmektedir. İlk bakışta birbiri ile çelişir görünen bu iki yönlü gelişme ve değişim süreci bağlamında, küreselleşme eğilimi geleneksel yönetim anlayışlarını, uluslararası yapılanmaları ve bunların işleyişlerini hızlı bir biçimde dönüştürmektedir. Buna karşılık yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkezîyetçi anlayışları yeniden üretmek ve birbirinden eklemeyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır (Ökmen, 2005: 539 ve Köse, 2007: 9). Diğer bir ifadeyle yerelleşme, küreselleşmenin neden olduğu olumsuzlukları gidermek, sosyo-ekonomik tekdüzeliğe ve merkezi yapılanmaya karşı esneklik ve çeşitlilik sağlamaya yönelik bir gelişme olarak nitelendirilebilir (Bozdoğan, 2008: 18).

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin bir sonucu olarak büyük bir ivme kazanan küreselleşme süreci, ulus devletlerin ülke içindeki politikaların belirlenmesinde sahip oldukları gücü önemli ölçüde zayıflatmış, devletin politika belirleme alanındaki yetkisinin, uluslararası kuruluşlar, bölgesel birlikler ve yerel yönetimler ile paylaşılmasını zorunlu kılmıştır (Ökmen, 2005: 547). Bu süreç, ulus devletlerin egemenlik sınırlarının yeniden tanımlandığı ve yerel yönetimlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve hatta siyasal alanda temel aktörler konumuna gelmelerine zemin hazırlamıştır (Köse, 2007: 9).

Klasik anlamada yerelleşme, ulus devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktarımı suretiyle bu yönetimlerin güçlendirilmesi anlamına gelirken, günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, gönüllü örgütlere ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları modern anlamdaki yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamalarıdır (Köse, 2007: 10).

1970'lerle başlayan reform hareketinin önemli bir ayağını oluşturan yerelleşme projesi, görev ve yetkilerinden bir bölümünü özerk üst kurullara devreden merkezi yönetimin görevlerinin bir başka bölümünü de yerel yönetimlere aktarılmasını gündeme getirmektedir. Böylece pek çok kamu hizmeti yerel yönetimlerin sorumluluk alanına verilmekte merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra teşkilatı oldukça sınırlı bir görev alanından sorumlu tutulmaktadır (Ataay, 2007: 168). Bu şekilde görev ve yetkilerinin merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra teşkilatından yerel yönetimlere aktarılması hizmetlerin yerinde üretilmesini sağlayacak, bu da karar alma süreçlerini halka yaklaştıracaktır (Ataay, 2007: 169).

Yeni Kamu Yönetimi, geleneksel kamu yönetimi yapısının çok merkeziyetçi, hiyerarşik, katı ve boğucu olduğunu söyleyerek yerelleşmeyi savunur. Merkezi yapı yerine çok merkezli ve parçalı bir kamu yönetimi modeli kurulması öngörülmüştür (Sönmez, 2007: 498). Yeni kamu yönetimi anlayışı, evrensel değerlerin yanı sıra yerel değerlerin de korunup geliştirilmesi düşüncesini benimsemiştir. Bu durum ise, yerel halkın, yerel yönetimleri ve kentlerin önemini artırmıştır. Ülkelerin yerel yönetim sistemlerini de etkilemiştir. Bazı ülkelerde yerel yönetim sayısı azalırken, bazılarında görev ve yetkilerinde artış söz konusu olmuş, bazı ülkelerde yerel yönetim türlerinden bir kısmı kalkarken bazılarında yenileri kurulmuştur (Bozdoğan, 2008: 17-22). Bu bağlamda ülkemizde yerelleşme hareketinin bir başlangıcı olarak kalkınma planlarında da ifade edilen, yerel yönetimlerin hizmet alanlarının genişlemesi ve bu durumun yeni yönetsel yapılandırmayı gerektirmesi sonucu 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyeleri kurulmuştur (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 29).

Kamu yönetimi alanında yapılacak her reform belli bir oranda yerelleşmeyi de içinde barındırır. Yetkilerin tek merkezde toplandığı, karar alma konusunda tek söz sahibinin merkez olduğu bir sistemde, kamunun hızlı, kaliteli ve verimli hizmet sunma amacı gerçekleşmemekte, bu durum ise reforma başlı başına bir neden oluşturmaktadır. Birtakım yetkilerin merkezden yerele aktarılması suretiyle, bir yandan merkezin yükü hafifletilirken, diğer yandan da hizmet sunumunda kalite, hız ve verimlilik sağlanabilmektedir. Merkezi hiyerarşik yapıların desantralizasyonu ile yetki devri ve esneklik

sağlamak, kamu hizmetlerinde etkililiği artırmak, hesap verilebilirliği sağlamak ve hizmet üretiminde demokratik katılımı sağlamak amaçlanmaktadır. Bu noktada önemli olan, yetki ve sorumlulukların devriyle birlikte, yerele kaynak yaratma imkanının sağlanmasıdır. Mali yönden merkeze bağlı bir yerleşmede özerklikten söz edilemezken, etkin bir yerleşmeye de ulaşılamaz. (Saran, 2004: 178-179). Ülkemizde yerel yönetimler alanında kabul edilen yasalarla birlikte, yerel yönetimleri güçlü kılan, görev ve sorumluluklarına paralel olarak mali kaynaklarını artıran, hesap verebilirliği ve katılımı sağlayan maddelerin hayata geçirilmesiyle yerleşmede büyük ölçüde sağlanmıştır.

Yerelleşme eğilimi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin yanı sıra, yerel sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerinin artırılması, yerel medyanın desteklenmesi, yerel girişimcilerin önünün açılması, yerel halkın yönetime daha geniş ve daha etkin katılımının sağlanması, yerel düzeydeki merkezi idarenin taşra birimlerinden yerel yönetimlere yetki aktarılması da kapsamaktadır (Parlak, 2011: 234). Bu yüzden ülkemizde yönetim alanında yapılan birçok yenilik yerleşmenin bir sonucu ve örneğini oluşturmaktadır.

B- AYYÖŞ ve Hizmette Halka Yakınlık İlkesi

Yerel yönetimlerin sahip olması gereken saydamlık, üretkenlik, katılımcılık, kaynak oluşturma ve etkinlik özellikleri özerklik ilkesinin hayata geçirilmesiyle gerçekleştirilebilir. Yerel yönetimin karar organlarına serbestçe kaynak yaratabilme ve bu kaynakları yaratacak örgütleri özgürce oluşturabilme ve kullanabilme yetkisi yerel özerklikle gerçekleştirilebilir. Özerklikte amaç, kendisine özerklik tanınan kuruluşların etkin kararlar almasını ve yerel ihtiyaçlarla uyumlu şekilde hizmet verebilmesini sağlamaktır. Hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması özerkliğin gerekliliğidir (Pustu: 2004: 15). Bu doğrultuda yerel yönetimleri, halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk hale getirmek amacıyla Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmıştır (Pustu, 2004: 24). AYYÖŞ'nin temel felsefesi, yerel yönetimlerin demokrasinin temel taşları olduğu düşüncesinden hareketle yerel yönetimlerin geliştirilmesinin demokrasiye katkı sağlayacağıdır.

Özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik bir yerel yönetim anlayışı benimseyen AYYÖŞ, Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde bazı maddelerine çekince koyularak kabul edilmiştir (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 30). Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler arasında; Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi; Vesayete, ancak vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması halinde izin verilmesi; Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetindeki artışların olabildiğince hesaba katılması; Yeniden dağıtılacak mali kaynakların tahsisinin

nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere önceden danışılması; Yapılacak akçal yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmaması; Yerel yönetimlere, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslar arası birliklere katılma hakkının tanınması; Yerel yönetimlere, başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkının tanınması; Yerel yönetimlerin, kendilerine iç tüzük de tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvurma hakkının tanınması ile ilgili maddeler yer almaktadır (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2008: 185) Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birçok ilkesini benimsemiş olmasına rağmen, sayılan konularda çekinceler koymuş olması, yerel demokrasinin gelişmesi açısından bir eksikliklerdir.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında, yerel hizmetlerin doğrudan yerel yönetimler veya merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülmesi söz konusudur. Yeni kamu yönetimi yaklaşımında ise, yerel hizmetler bizzat yerel yönetimler eliyle yürütülebileceği gibi, söz konusu hizmetlerin niteliklerinden ve mevzuattan kaynaklanan bir takım durumlardan dolayı, iktisadi teşebbüsler, özel sektör kuruluşları veya sivil toplum örgütleri eliyle de yürütülebilirler. Yeni yaklaşımdaki temel düşünce, yerel ortak ihtiyaçların belirli bir standart ve fiyat düzeyine uygun olarak etkin, verimli ve zamanında karşılanmasıdır (Bozlağan, 2008: 21-22). Yeni anlayışın benimsediği bu durum hizmette halka yakınlık/ hizmette yerellik/ subsidiarity ilkesi ile ifade edilmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin dışında mahalli idareleri ön plana çıkarmakta ve kamu hizmetlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı md.4) da yer alan ve (subsidiarite) yerelleşme ilkesine uygun olarak oluşturulmuş örgütler tarafından yerine getirilmesinin etkinlik ve verimliliği artıracaklarını vurgulamaktadır (Arslan, 2010: 28).

Hizmette yerellik ilkesi, kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümünü esas alan bir ilkedir. Bu ilke hizmetlerin görülmesinde önceliği alt düzeydeki yönetim basamaklarına bırakmayı öngörmektedir. Yerellik ilkesi, doğası gereği alt düzeye, ya da yine doğası gereği üst düzeye ait iki bağımsız yetki alanı olduğunu kabul etmekte, sadece iki düzeyin de ortak müdahalesine açık ortak görev alanlarında önceliğin ilke olarak alt düzeye ait olması gerektiğini savunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012:39). AYYÖŞ'nin dördüncü maddesinde "Hizmette Yerellik İlkesi" olarak ifade edilen bu ilkeye göre; kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttışa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilmelidir. Sorumluluğun bir başka yönetime

bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır (Pustu, 2004: 35).

Türkiye'nin AYYÖŞ'nü imzalamasıyla kabul ettiği hizmette yerellik ilkesini uygulamaya geçirmesi sürecine ilk örnek olarak 1998 ve 2001 tarihli tasarıları verebiliriz. Tasarılarda, yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek hizmetler konusunda, yerel nitelikteki her görevin veya hizmetin mümkün olduğunca yerel halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerce yerine getirilmesi düşüncesinin ağırlıklı olarak vurgulandığı görülmektedir (Ökmen, 2008: 66). Daha sonra çıkarılan yerel yönetim yasalarında benzer ifadelere yer verilmesiyle birlikte pratikte durum pekte öyle olmamıştır.

5393 sayılı kanunun 14. Maddesine kanun koyucu, “belediyeler, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilemeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar /yaptırır” şeklinde bir düzenlemeyi öngörmesine karşın, anayasa mahkemesi bu düzenlemeyi, belediyeleri kamu hizmetinin görülmesinde genel görevli kıldığı gerekçesiyle iptal etmiştir. Oysa yerellik ilkesi daha çok genellik ilkesini ön plana çıkarmakta ve mahalli idarelerin kendilerini düzenleyen yasalarda, yasayla yüklenen görevleri yerine getirdikten sonra, başka hizmet alanlarına yönelebileceklerini kabul etmektedir. Bu açıdan bakıldığında yürürlükteki yasalarla hizmette yerellik ilkesinin uygulanabilirliği bulunmamaktadır. Ancak ilkenin uygulanmasıyla demokrasinin gelişmesi, hemşerilik bilincinin oluşması ve halkın yönetimi katılımı sağlanacağından Türkiye için önemli bir gelişmedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 41).

C- Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri değerlendirmede kullanılacak ölçütler, yerel özerklik kavramının temel niteliklerinden çıkarılabilir. Yerel özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikteki işlerini, kendi seçtikleri organları eliyle, dışarıdan bir karışma olmadan görebilmesini, bunları görebilmek için gerekli mali kaynaklara sahip olmasını ve yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğe sahip olmasını ifade eder (Gül ve Özgür, 2004: 186). Bu açıdan merkez-yerel ilişkilerini seçimle oluşmuş karar organları, yönetsel özerklik ve mali özerklik bağlamında değerlendirilecektir. Ancak mali özerklik konusu gelir ve görev paylaşımı başlığında ele alınacaktır.

Türkiye'de yerel yönetimler, 1982 anayasasının ilgili maddelerinde kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimler olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle, merkezi yönetim, yerinden yönetimi, amirlik yetkisi bir ast – üst ilişkisi içerisinde denetleyemez. Bununla beraber, genel idare politikası,

merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Hizmetler arasında uyumsuzluk ve çelişkinin ortaya çıkmaması için, merkezi yönetim “vesayet yetkisine” dayanarak yerel yönetimleri denetlemektedir (Toprak, 2006: 11). İdari vesayet, merkezi yönetim ya da onun taşradaki birimlerine yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde yasalara uygunluk, düzenleme ve yönlendirici olma açılarından bazı yetkiler kullanma yetkisi vermektedir (Gül ve Özgür, 2004: 188). Oysa yeni anlayışla beraber öngörülen güçlü yerel yönetimler için bu vesayet yetkisinin azaltılması gerekmektedir.

1998 tarihli tasarı ile yerel yönetimler üzerindeki gereksiz vesayet uygulamalarını kaldırmak veya hafifletmek, kendi organları vasıtasıyla karar verme ve uygulama yapma yeteneklerini artırmak şeklinde belirlenen hedef, Türkiye’de yıllardır devam eden merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin durumuna bakıldığında önemli bir gelişmedir (Ökmen, 2008: 63). 2001 tarihli tasarı önceki çalışmalardan farklı olarak yeni bir yapı olan Mahalli İdareler Ortak Kurulu’na dikkat çekmektedir. Tasarıya göre “Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ulusal düzeyde hizmet ilişkisi, koordinasyon, işbirliği, dayanışma ve mevzuat düzenlemeleri konularında bilgi alışverişinde bulunmak, ortak sorunları değerlendirmek ve bunların çözümü konusunda yönlendirici kararlar almakla görevli Mahalli İdareler Ortak Kurulu oluşturulur” (Ökmen, 2008: 66). Merkezi ve yerel yönetimlerden temsilcilerin oluşturacağı kurul, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine yeni bir boyut getirmeyi öngörmüştür. Gerek 1998 ve gerekse 2001 tarihli yasa tasarıları, uygulamaya konulamamış ve herkesin üzerinde uzlaşmaya vardığı bir konu olmasına rağmen, özellikle merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri bağlamında bir kamu yönetimi reformu bu dönemde de gerçekleştirilememiştir (Ökmen, 2008: 67).

Yeni yapılan yasal düzenlemelerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayeti zayıflamakta, yerel yönetimlerin denetimi giderek kendi içsel mekanizmalarına bırakılmaktadır (Köse, 2007: 22 ve Ulusoy ve Akdemir, 2012: 421). Mahalli idareler alanında çıkarılan kanunlar öncelikle, merkez-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel yönetimlerin merkezin idari temsilcileri ya da taşradaki uzantıları olma modelinden merkezle yerel yönetim arasındaki ortaklık modeline doğru bir gidiş olduğu söylenebilir (Ökmen, 2008: 69).

Bilindiği gibi yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili en önemli husus, düzenleme ve yönetme hakkının, seçilmiş üyelerden oluşan karar organlarınca alınan kararlarla kullanılmasıdır. Ancak eski düzenlemelerde, Büyükşehir belediyeleri hariç, belediyelerin almış olduğu kararların büyük bir kısmı ancak en büyük mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girebiliyordu. Dolayısıyla merkezi hükümet ajanlarınca onaylanmamış belediye kararlarının icrai bir niteliği yoktu. İl özel idarelerinde ise karar organına vali başkanlık ediyordu. Bu olgu meclisin gündeminin, orada yapılan tartışmaların ve alınan kararların

etkilenmesi anlamına geliyordu. Görüldüğü üzere merkezi yönetim, ilk örnekte yerel yönetimin almış olduğu kararları onaylama, onaylamama hatta kimi durumlarda değiştirme hakkına sahipti, ikinci örnekte ise bizzat karar organının içindeydi. Yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin özerkliğe sahip olduğu vurgulandı, almış oldukları kararların merkezi yönetimin ajanlarının onayına gerek kalmadan yürürlüğe girmesine imkan verildi ve il özel idaresinin karar organına kendi başkanını seçme hakkı tanındı. Diğer taraftan yerel yönetimlerin faaliyetlerinin genel olarak yerindelik değil hukuka uygunluk açısından denetlenmesi öngörüldü (Arikboğat, 2007: 56).

D- Gelir- Görev Paylaşımı

Kamu hizmetlerinin merkezi ve mahalli idare tarafından yürütülmesi hemen hemen tüm ülkelerde kabul görmektedir. Ortak ihtiyaçların bir kısmının mahalli idarelerce üstlenilmesi, bunlardan doğacak giderleri karşılamak üzere bir kısım gelirlerin de bu idarelere bırakılmasını gerektirmektedir. Yani, hizmet üretimi beraberinde bir harcamayı gerektireceğinden, hizmetlerin bölüşümü yanında, gelirlerin de bölüşülmesi gerekmektedir. Bu durum Türk mali literatürüne mali tevzi olarak geçmektedir. (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 70). İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğuna göre, idarenin görevlerinin sözü geçen iki örgüt arasında bölüştürülmesi hem doğaldır; hem de zorunludur. İdareler arası hizmet bölüşümünde gerçekleştirilmesi gereken husus kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangisinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin belirlenmesidir. İdareler arası gelir bölüşümü ise en sorunlu yeri teşkil etmektedir. Bu durumun nedeni hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin harcamalarını karşılayacak gelirlerinin tek bir kaynağının bulunmasıdır. Bu kaynak milli gelirdir (Pustu, 2004: 21-22).

Hizmette halka yakınlık ilkesine göre mahalli idareler genel yetkili olup, görevleri sayılıp sınırlandırılan merkezi yönetimdir. Oysa ülkemizde 1982 anayasasının 127. Maddesinde, mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği ifade edilmektedir; mahalli idarelerle ilgili yasalar ise görevler yönünden “Liste” yöntemini benimsemektedir. Buna göre, mahalli idarelerin görevleri, belediye ve il özel idarelerinde konu itibarıyla, Büyükşehir belediyeleri ve köylerde ise tek tek sayılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 41).

Geleneksel yaklaşımda, yerel yönetimlerin tepe yöneticileri “ita amiri” konumunda iken, yeni yaklaşımda bütçede kendisine ödenek tahsis edilen birimlerin yöneticileri “ harcama yetkilisi” konumuna gelmiştir. Bu durum, mali sorumluluğun daha alt kademelerde yer alan yöneticilere doğru kaymasına neden olmuştur (Bozlağan, 2008: 21). Yeni yaklaşım çerçevesinde ülkemizde

1998 tarihli reform taslağı, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki hizmetlerin niteliğine ve ülke ve dünya gerçeklerine uygun bir görev bölüşümüne dikkat çekmektedir. Bu bağlamda adalet, güvenlik, dış politika, eğitim gibi hizmetler ile, bölgesel veya ulusal nitelikte olan veya bölgesel yada ulusal düzeyde bir bütünlük içinde yürütülmesi gereken hizmetler, yerel yönetimlerin gücünü aşan hizmetler merkezi yönetime verilmektedir. Yerel hizmetler ise; halka yakınlık, hizmet kapasitesi ve rasyonel hizmet alanı büyüklüğü kriterlerine göre il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında bölüşülmektedir. Burada özellikle, hizmette halka yakınlık/subsidiarity ilkesinin bir kriter olarak öne çıkarılması büyük önem taşımaktadır (Ökmen, 2008: 64). Ayrıca 1998 tarihli taslakta yerel yönetimlerin kamu harcamalarındaki payını yükseltmek ve buna karşılık merkezi idarenin hizmet üretimindeki rolünün değiştirilmesi öngörülmüştür. Yerel yönetimleri görev ve sorumlulukları ile orantılı mali olanak ve yapıya kavuşturmak başlığı altında ele alınan bu hedef, yerel yönetimlerin mali, ekonomik, siyasal ve hukuksal bir bütün olduğuna vurgu yapmaktadır (Ökmen, 2008: 63).

1998 tarihli taslağın revize edilmesi ile hazırlanan 2001 tarihli tasarı, bir takım eklemelerin de yapılmasıyla birlikte, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmet ve görevler konusunda somut bir ayırımın ve görev tanımlamasının yapılmasını vurgulamıştır. (Ökmen, 2008: 65). 2004 ve 2005 yıllarında mahalli idareler kanunlarında yapılan değişiklikler ile merkezi yönetimin üstlendiği bazı hizmetler mahalli idarelere aktarılmıştır. Buna rağmen mahalli idarelerin öz gelirlerine ilişkin bir düzenleme henüz yasalaşmamıştır. Temmuz 2008'de yayımlanan “ İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”la her ne kadar mahalli idarelerin gelirlerinde kısmi bir artış sağlansa da, bu artış öz gelirlerde değil, merkezi yönetimden yapılan transferler aracılığıyla olmuştur. Söz konusu düzenleme, mahalli idarelerin merkezi idareden yapılan transferlere bağımlılığını arttırdığı gibi, öz gelirlerini artırma çabalarını da kısıtlayıcı yönde etki yapabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 418).

E- Açıklık ve Hesap Verebilirlik

Yeni yönetim anlayışı, bireyleri sadece oturup hizmet bekleyen veya “kullanıcı” algılayışının ötesinde, önemli bir unsur olarak yönetim mekanizması ile bütünleştirme eğilimindedir. Kamu kesimindeki kamusal sorumluluğun, bireyler tarafından da paylaşılması hedeflenmektedir. Bu nedenle, yeni yaklaşım, bireyleri “halk” veya “müşteri” olmanın da ötesinde “paydaş/yönetim ortağı” olarak görmektedir. Yerel yöneticiler, siyasi liderliğin yanı sıra tek tek bireylere karşıda sorumlu olmak durumundadırlar. Bu

durumda hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, saydamlığın sağlanması ve yönetime katılımın gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır (Bozlağan, 2008: 23).

Yönetime yeni aktörlerin de katılımı devletin örgütlenme ve hizmet alanındaki faaliyetlerinin örtülü ve gizli yürütülmesinin sorgulanmasına yol açmıştır. Devlet faaliyetlerinin gizli ve yasakçı bir anlayışla yürütülmesi anlayışının yıkılmasının ardından kamu hizmetlerinin belirlenmesi, planlanması ve yürütülmesiyle ilgili her aşamada vatandaşların denetimine ve bilgiye erişmelerine imkan verecek “şeffaf devlet” anlayışı ve uygulamaları gelişmiştir (Aktalay, 2011: 62). Devletin egemen yapısının kırılması ile birlikte vatandaş yatay ilişkide temel bir aktör olarak kabul görmüş, eskinin kutsal devlet yapıları “kontrol”e açılmıştır. Bu bağlamda hesap verilebilirlik, saydamlık, bilgi edinme hakkı gibi uygulamaların alt yapısı oluşturulmuştur. Bilgi toplumu ve teknolojiye son gelişmeler kamu yönetiminde şeffaflık ilkesinin hayata geçirilmesine hizmet etmiş, e-devlet uygulamaları popülerite kazanmıştır (Nebati, 2010). Hemen hemen her ülkede vatandaşın bilgi edinme hakkını düzenleyen yasalar çıkarılarak bu alanda çeşitli güvenceler oluşturulmuş, vatandaşlara devletin resmi belgelerine ulaşmada kolaylıklar tanınmıştır (Köse, 2007: 18).

Literatürde hesap verebilirlik birden fazla anlama gelebilecek şekilde kullanılmaktadır. Hesap verebilirliği, kamu gücüne sahip olanların vatandaşlara hizmet etme ve beklentilerine cevap verme gerekliliği, bir kimsenin yerine getirdiği işlerden dolayı bir başka otoriteye açıklama yapması, performansın açıklanması, bir kimsenin üstlenmiş olduğu görev ve sorumlulukları ne şekilde yerine getirdiğini ortaya koyması ve ispat etmesi zorunluluğu gibi şekillerde tanımlamak mümkündür (DPT: 2007: 13-14).

Son yirmi yılda birçok ülke daha açık bir yönetimin sağlanması yönünde adımlar atmıştır. Açık ve demokratik bir yönetimin en önemli unsurlarından birisi bilgi edinme hakkıdır. Bilgi edinme hakkı daha demokratik ve açık bir toplumun inşası ve yolsuzlukla mücadelede son derece önemli bir araçtır. Her şeyin ötesinde bir insan hakkıdır. Saydamlık ve bilgilerin paylaşımı olmadan demokratik bir katılım sürecinden bahsetmek mümkün değildir (DPT, 2007: 6). Ülkemizde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile ve ondan sonraki kanunlarda yeni bir denetim sistemine geçilmiştir. Şeffaflığı artırma yolunda yapılan düzenlemelerden yolsuzlukla mücadele için, 2002’de Bakanlar Kurulunca “ Türkiye’de Şeffaflığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Gerçekleştirilmesi Eylem Planı”nın kabul edilmesi bu çabaları yansıtmaktadır. Bu anlamda gizlilik ve kapalılık temeline dayanan kamu yönetimi sistemimizin bu sorun alanı şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin yerleştirilmesi ile aşılıma çalışılmaktadır. Yine, e-devletin yaygınlaştırılması ve bilgiye ulaşmanın kolaylaştırılması amaçları yapılan yeni düzenlemelerde ve kalkınma

planlarında görülmektedir (Genç, 2007: 272). YKY bağlamında bilgi edinme hakkının tanınması da önemli bir unsur olarak kendini göstermektedir. Bilgi edinme hakkı, vatandaşları merkeze koyan, müşteri odaklı bir mekanizmanın alt yapısını kurmaktadır ve hesap verilebilirliğin önünü açmaktadır. Bilgi edinme hakkı bağlamında en somut adım 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”nun 24.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmesidir (Nebati, 2010).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da, yeni yönetime geçiş bağlamında önemli ilkeleri barındırmaktadır. Denetimde açıklık ve halkın denetime ortak kabul edilmesi, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik denetimini öngörmesi kanunun belli amaçlarından (Nebati, 2010). Kanun ile mali sistem yeniden düzenlenmiş, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans yönetimi ve denetimi, iç denetim gibi mekanizmalar getirilmiş, uluslararası genel kabul görmüş standartlara uyum yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir (Köse, 2007: 21). Bu düzenleme ile kamu kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi olan kamu yöneticilerinin hesap verme sorumlulukları genişletilmiş ve sorumluluğun niteliği de hukuka uygunluktan, iyi yönetim ilkelerine ve performans kriterlerine uygunluğa kaydırılmıştır (Köse, 2007: 24).

SONUÇ

Küreselleşmenin ortaya çıkardığı yeni kamu yönetimi ve yönetim modelleri her devlet gibi ülkemiz kamu yönetimini de şekillendirmiştir. Yönetimdeki sorunları çözmek amacıyla, devletin küçültülmesi, merkezi yönetimin bir kısım görev ve yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi, yönetim alanında sivil toplum ve halk gibi yeni ortakların oluşturulması bu alanda atılan adımlardır.

Değişim ve dönüşüm süreciyle birlikte bir gereklilik haline gelen reform ihtiyacının nedenleri zamanla farklılaşmıştır. 1970’lerde reform nedenleri, idarenin işleyişini düzenlemek, kamu hizmetlerinin süratli, kaliteli ve ekonomik sunulmasını sağlamak, kuruluşları günün şartlarına uyarlamak, savaşlar ve krizlerin etkilerini gidermek gibi noktalarda toplanmıştır. 1980’lere gelindiğinde ise, küreselleşme sürecinin etkileri, bilgi akışının hızlanması, ulus devletin güç kaybetmesi ve yeni sağ gibi etkenler nedeniyle yeni reform nedenleri ortaya çıkmıştır. Minimal devlet söylemi doğrultusunda devletin küçültülmesi, insan kaynakları yönetimine geçilmesi, yeni sağ ve yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi gibi reform nedenleri söz konusu olmuştur. Reform nedenlerinin ve alanlarının değişiklik göstermesinde, yeni reform nedenleri ve reform alanlarının ortaya çıkmasında yeni kamu yönetimi hareketi, toplam kalite yönetimi, yeni kamu yönetimi gibi anlayış ve yaklaşımların da belirleyici rolü olmuştur.

Küreselleşme ve devamında oluşan yeni yönetim anlayışları çerçevesinde yapılan reformlar kimi zaman yönetim sisteminin tümünü kapsarken kimi zamanda yönetim sisteminin belli bir bölümü ele almıştır. Ancak bu anlayış yönetim sisteminin bir tarafının ihmal edilmesine ve genel olarak yapılan reform hareketlerinde bütünlüğün yakalanmamasına sebep olmuş ve buda uygulamaların başarısını azaltmıştır. Bunun yanında Osmanlı devletinden kalan merkeziyetçi geleneğimiz, yapılan çoğu reformların sadece kağıt üzerinde kalması ve uygulamaya geçirilememesi sonucunu doğurmuştur.

Gerek küresel dünyaya uyum sürecinde gerekse yönetim alanındaki mevcut sorunlara çözüm arayışı çerçevesinde atılacak adımların bir bütünlük ve istikrar içinde yürütülmesi gerekmektedir. Sadece yerel yönetimler ya da sadece merkezi yönetim üzerinde değişim ve yenilik öngören reform çalışmaları bir bütün olan kamu yönetimi sisteminin başarısını önemli ölçüde engelleyecektir. Ayrıca yapılan çalışmalar da dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da, reform hareketlerindeki kararlığın en başından sonuna kadar devam ettirilmesidir. Böylelikle yasal olarak hazırlanan çalışmalar uygulamaya da olabildiğince aktarılmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Aktel, Mehmet ve Memişoğlu, Dilek (2005). Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri., Özgür, H. ve Köşecik, M. (Editörler), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1: Reform, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Arar, A. Asım (2002). Yerel Gündem 21, Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, Dışişleri Bakanlığı Yayınları, Sayı 4, Ağustos, http://www.mfa.gov.tr/uluslararasi-ekonomik-sorunlar-_agustos-2002_.tr.mfa (Erişim: 10.04.2015).
- Arıkboğat, Erbay (2007). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi, Eryılmaz, B., Eken, M. ve Şen, M. L. (Editörler), Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Arslan, Nagehan Talat (2010). Klasik Neo-klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 2.
- Ataay, Faruk (2007). Neoliberalizm, Kamu Reformu, Demokrasi, Aksoy, Ş. ve Üstüner, Y. (Editörler), Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Bilgiç, Veysel (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N. K. Ve Coşkun, B. (Editörler), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Bilgiç, Veysel (2008). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N. K. Ve Coşkun, B. (Editörler), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, İkinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Bozlağan, Recep (2008). Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri, Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y. (Editörler), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Çukurçayır, Akif (2003). Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim, Acar, M. ve Özgür, H. (Editörler), Çağdaş Kamu Yönetimi-1, Nobel Yayıncılık Ankara.
- Diñçer, Ömer ve Yılmaz Cevdet (2003). Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başkanlık Yayınları, <http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/Kamu%20Y%C3%B6netiminde%20Yeniden%20Yap%C4%B1lanma%201%20%20De%C4%9Fi%C5%9Fimin%20Y%C3%B6netimi%20i%C3%A7in%20Y%C3%B6netimde%20De%C4%9Fi%C5%9Fim.pdf> (Erişim:10.04.2015)
- DPT (2007). “Kamuda İyi Yönetişim”, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara. www.etik.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=15&sayfaid=4.
- Eryılmaz, Bilal (2004). Kamu Yönetiminde Değişim, Ömürgülşen, U. ve Öktem, M. K. (Editörler), II. Kamu Yönetimi Bildirileri Kitabı, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2013). Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, Altıncı Baskı, Ankara.
- Genç, Fatma Neval (2007). Türkiye’nin Küreselleşme Politikası ve Kamu Yönetimine Etkileri, Eryılmaz, B., Eken, M. ve Şen, M. L. (Editörler), Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Gül, Hüseyin ve Özgür, Hüseyin (2004). Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri, Acar, M. ve Özgür, H. (Editörler), Çağdaş Kamu Yönetimi 2, Nobel Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman vd. (2009). Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İkinci Baskı, İmge Yayınları, Ankara.
- Güleç, Sertaç (2008). 1945 – 1980 Yılları Arasında Türkiye’de Refah Devleti, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı 31, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1010>
- Güzelsarı, Selime (2004). Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/selime.doc.
- Kazancı, Metin (2010). Türk Kamu Yönetimi ve Yönetişim, Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine, Sayan, İ. Ö., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.
- Köse, H. Ömer (2007). Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, Nohutçu, A. ve Balcı, A.

- (Editörler), Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması 2, Beta Yayıncılık, Birinci Baskı, İstanbul.
- Küp, Dilek (2012). “Yeni Sağ Politikalar Ekseninde Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Bu Yeni Yapının Beklentilere Cevap Verebilme Düzeyi”, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, <http://sbe.kmu.edu.tr/userfiles/file/tezler/kamuyonetimi/dilekk%C3%BCp.pdf>
- Nebati, Nureddin (2010). Yeni Kamu İşletmeciliği, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı 41, <http://www.yerelsiyaset.com>, (Erişim: 10 Nisan 2015)
- Ökmen, Mustafa (2005). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler, Özgür, H. ve Köşecik, M. (Editörler), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1: Reform, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Ökmen, Mustafa (2008). Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Bozdoğan, R. ve Demirkaya, Y. (Editörler), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Nobel Yayıncılık Ankara.
- Ömürgönülşen, Uğur (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, Acar, M. Ve Özgür, H. (Editörler), Çağdaş Kamu Yönetimi I, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Özer, Mehmet Akif (2012). Yeni Kamu Yönetimi, Barış Kitap, Ankara.
- Özmen, Alper (2013). Kamuda Yönetim Kültürü, International Journal of Social Science, Cilt 6, Sayı13, Mart. http://www.jasstudies.com/Makaleler/862906837_49%C3%96zmenAlper_S-925-946.pdf
- Parlak, Bekir (2011). Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri, Beta Yayıncılık, Ankara.
- Parlak, Bekir ve Sobacı, Zahid (2008). Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi, İkinci Baskı, Alfa Akademi Yayınları, İstanbul.
- Pustu, Yusuf (2004). Türkiye’de Mahalli İdareleri Yeniden Yapılandırma Çalışmaları, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Sahillioğlu, Eliz Sinem (2005). Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Saran, Ulvi (2004). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara.
- Sönmez, Ümit (2007). Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kurumsal Altyapısı ve Gelişimi, Aksoy, Ş. ve Üstüner, Y. (Editörler), Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Toprak, Zerrin (2006). Yerel Yönetimler, Nobel Yayıncılık, Altıncı Baskı, Ankara.

Tortop, Nuri, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin ve Özer, Mehmet Akif (2008). Mahalli İdareler, Nobel Yayıncılık, İkinci Baskı, Ankara.

Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2012). Mahalli İdareler Teori, Uygulama, Maliye, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Yüçetürk, E. Elif (2000). Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı, Sabutkaya, A. ve Güler, B. A. (Editörler), Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayınları, Ankara.

<http://habitatkalkinma.org/projelerimiz/katilimyonetisim/yg21/#> (Erişim: 10.04.2015).

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun