

KAMU'DA Sosyal Politika

Cilt/Vol: 2 • Sayı/No: 1 • 2007

ISSN:1306-8334

Kamu Yönetimi Reformu Özel Sayısı

Gecikmiş Reform

Yeni Kamu Yönetimi ve
Yönetimin Yeniden
Yapılandırılması

Geçmişten Günümüze
İl Özel İdareleri:
Yasal ve Kurumsal
Bir Analiz

Amerikan
Yerel Yöneti(ş)i
Reformları Üzerine



KAMU'DA
Sosyal Politika

Cilt/Vol: 2 • Sayı/No: 1 • 2007



KAMU'DA
Sosyal Politika Memur-Sen'in Bilimsel, Akademik ve Sosyal Hayata Katkısıdır.

KAMU'DA SOSYAL POLİTİKA

Memur-Sen Adına Sahibi

Dr. Ahmet Aksu

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Adem Solmaz

Genel Yayın Koordinatörü

Recep Ekmekçi

Editör

Prof.Dr. Kemal Görmez (Gazi Üniversitesi)

Yayın Kurulu

Yrd.Doç.Dr. Cengiz Anık (Gazi Üniversitesi)

Yrd.Doç.Dr. Hüseyin Demirtola (Gazi Üniversitesi)

Danışma Kurulu

Prof.Dr. A.Gönül Akçamete (Ankara Üniversitesi)

Prof.Dr. Hikmet Akgül (Ankara Üniversitesi)

Prof.Dr. Yasin Aktay (Selçuk Üniversitesi)

Prof.Dr. Yusuf Alper (Uludağ Üniversitesi)

Prof.Dr. Kadir Arıcı (Gazi Üniversitesi)

Prof.Dr. Mustafa Aydın (Ekonomi ve Teknoloji Ü.)

Prof.Dr. Mustafa Aykaç (Marmara Üniversitesi)

Prof.Dr. Eyüp Bedir (Gazi Üniversitesi)

Prof. Dr. M. Naci Bostancı (Gazi Üniversitesi)

Prof.Dr. Ömer Çaha (Fatih Üniversitesi)

Prof.Dr. Gülcan Eraktan (Ankara Üniversitesi)

Doç.Dr. Nevzat Güldiken (Cumhuriyet Üniversitesi)

Prof.Dr. Birgül A.Güler (Ankara Üniversitesi)

Prof.Dr. Nurettin Güz (Gazi Üniversitesi)

Prof.Dr. S. Rıdvan Karlık (Anadolu Üniversitesi)

Doç.Dr. Cem Kılıç (Gazi Üniversitesi)

Prof.Dr. Şerife Türkan Özşuca (Ankara Üniversitesi)

Prof.Dr. Ali Seyyar (Sakarya Üniversitesi)

Prof. Dr. Mümtaz'er Türköne (Gazi Üniversitesi)

Prof.Dr. Mustafa Özcan Ültanır (Ankara Üniversitesi)

Doç.Dr. Fatih Yüksel (Gaziosmanpaşa Üniversitesi)

Bilimsel makaleler ile ilgili

tüm soru ve yazışmalarınız için;

Recep Ekmekçi e-mail: ekmekcirecep@hotmail.com

Yayın İdare Merkezi : Memur-Sen

Strazburg Cad. No:44/12 Sıhhiye/ANKARA

Tel : (0312) 230 09 72-73 230 48 98

Bürocell: (0533) 657 97 03-04

Faks: (0312) 230 39 89

www.memursen.org.tr

e-mail: memursen@memursen.org.tr

Grafik Tasarım & Baskı

Öncü Basımevi: 0.312 384 31 20

Kazım Karabekir Cad. Ali Kabakçı İşhanı 85/2 İskitler-ANKARA

Mart / 2007

Yayın Periyodu : Yılda 4 sayı yayınlanır.

Yayın Türü : Yerel Süreli / Ücretsiz Dağıtılır.

GENEL BİLGİLER

Kamu'da Sosyal Politika Dergisi; çalışma hayatı, ekonomi, sosyal politika ve iş hukuku alanlarındaki makale, inceleme, rapor ve sosyal gündemi belirleyen güncel konuları yayınlayan ulusal ve uluslar arası tüm kurum ve personele ulaşmayı hedefleyen bilimsel, akademik dergidir. Derginin yayın dili Türkçe ve İngilizce'dir.

Dergi yayınladığı makalelerde konu ile ilgili en yüksek etik ve bilimsel standartlarda olması ve ticari kaygılarda olmaması şartını gözetmektedir.

Editör ve yayıncı, reklam amacı ile verilen ticari ürünlerin özellikleri ve açıklamaları konusunda hiçbir garanti vermemekte ve sorumluluk kabul etmemektedir.

Yayınlamak için gönderilen makalelerin daha önce başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekir. Eğer makalede daha önce yayınlanmış; alıntı yazı, tablo, resim vs. mevcut ise makale yazarı, yayın hakkı sahibi ve yazarlarından yazılı izin almak ve bunu makalede belirtmek zorundadır. Bilimsel toplantılarda sunulan özetler, makalede belirtilmesi koşulu ile kabul edilir.

Dergiye gönderilen makale bilimsel esaslara uygun ise, editör ve en az yurtiçi-yurtdışı üç danışmanın incelemesinden geçip, gerek görüldüğü takdirde, istenen değişiklikler yazarlarca yapıldıktan sonra yayınlanır.

Makale yayınlanmak üzere dergiye gönderildikten sonra yazarlardan hiçbiri, tüm yazarların yazılı izni olmadan yazar listesinden silinmez, ayrıca hiçbir isim, yazar olarak eklenemez ve yazar sırası değiştirilemez.

YAYIN HAKKI

1976 Copyright Act'e göre, yayınlanmak üzere kabul edilen yazıların her türlü yayın hakkı dergiye yayınlayan kuruma aittir. Yazılardaki düşünce ve öneriler tümüyle yazarların sorumluluğundadır.

Bilimsel amaçlarla (kaynak göstermek kaydıyla özetleme ve alıntı yapılabilir.)

Dergide yayınlanan yazı, şekil ve resimlerden yazarları ilan ve reklamlardan firmaları sorumludur.

İÇİNDEKİLER

1

Kamu Yönetimi Reformu!

■ Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ



4

Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Bir Değerlendirme

■ Yrd. Doç. Dr. Tuncay ÖNDER

7

Gecikmiş Reform

■ Prof. Dr. Mümtaz'er TÜRKÖNE

12

Kamu Yönetimi Reformu Bağlamında Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme

■ Doç. Dr. Veysel BİLGİÇ



20

Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması

■ Dr. M. Akif ÖZER

29

Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri: Temel Nitelikler, Sorun Alanları ve Çözüm Arayışları

■ Doç. Dr. Mustafa ÖKMEN



48

Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri: Yasal ve Kurumsal Bir Analiz

■ Doç. Dr. Bekir PARLAK

68

Amerikan Yerel Yöneti(ş)i'm Reformları Üzerine

■ Yrd. Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ



73

Sağlık Hizmetlerinde Adem-i Merkeziyetçilik

■ Sevgi SUÇİN



Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması

Ülkemizde cumhuriyetin kuruluş yıllarına kadar uzayan ve tarafları arasında ciddi görüş farklılıklarını gün yüzüne çıkaran bir tartışma konusu vardır: "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması"

Devletin yürütme organı üzerinde yapılacak köklü bir değişikliğin de toplumun çeşitli kesimleri arasında ciddi ve sert tartışmaları beraberinde getirmesi doğaldır.

Ülkemizde yıllardır gündeme getirilen ve kamuoyunun tartışmasına sunulan kamu yönetiminde yeniden yapılanma projesi de bu bağlamda tarafları arasında tartışması yapılan önemli konuların başında gelmektedir. Ancak demokratik toplumlara özgü tartışma üslubunun ülkemizdeki bu tartışmaya hakim olduğu söylenemez. Aslında herkes, bu tartışmalarda bilimsel ifadeler kullanmaktansa kendi (siyasi) görüşünü hakim görüş olarak sunma ve yapılacak köklü bir değişimi bu görüş doğrultusunda şekillendirme gayret ve çabası içinde bulunmaktadır.

Hızla değişen dünya ve ülke koşullarında Türkiye'de devletin rolünün, görev ve fonksiyonlarının (konsensüs çerçevesinde) yeniden tanımlanması ve kamu yönetimi ile kamu sektöründe felsefe, organizasyon ve mevzuat yönleriyle reform sürecine girilmesi gerekmektedir. Artık kamu yönetiminde temel yaklaşım, çalışanlarının hak ve hukukuna saygı gösteren ve halktan toplanan vergilerin karşılığını etkin, kaliteli, verimli ve başarılı kamu hizmetleri ile verebilmek ve ekonomik büyümenin önündeki engelleri kaldırmaktır.

Ülkemizin gelişimini sürdürebilmesi için öncelikle yargı reformuna ve bürokraside ise modern yönetim sistemi ve özel sektör bağlantılı girişimcilik konusunda köklü bir felsefe ve yaklaşım değişikliğine ihtiyaç vardır.

Söz konusu reform çalışmalarının;

Ortak belirlenmiş hizmet alanlarında güçlü ve etkin, Üniter yapının korunarak yerinden yönetim ve demokratik katılım ilkelerini uygulayan,

Girişimci önündeki engelleri kaldıran, yerli sanayiye destek veren ve özel teşebbüsü güçlendirmeye odaklı ve, "Vatandaşa güvene dayalı bürokrasi" ilkesini uygulayan,

Ekonomide devletin gözleminde ancak serbest ticareti teşvik eden, maliyet düşüşü ve verimlilik artışı hedefleyen,

Sosyal politikaları ön planda tutan ve halka hizmeti esas alan ve sektörler arasında koordinasyon ve dengeyi gözeten,

Sivil toplum kuruluşları ile etkin bir diyalog ve işbirliği içinde bulunan, diğer bir ifadeyle "yönetişim" kavramını uygulayan

Denetime halkı ve onun temsilcileri olan dernek, vakıf, sendikalar gibi sivil toplum örgütleri ve demokratik kitle örgütlerini katan,

Hakimiyeti IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlara vermeyen ama dünya ekonomik aktörlerle de kavga etmeyen,

Başta komşu ülkeleri olmak üzere kültür ve coğrafi bağlantısı olan ülkelere ilişkilerinde öncelik veren,

Kamu çalışanlarına ILO ve Uluslar arası Sözleşmelere uygun hakları veren ve memurların güvencesine dokunmayan,

İsrafa, taşeronlaşmaya ve partizanlığa pirim vermeyen,

Çalışanlara insan onuruna yaraşır ücret veren ve çalışanlar arasında ücretlendirmede bilimsel, kabul edilebilir normlar haricinde bir ayırım yapmayan,

bir kamu yönetimi oluşturmaya yönelik olması gerekmektedir. Kaliteli ve verimli devlet ilkesi; öncelikle nitelikli, gerekli sayıda, kariyer ve liyakat esasına uygun ve verimli çalışan güvencesi olan personel istihdamını gerektirmektedir.

MEMUR-SEN, uzun süredir, devletimizin vatandaşlarına daha kaliteli, etkin ve verimli bir hizmet götürebilmesi ve piyasada düzenleyici görevini yerine getirebilmesi için köklü bir kamu reformunun gerçekleştirilmesinin gerekli olduğunu dile getirmektedir.

Memur-Sen olarak, Türkiye'de kamu yönetimi reformu çalışmalarının bütün aşamalarda en ince detayına kadar tartışılması, yanlışların ortadan kaldırılması ve doğru olanın uygulamaya konulması için sivil toplum kuruluşlarının konuya ciddi ve bilimsel yaklaşımlarını kamuoyuyla paylaşması suretiyle yol alabileceğine inanıyoruz. Memur-Sen olarak konuya ilişkin görüşlerimizi, endişelerimizi ve önerilerimizi değişik biçimlerde ilgililere ve kamuoyuna sunduk. Bu sayıda bu konu ayrıntılı olarak bilimsel olarak tartışılmıştır. Ülkemize ve Kamu yönetim sistemine faydalı olacağına inanıyoruz.

Dr. Ahmet AKSU

MEMUR-SEN Genel Başkanı

Kamu Yönetimi Reformu!

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi

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. Tartışmaların son yıllarda artma sebeplerinden biri de mevcut hükümetin reform amacıyla pek çok yasal düzenleme yapmasıdır.

Bu çalışmanın amacı Türkiye'nin reform ihtiyacı çerçevesinde yapılan düzenlemelerin eleştirel bir değerlendirmesidir.

Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim

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 hale geldiği ve yönetimde demokrasi ve etkinliğin ön plana çıktığı bilinmektedir.

20. yüzyılda, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi, kamu kurumlarının büyümesi, hantallaşması ve yönetilemez hale gelmesi sonucunu 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, bir çok 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 halinde gerçekleşirken, bu dönemden itibaren hizmet ve yönetim anlayışında radikal dönüşümler yaşanmaya başlamıştır.

Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

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 kırtasiyecisi, kamu hizmeti ise vergi israfına neden olan verimsiz bir hizmettir.

Geleneksel düşünceden pek çok noktada ayrılmakla birlikte, Yeni kamu yönetimi yaklaşımı özellikle

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.

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 sektörde 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 haline gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının belki en çarpıcı yönlerinden bir de, kamu yönetimine (administration), verimlilik ve etkinlik bakımından bir ölçüde "işletme" (management) anlayışını getirmesidir.

Türkiye'de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması

Kamu yönetimini yeniden düzenlemeyi amaçlayan ilk köklü çalışma, 1960'lı yılların ilk yarısında gerçekleştirilen ve **MEHTAP** (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olarak adlandırılan rapordur.

Daha sonra Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlık çalışmaları kapsamında TODAİE tarafından 1980'li yılların sonunda **KAYA** olarak adlandırılan "**Kamu Yönetimi Araştırması**" raporu hazırlanmıştır.

Hem MEHTAP ve KAYA raporları hem de kalkınma planlarında öngörülen reformlar, programlarında olmasına rağmen siyasi iktidarlar tarafından bir türlü uygulamaya konulmamıştır.

Bu süreçte Avrupa Birliğine uyum süreci, hukuk devleti, demokratikleşme, insan hakları, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi de yeniden yapılanma çalışmalarına ivme kazandırmıştır.

Türkiye Özal'la birlikte kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında önemli bir mesafe kat etmiştir. Ancak gerek sivil ve siyasi bürokrasinin direnci gerekse yapısal nedenler dolayısıyla bu çabalar yarım kalmış ve devlet yeniden tıkanmaya başlamıştır.

Türkiye, 2000'li yıllarda yeniden pek çok sorunla karşı karşıya kalmıştır. Bunların başlıcaları mali-ekonomik kriz, yönetim yapısının hantallaşması, hizmetlerde verimsizlik ve etkinsizlik, insan kaynakları yönetiminde yozlaşma, kamu-vatandaş ilişkilerinde güven krizi, artan yolsuzluklar ve kötü yönetim uygulamaları, özel sektör ve sivil toplum alanındaki gelişmelerdir.

Türkiye'nin son reform denemesi mahiyeti itibarıyla öncekilerden kısmen değişik özellikler taşımaktadır. Bu çabalar bir devlet reformu olarak kamuoyuna takdim edilmiştir. Herneka-dar Anayasa başta olmak üzere ülkenin çoğu temel yasalarında köklü değişiklikler yapmadan bir devlet reformu yapmak mümkün olmasa da, bu dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan düzenlemeler reform özellikleri taşımaktadır.

Yapılmak istenen düzenlemelerden biri ve en önemlisi merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımında görülmektedir.

Yasalaşamayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, kamu hizmetlerinin görülmesinde yerel yönetimler genel yetkili kılarken

merkezi idarenin görev sahasını daraltmayı amaçlamıştır. Bu klasik bürokratik kamu yönetiminde ciddi tepkiler yol açmış ve reformu düşünenler geri adım atmak zorunda kalmışlardır. Ancak peş peşe çıkarılan yerel yönetim yasalarıyla kısmen bu yönde düzenlemeler de yapılmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile ayrıca, stratejik yönetime geçiş, performans dayalı yönetim, yönetim, ombudsman, bilgi edinme ile ilgili yeni kamu yönetimi anlayışına uygun düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır. Ancak gerek kanun yapma sürecindeki hatalar gerekse, çeşitli toplum kesimlerinden gelen dirençlerle bu tasarı yasalaşmamıştır.

Bu dönemde yasalaşan yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler genelde bu anlayışın ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır.

İl Özel İdareleri, Belediyeler, Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili yapılan düzenlemelerin çoğu kanunlaşmış ve yerel yönetim sisteminde gözle görülür değişiklikler hayata geçirilmiştir. Ancak bu düzenlemeler bir paradigma değişikliği ile sonuçlanmamıştır. Çünkü merkezi idare teşkilatı hantallıktan kurtarılamamış ve büyümeye devam etmektedir. Bağımsız idari otoriteler yeni bürokratik örgütler olarak büyümeye devam etmektedir.

Kamu İktisadi Teşekkülleri ve Belediye İktisadi Teşekkülleri verimsiz hantal kuruluşlar olarak faaliyetlerine devam etmektedirler.

Özetle Türkiye'nin tüm reform ihtiyacına rağmen beklenen ve ihtiyaç olan reformlar yapılamamış yapılanlar da temel yasa çıkmadığı için kadük kalmıştır. Şu anda reform adıyla yapılan düzenlemeler ciddi bir karmaşayı da beraberinde getirmiştir.

Çabaların boşa çıkmasında Türk kamu yönetiminin geleneksel direnci yanında siyasetçilerin ve bürokratik mekanizmanın da ciddi hataları olmuştur.



Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Bir Değerlendirme

Yrd. Doç. Dr. Tuncay ÖNDER

Gazi Üniversitesi, İİBF Öğretim Üyesi

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının temel bir ihtiyaç olduğu fikri, yeniden yapılandırmanın çerçevesine ilişkin ayrıntılar söz konusu olsa da farklı siyasal ve toplumsal çevreler tarafından paylaşılan bir fikir haline gelmiştir. Özellikle 1980’li yılların ikinci yarısından başlayarak ve giderek artan biçimde siyasette, basında, iş dünyasında ve akademik mahfillerde Türkiye’nin bir “yönetilememe krizi” ile karşı karşıya bulunduğu, siyasal rejimin bir “yönetemeyen demokrasi”ye dönüştüğü doğrultusundaki görüşler sıkça dile getirilmektedir. Bu değerlendirmeler, yalnızca Türkiye’nin iç dinamiklerini ve tarihsel/yapısal sorunlarını referans almamakta, uluslararası düzeydeki gelişmeler de tartışmaların yönünü ciddi biçimde etkilemektedir. Kamu yönetimi reformu, hem Türkiye’nin



Başbakanlık tarafından yayınlanan Ekim 2003 tarihli “Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı rapor, mevcut kamu yönetimi reformu çalışmalarının felsefi/fikrî arka planını ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır.

yapısal sorunlarının aşılmasının hem de globalleşme sürecinin doğurduğu yeni dinamiklere uyum sağlamanın aracı olarak algılanmaktadır.

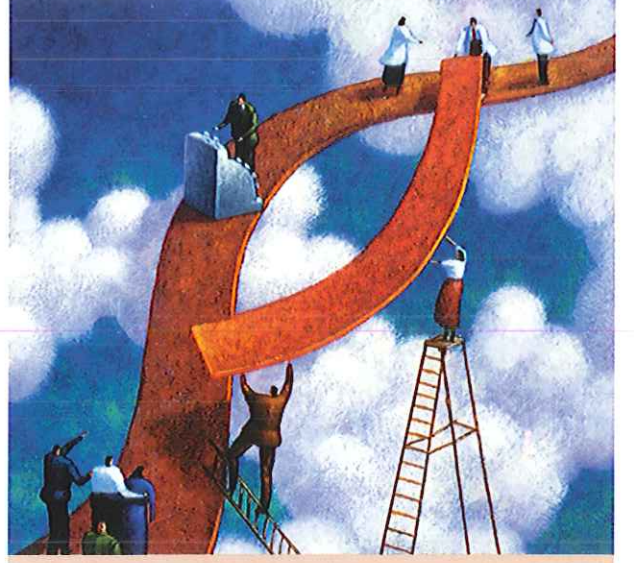
Cumhuriyet tarihine idari reform ekseninde bakıldığında, “reformun olmayan tarihi”nden söz edilebilir. 1930’lu ve 40’lı yıllarda daha çok yabancı uzmanlara hazırlatılan, kamu yönetiminin içerdiği sorunları ve çözüm yollarını gösteren raporlar, bu alandaki başlangıç çalışmaları olarak önem taşımaktadır. 1958 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün (TODAE) kurulması ve 1960’dan sonra Planlı Döneme girilmesiyle birlikte, kurumsal ve daha geniş kapsamlı çalışmaların ortaya çıktığı görülmektedir. Bu çalışmaların en önemlileri, 1963 yılında tamamlanan “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” (MEHTAP), 1971-1972 yıllarında hazırlanan “İdarenin Yeniden

Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler” adlı rapor ve 1980 sonrası başlatılan ve 1988 yılında tamamlanan “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”dir (KAYA).

Söz konusu üç proje de demokratik rejimin kesintiye uğradığı, olağanüstü dönemlerin ürünleridir. Demokratik süreçler içinde ortaya çıkan meşru iktidarlar, reformdan çok söz etmelerine rağmen, ciddi bir girişimde bulunamamışlardır. Ara rejim dönemlerinde yürütülen çalışmalar ise bütüncü bir perspektife sahip olmamaları, uygulama boyutlarının belirsizliği, meşru iktidarlar tarafından sahiplenilmemeleri, en önemlisi de dayandıkları ‘yönetim felsefesi’nin açık bir biçimde ortaya konulamaması gibi nedenlerle uygulamaya aktarılamamıştır. Sonuçta Türkiye, sürekli reformu konuşan, ama reformu bir türlü hayata geçiremeyen ülke görüntüsünü pekiştirmiştir.

2002 yılı sonunda iktidara gelen AKP Hükümeti, kamu yönetimini yeniden yapılandırmak için bir girişim başlatmış, Başbakanlık bünyesindeki çalışmalarla önce “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, daha sonra da yerel yönetimleri yeniden düzenleyen kanun tasarıları hazırlanmıştır. Bugüne kadar Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu yasalaşmış, ancak Cumhurbaşkanı kanunlardaki bazı hükümlerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ise çoğu maddesi Genel Kurulda kabul edilmiş olmasına rağmen Meclis gündeminde beklemektedir.

Başbakanlık tarafından yayınlanan Ekim 2003 tarihli “Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı rapor, mevcut kamu yönetimi reformu çalışmalarının felsefi/fikrî arka planını ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır. Bu rapor, kamu yönetimi reformunu daha ziyade global süreçler ile temellendirmektedir. Raporda, Refah Devleti modelinin çöküşüyle birlikte hegemonik bir karakter kazanan, devletin işlevlerinin/rolünün yeniden tanımlanmasını ve bu esasta devletin yeniden yapılandırılmasını hedefleyen yeni-liberal tezler hem ideolojik hem de pratik düzeyde benimsenmiş gözükmektedir. Kabaca değerlendirildiğinde, kamu yönetimi reformunun nihai amacının piyasa kurallarına saygılı, piyasa süreçlerinde iş gören, piyasanın özerk işleyişini aksatan müda-



Bugüne kadar Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu yasalaşmış, ancak Cumhurbaşkanı kanunlardaki bazı hükümlerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ise çoğu maddesi Genel Kurulda kabul edilmiş olmasına rağmen Meclis gündeminde beklemektedir.

hale araçları sınırlandırılmış bir devlet modeli olduğu anlaşılmaktadır. Çizilen bu genel çerçeve, esas itibarıyla sadece Türkiye’ye özgü olmayan, küresel düzeyde işlerlik kazanmış bir sürece işaret etmektedir. Global siyasal/ekonomik düzen ve bu düzeni belirleyen güç ilişkileri, devleti ve kamu yönetimini belli bir yön- de yeniden yapılandırmayı zorlamaktadır. Türkiye’nin toplumsal/siyasal gelişme tarihi göz önüne alındığında, bugün ivme kazanan reform arayışı, çarpık biçimde de olsa 1980’li yıllarda Turgut Özal hükümetleri zamanında yaşanan, ancak ekonomi alanıyla sınırlı kalan liberalizasyonun, idare alanına geçerek taşınması biçiminde okunabilir.

Ancak, Türkiye’de kamu yönetimi reformunu amaçlayanlar ya da reform tartışmasına müdahil olanlar, Türkiye’nin tarihsel/yapısal bazı sorunlarını genellikle gözardı etmektedirler. Türkiye’deki idari yapının tarihsel düzlemdeki temel belirleyicilerinden biri,

Türk modernleşmesi, kendini yeniden üretecek ekonomik dönüşümü sağlamakta yeterince başarılı olamamış, modernleşmenin toplumsal dayanağı olan güçlü bir orta sınıf üretememiştir. Dolayısıyla rasyonel temellere sahip bir ekonomik düzen de oluşturamamıştır. Bugün hâlâ devlet, zenginleşmenin ana kaynağıdır. Yani, toplumsal kaynakların kullanımına ve dağıtımına ilişkin kararlar, siyasal ve bürokratik mekanizmalar içinde şekillenmektedir.

Osmanlı-Cumhuriyet sürekliliğidir. Metin Heper'in "bürokratik yönetim geleneği" kavramlaştırması hem bu sürekliliği ifade etmesi hem de Türkiye'deki idarî kültürü tanımlaması bakımından önem taşımaktadır. Bilindiği gibi, Türkiye'deki idarî/bürokratik kültür, 19. yüzyılda başlayan modernleşme süreci içinde biçimlenmiştir. Osmanlı-Türk modernleşmesi, bürokratik bir nitelik arz etmektedir ve modernleşme sürecinin taşıyıcı unsuru sivil-asker bürokratlardır. Bu süreçte bürokrasi, modernleştirici misyonuna bağlı olarak siyasal işlevler de üstlendiğinden, Weberyen anlamda biçimsel rasyonaliteye sahip bir aygıt dönüşmemiştir. Daha çok, 'gelenek' ile özdeşleştirdiği toplum karşısında modernleşmenin değerlerini koruyan, değere dayalı bir rasyonalite geliştirmiştir. Esas olarak üstyapı kurumlarına yönelen, ekonomik ve toplumsal alanda gerekli dönüşümü sağlayamayan modernleşme süreci de bürokrasinin bu özelliğini pekiştirmiştir.

Açıkça belirtmek gerekir ki Türk modernleşmesi, kendini yeniden üretecek ekonomik dönüşümü sağlamakta yeterince başarılı olamamış, modernleşmenin toplumsal dayanağı olan güçlü bir orta sınıf üretememiştir. Dolayısıyla rasyonel temellere sahip bir ekonomik düzen de oluşturamamıştır. Bugün hâlâ devlet, zenginleşmenin ana kaynağıdır. Yani, toplumsal kaynakların kullanımına ve dağıtımına ilişkin kararlar, siyasal ve bürokratik mekanizmalar içinde şekillenmektedir. Bu durum, idarî/bürokratik yozlaşmaya da zemin teşkil etmektedir. O nedenle Türkiye'de reform tartışmasının düğümlenmesi gereken

nokta, sermayenin birikim süreci ve bu süreçte devletin rolüdür.

Mevcut idarî/bürokratik kültür, demokratik değerler açısından da epeyce sorunludur. Bu kültür içinde kamu otoritesini kullananlar, kendilerini imtiyazlı bir konumda görmektedirler. Kamu hizmetlerini yürütmeleri dolayısıyla hukuki bir kudret/güç elde edenler, toplum karşısında ayrıcalıklı olduklarını düşünmektedirler. Oysa kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlileri, 'kamu hizmetçisi' (civil servant) statüsündedirler; kendilerinden menkul bir meşruiyete sahip değildirler. Böyle bir kültür/davranış kodunun oluşumunda, Türkiye'de idare edenler ile idare edilenler arasındaki ilişkilerin "güvenlik" ekseninde kurgulanmasının da önemli bir payı vardır.

Kamu yönetimi reformu için bir başka handikap, Türkiye'deki mahallî idare sisteminin sorunlarıdır. Başarılı bir reformun temel şartı, merkez ile yerel arasındaki dengenin demokratik ve rasyonel bir biçimde kurulmasıdır. Ancak Türkiye'de, "mahallî idareler kendiliğinden ve zorunlu olarak demokratik idarelerdir" biçiminde yanlış bir algılama söz konusudur. Oysa demokrasi kültürü, merkezî idarede farklı, mahallî idarelerde farklı tezahür etmez. Türkiye'de merkezî idarenin patolojik özellikleri, mahallî idarelere de sirayet etmiş durumdadır. Üstelik, kendilerinden beklenen temel yararlarından biri olan 'katılım' konusunda mahallî idareler ciddi bir zaaf içindedir. Bu nedenle merkezî idareye ait yetki ve görevlerin mahallî idarelere devri, tek başına anlamlı bir sonuç doğurmayacaktır. Aksine, merkezdeki keşmekeş mahallî idarelere taşınmış olacaktır. Mahallî idareler, toplumsal katılımı ve denetimi kurumlaştıracak mekanizmalarla donatılmadıkça, yereldeki toplumsal kesimler idarî sürecin bir parçası haline getirilmedikçe, kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesinin ve mahallî idarelerin güçlendirilmesinin bir anlamı olmayacaktır.

Kamu yönetiminde reform girişimini yürütenlerin, global değişim dinamikleri kadar Türkiye'nin tarihsel/yapısal özelliklerini de dikkate almaları, yasal ve kurumsal düzenlemelerle yetinmeyip "idarî zihniyet" üzerine de düşünceleri gerektiğini bir kez daha vurgulamakta yarar var.

Gecikmiş Reform

Prof. Dr. Mümtaz'er TÜRKÖNE

Gazi Üniversitesi, İİBF Öğretim Üyesi



B

alkonun altında serenad yapan Hamlet'e, sevgilisi seslenir. "Çok geç oldu, artık gitmelisin." Hamlet, ağaran tan yerine bakar ve şu cevabı verir: "Vakit o kadar geç ki, erken olabilir."

Kamu Yönetimi Reformu alanında durumumuz bu: "O kadar geç kaldık ki, erken olabilir." "Geç kalma"nın aynı zamanda "erken" olması, içinden çıkılması güç bir paradoksu çözebilir. Zaman tükenmiştir. Geride, boşa geçen bir zaman, sıkıntılı bir tecrübe durmaktadır. Katlandıklarınızın dayanılmaz olması, gecikmenin yol açtığı zorluklar iradenizi, cesaretinizi bileyecek ve kısa zamanda çok yol alacaksınız. Reform, olgun bir meyve gibi kucağınıza düşecek. Acaba öyle mi? Bu kadar geç kalmanın, önünüzden geçen onlarca treni kaçırmamanın böyle bir mükafatı var mı?

2003 yılında, TOBB'un Kızılay'daki merkez binasında, geniş bir toplantı odasında, daha sonra Başbakanlık Müsteşarı olan Ömer Dinçer, Başbakanlık Başdanışmanı sıfatıyla Merkezî Yönetim Reformu'nun anlatıyordu. Salonda TOBB'un yönetim kurulu tam kadro olarak

hazırdı. Konuyla ilgili bilgi ve birikimine güvenilen saygıdeğer isimler vardı. O zamanın Denizli Valisi, merhum Yazıcıoğlu, Burhan Özatura, Eski İçişleri Müsteşarı Teoman Ünüsan bu isimlerden bir kaçı idi. Ünüsan'ın, Ömer Dinçer'in sunduğu reform perspektifine yaptığı itiraz, zaman içinde bütünüyle gerçekleşti. "Reform böyle yapılmaz", demişti Ünüsan. Bu çizgide çıkacak kanunun bazı maddeleri, mutlaka veto edilir ve ortaya ne eskisi ne yenisi olan nesebi gayr-ı sahih bir kamu idaresi çıkar.

Hükümetin Seçim Beyannamesi'nde, Acil Eylem Planı'nda ve Hükümet Programı'nda kapsamlı ve iddialı bir şekilde yer alan reformu, bugün ağzına alan yok. Türkiye 11 yıl sonra yakaladığı tek parti iktidarında, reform konusunda havlu atmış görünüyor.

Sebepler?

TOBB'da yapılan sunumda hükümetin reform perspektifi, merkezî idarenin yeniden yapılandırılması gibi, sınırlı bir ufuktan ibaretti. Legodan binalar inşa eden çocuk gibi; parçaları farklı biçimlerde bir araya

*Legodan binalar
inşa eden çocuk
gibi; parçaları farklı
biçimlerde bir araya
getirerek ortaya bir
"yapı" çıkartacağız.
Reform bundan
ibaret olabilir mi?
Elbette hayır.
Reformun yeni bir
yapı değil, yeni
ilişkiler ve süreçler
ortaya çıkarması;
bütünüyle
kurumların
kimliklerinin ve
yekdiğeriyle
ilişkilerinin yeniden
belirlenmesi
gerekir.*

getirerek ortaya bir "yapı" çıkartacağız. Reform bundan ibaret olabilir mi? Elbette hayır. Reformun yeni bir yapı değil, yeni ilişkiler ve süreçler ortaya çıkarması; bütünüyle kurumların kimliklerinin ve yekdiğeriyle ilişkilerinin yeniden belirlenmesi gerekir.

Reform Teknik Bir Sorun Değil:

Devlet büyük bir ekonomik gücü ve ekonomik alanlarda karar verme imtiyazını elinde tutuyor. Kamuya, yani bize

ait olan kaynakları sevk ve idare ediyor. Bizden vergi topluyor. Tasarruf ettiği kaynakları hesaplı kullanacak, bizim soframızdaki ekmeğimize dair kararları akıllıca, bizim çıkarımızı gözetenerek verecek. Kamu gücünü elinde bulunduranlar, bize hizmet verirken ellerindeki kaynak israf etmeyecek. Az parayla mümkün olan en çok ve kaliteli işi başaracaklar. Bankalar hortumlanamayacak. Devlet basiretli bir tüccar gibi parasına puluna sahip çıkacak. Kamu yönetimi verimli olacak ve kamuya yani bize hesap verecek.

Okulda ders veren öğretmen işini hakkıyla yapacak, aldığı maaşı hak edecek. Pırıl pırıl çocuklar, batıdaki akranları gibi çok şey öğrenecek ve var olan yeteneklerini geliştirecek. Hastaneler tertemiz olacak; doktorlar hastalara insan olduklarını hatırlatacak. Devlet dairesine işiniz düştüğü zaman anlamını ve sebebini bilmediğiniz bir yığın prosedürü yerine getirmek için, kapı kapı dolaşıp azar iletmeyeceksiniz. Sizin paranızı ve verdiğiniz gücü kullananları denetleyecek, yaptıkları işlere dair her bilgiye anında ulaşacaksınız. Şeffaf camların arkasında ısı ısı iş gören bir kamu gücünü seyredeceksiniz.

İşte bütün bunların olmasını sağlayacak tılsımlı söz "kamu yönetimi reformu"dur. Olmayan, ama olması gereken, olmaması için de hiçbir sebebin olmadığı, aslında çok doğal olan bir şeyden bahsediyoruz. Dışımızdaki dünyanın 20 yıl önce açtığı ve bitirdiği için kapattığı defteri ilk sayfasından başlayarak açmaya çalışıyoruz. Etkin, süratli, akıllı ve çevik; üstelik bir o kadar da sevimli bir devlet iktidarını bize tattıracak olan bir kamu gücünü yaratmanın peşindeyiz. Kimsenin kaybı olmayacak: Devletimiz daha itibarlı olacak ve uluslararası arenada rakipleriyle boy ölçüşecek bir gücü kuşanacak. Bizler daha insanca ve daha müreffeh yaşayacağız.

Neden Reform?

Son 20 yılın dünyası, kamu yönetiminde köklü bir dönüşümün yaşandığı bir dünyadır. Devletin toplum ve ekonomi üzerindeki rolleri ve işlevleri yeniden tanımlanmakta; "kamu hizmeti" anlayışı çok farklı bir şekilde algılanmakta ve uygulanmaktadır. Bunun arkasında, şu sıkıntılar ve sorular bulunmaktadır:

İdeal kamu sektörü hangi büyüklükte olmalıdır?

Ulusal ekonomide maliyetler düşürülerek etkinlik nasıl artırılabilir?

Kamu sektörünün karşılaştırmalı olarak stratejik üstünlük alanları nelerdir?

Özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından daha ucuz ve verimli sunulabilecek hizmetler nelerdir?

Kamu'nun sorumluluğunda olmakla birlikte, sözleşme veya başka yollarla özel sektöre veya sivil topluma devredilerek maliyetleri düşürülecek hizmetler nelerdir?

Uzun vadede kamunun çekileceği alanlar hangileridir? Devletin üstlendiği rollere ilişkin kapsamlı ve köklü düzenlemelere işaret eden bu sorgulamalar temel ilke ve standartları içeren yeni bir çerçeveyi oluşturma girişimidir.

Küreselleşmenin ortaya çıkardığı dünya ölçeğindeki pazar ilişkileri devletlerin ekonomiye bakışlarına farklı bir boyut getirdi. Bir yandan hükümetler pazarın getirdiği imkânlardan yararlanamadıkları ve stratejik konularda etkili ve hızlı karar alamadıkları için eleştirildiler. Öte yandan kamu yönetiminin yapısını, global rekabete uyumlu kılmak için, yeni teknolojileri benimsemek ve kamu kaynaklarını verimli kullanmak genel bir talebe dönüştü.

Pek çok ülke kısa sürede, küreselleşmenin etkilerinden bağışık olmadıklarını; teknoloji, mal, hizmet, sermaye ve fikirlerin sınır tanımayan dolaşımını görmezden gelemeyeceklerini anladılar. Hükümetlerin yapacağı yeni düzenlemelerin; üstleneceği ve bırakacağı görevlerin maliyet/fayda analizine dayanması bir zorunluluk haline geldi. Global ölçekte değişim, Refah Devleti'nin başarısız olduğu alanları da bir bir ortaya çıkardı.

Küresel ve yerel ölçekteki ekonomik ve mali baskılar reformların genişlemesine yol açmıştır. Kamu yönetimi reformunun motorunu, bu baskılar oluşturmuştur. Kamu hizmeti performansına yönelik büyüyen memnuniyetsizlik reformlar için bir başka baskı kaynağı olmuştur. Yeni teknolojiler, hizmet dağılımı ve vatandaşların bilgi kaynaklarına ulaşımı konularında yeni yöntemlerin önünü açmıştır. Bu sayede hükümetin yürüttüğü hizmetlerin değerlendirilmesi de kolaylaşmıştır. Bu değişimler özel sektöre de yansımış ve özel sektör de daha müşteri odaklı bir hale gelecek kamusal beklentilerin gerçekleştirilmesinde rekabet ortamı yaratmıştır.

Bütün bu gelişmelerin mecburi kıldığı ekonomik ve mali dönüşümler, devletleri karşı konulamaz bir baskı çemberine almıştır. Kural olarak daha az zorlayıcı ekonomik şartlara sahip ülkelerde reformlar, diğerlerine göre daha yavaş gelişmiş ve tamamlanması da daha zor olmuştur. Reformların Kamu Yönetimi üzerinde yoğunlaşması, kamu hizmeti kavramının yeniden tanımlanması ve örgütsel değişim ihtiyaçlarının sonucudur. Enformasyon teknolojisindeki gelişmeler, hesap verilebilirlik düzenlemeleri, yönetim sistem ve yöntemleriyle ilgili değişimler, insan kaynakları ile ilgili politika ve pratikler kamu yönetimi alanında köklü reformların ayaklarını oluşturmuştur.

Başarılı bir reform iklimi, çok boyutlu (ekonomik, mali, performansa dönük vb.) bir krizin yaşandığına dair bir kanaatin hem topluma hem de siyasi liderliğe yerleşmesine bağlıdır. Kriz anlayışı, siyasi liderliğe gerekli desteğin verilmesine, yeni ve güçlü motivasyonların oluşmasına katkıda bulunur. Vatandaşların beklentileri, özel sektörünkiler ile birleşerek, değişimi etkilemiştir. Özel sektörün, müşteri odaklı rekabet anlayışı, kamu hizmetleri ile özel sektörün hizmet standartları arasında büyük bir uçurum yaratmış, kamu yönetimini baskı altına almıştır.

Yeni Kamu Yönetimi

Artık idare (administration) deyimi yerine işletme (management) deyimi kullanılmaktadır. Dünyada revaçta olan bu yeni yaklaşım, işletme yönetiminde kullanılan yöntem ve kuralları kamu yönetimine taşıma esasına dayanmaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi'ne temel oluşturan görüşler şöyle özetlenebilir:

Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konulmalı ve bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdırlar.

Yöneticilerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır.

Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.

Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.

Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.

Yurttaşlara (müşteriler) hizmet sunucusunu seçme imkânı tanınmalıdır.

Politika oluşturma görevleri, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.

Enformasyon teknolojisi ile geliştirilen hükümet bilgi sistemleri; vatandaşların kendi hak ve yükümlülükleri, yönetim prosedürleri ve formalitelerine dair bilgilerini güncelleme imkânı verebilmektedir. Yeni teknolojiler tarafından beslenen bu yaklaşım, vatandaş odaklı ve kaliteli hizmeti ve kaynakların daha etkin ve yerinde kullanımını getirmektedir.

Mali Yönetim ve Performans Yönetimi

Kamu Yönetimi alanında devrimci nitelikte dönüşüm, mali yönetim ve performans yönetimi alanlarında gerçekleşmektedir. Kamu Yönetimi Reformları ekonomik etkililiği artırma çabaları olarak başlamıştır ve bu doğrultuda bütçe reformları ve performans yönetimi araçları kullanılmıştır. Amaç; sınırlı kaynaklar çerçevesinde, "daha az ile daha çok"u başarmaktır.

Mali yönetim ve bütçe reformu "girdiler için hesap verilebilirlik"ten "çıktılar ve sonuçlar için hesap verilebilirlik"e doğru bir dönüşüm getirmiştir. Şüphesiz buradaki çıktı ve sonuç kavramları farklı bağlamlarda biraz farklı tanımlanabilir. Çıktılar tanımlanabilir ürün



ve hizmetlerdir. Etkililik (effective-ness) ise bu çıktıları gerçekleştirmek için kullanılan araçların yarattığı sonuçlara işaret eder.

Bütçe sistemleri genişletilmiş ve bu sistemleri destekleyecek çerçeveler oluşturulmuştur. Bu gelişmeden hareketle, performans bilgisi artan bir şekilde bütçe kararlarını belirlemek için kullanılır olmuştur. Mali olan ve mali olmayan alanlara dair bilgilerin bütünleştirilmesi geçmişe dönük bir analizi kolaylaştırdığı gibi plan yapmayı da kolaylaştırmaktadır.

Performans Yönetimi OECD ülkelerinin büyük bir kısmında olduğu gibi diğer ülkelerde de hayli yaygındır. Bu sistemde temel amaç etkililiği artırmanın yanında hükümet ile diğer kamu kurum ve kuruluşları ve özel sektör arasındaki ilişkilerde hesap verilebilirliği desteklemektir. Bu çerçevede Parlamento ve hükümetin eylem ve işlevlerini daha sistematik ve kamuya açık kılabilmek "şeffaflık" da güçlendirilmektedir. Bazı ülkelerde Performans anlaşmaları bakanlar ile ilgili kurumlar arasında, özel sektördeki performans artırma mantığına uygun olarak yapılmaktadır.

Performans yönetimi pek çok ülkede beklenen hizmet standartlarını belirlemek amacıyla "hizmet ya da vatandaş şartları" vasıtasıyla güçlendirilmiştir. Hizmet şartları bazen merkezi yönetim ile hizmet sağlayıcılar, bakanlıklar ile ilgili kurumlar arasında yapılan performans yönetimi anlaşmasının bir parçası olarak kullanılmaktadır. Bu anlaşmalar halkın denetimine de açıktır. Amaç hizmet kalitesini yükseltmektir.

Kamu sektörü, bu araçlarla, "rekabet"e daha çok açılmaktadır. Rekabete açılan bir kamu sektöründe performansın arttığı, hizmet kalitesinin yükseldiği görülmektedir.

Yeniden Yapılanma

"Kurumların yeniden yapılandırılması", bazı ülkelerde, hizmet arzını geliştirmek için sıklıkla kullanılan safhalardan biri olmuştur. "Devletin yeniden yapılandırılması" da denilen bu safha, bizde zannedildiği gibi reformun kendisi değildir. Yeniden yapılandırma, ancak süreçlerin ve ilişkilerin de yeniden oluşturulması ile anlam ve etkinlik kazanmaktadır.

Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları bürokrasiyi azaltmak ve esnekliği artırmak amacıyla yeniden örgütlenirler. Devlet sektörünün performansını artırmak için önemli gelişmeler sağlamaya dönük yeniden yapılandırma faaliyetleri, öncelikle devletin rol ve işlevlerinin yeniden tanımlanmasını gerektirir. Yeniden yapılanma, kurumsal boyutta, hizmetlerin yürütülmesinde; düzenleme, politika üretme ve hizmet dağıtım boyutlarını birbirinden ayırarak rasyonel bir işbölümü oluşturmayı amaçlar.

Zorluklar

Yapılan stratejik tercihler ne olursa olsun, reformun kolaylıkla gerçekleşen bir süreç olduğunu söylemek imkânsızdır. Eğer zorunlu olan değişim ideolojik bir alanın dışında doğru bir şekilde algılanmazsa, kamu yönetiminin dönüşümü, insan ve finans kaynaklarında ciddi risklere ve yüksek maliyetlere yol açmaktadır.

Hemen her faaliyet gibi reform çabası da belli bir mali külfete katlanmayı gerektirmektedir. Bütün reform önerilerinin uygulanması, bazı birimlerin işlevsiz hale gelmesini, bazı kamu görevlilerinin işinden olmasını veya yeni birimlerin kurulmasını gerektirecektir. Bu nedenle ortaya çıkacak kaynak ihtiyacı bazen oldukça yüksek olabilmektedir. Reformlardan zarar görenler, göreceği inancına kapılanlar ya da bu tür bir düşünceye bilerek itilenler reformların karşısındaki en büyük direnci oluşturmuşlardır. Kalabalık kamu kadroları daima, reformların önündeki engellerden birisini oluşturmuştur.

Başarısızlıkların nedeni olarak en fazla dile getirilen olguların başında, reformun amacının net olarak belli olmaması veya kamuoyuna anlatılamaması, gerekli ön hazırlıklar yapılmadan aceleyle getirilmiş bir şekilde çalışmalara girilmesi, yeterince şeffaf bir tutum sergilenmemesi ve tarafların sürece dâhil edilmemesi nedeniyle reformun görünen hedefleri dışında gizli bir politik hedefinin olduğu kuşkuvarının yay-

gınlık kazanması gibi nedenler sayılabilir. Kamu yönetiminin en temel niteliklerinden birisi; "organizasyon içerisinde yer alan üyeleri korumaya öncelik verme eğiliminde olmak"tır. Bu bakış açısından hareketle, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının doğasında var olan bürokratik yapının gerçek değişimlerin önünde büyük bir direnç oluşturduğu açıktır.

Türkiye'nin Ufku

Dünya'da gerçekleştirilen reformların içeriğine ve boyutlarına dair yaptığımız kısa özet, Türkiye'nin karşı karşıya olduğu sorunun çapına dair de bir fikir vermektedir. Her şeyden önce şunu belirtmek gerekir ki, kamuda reform ideolojik-siyasi tercihlerin değil aklın ve mühendislik bilgisinin egemen olması gereken, serinkanlı hesaplara ve kılı kırk yaran bir dikkate ihtiyaç duyan bir alandır. Mesele teknik bir meseledir. Devlet gücünü kullanan cihaz elden geçirilecek, daha etkili ve verimli çalışması temin edilecektir. Bunu başarmanın ön koşulu, toplumun bütün kesimlerinin bu amaç için seferber edilmesi, ülkenin bütününde ortak bir reform iradesinin oluşturulmasıdır.

Türkiye, uzun koalisyon hükümetleri dönemlerinde bu iradeyi geliştirememiş ve reformları geciktirmiştir. Ellerindeki bakanlıkları, sahip oldukları kaleler gibi gören koalisyon partilerinin elinden reform için küçülmeye, yetkilerinden vazgeçmeye rıza göstermeleri beklene mezdi, ilki 1991 yılında hazırlanan ve en temel reform alanlarından birini temsil eden Mahalli İdareler Yasası'nın sık sık gündeme gelmesine rağmen çıkartılamamasının sebebi bu olmalıdır.

Ak Parti hükümeti Seçim Beyannamesi'nde, Acil Eylem Planı'nda ve Hükümet Programı'nda kamu yönetimi alanında kapsamlı bir reforma niyetli olduğunu açıklamış ve gerçekten kamuoyunda tartışılan teşebbüslere de girişmiştir. Ne var ki, hükümetin girdiği reform süreci yığınakta yapılan bir hatayı yol boyunca düzeltmenin imkânsız olduğu bir serüvene benzemektedir. Her şeyden önce hükümet, başarılı bir reform için elzem olan hazırlık evresini göz ardı etmiştir. Toplumun bütün kesimlerini reform için seferber etmekve mümkün olan en geniş katılımı sağlamak gibi bir çabaya hiç girmemiştir. Bu yüzden büyük ölçüde teknik olan bir mesele ideolojik ve siyasi kırılmalara konu edilmiştir.

Hükümetin reform konusunda gizli emeller beslediği inancının farklı kesimlerde yaygınlaşmasının arkasında

bu hazırlık evresinin hiç olmaması yatmaktadır. Stratejide yapılan hata hiçbir safhada düzelmez. Muhtemelen, hükümetin meclisten bir kısmını geçirdiği kanun ve diğerleri hem bu hazırlık evresinin olmamasından, hem de anayasaya aykırı hükümler yüzünden malul kalacaktır. Bu maluliyet ortaya karışık bir durum çıkartacak, kamu yönetimi adeta felç olacaktır. Vatandaş şikâyetlerinin ve israf edilen kaynakların haddini ve hesabını varın siz düşünün. En önemlisi de, bu başarısızlık reforma karşı tepkiyi ve muhalefeti büyütecek, gelecekteki reform teşebbüsleri için de kötü bir emsal olarak hatırlanacaktır. Kanun çıkartmakla reform yaptığını düşünmek, dünyanın tecrübesinin bize gösterdiği gibi ham bir hayalden ibarettir.

Hükümetin reform ufku, devletin yeniden yapılandırılması ile sınırlıdır. Yeni süreçlere ve yöntemlere dair reform alanlarında hiçbir yenilik yoktur. Kamuyu etkin kılacak olan yeniden yapılandırma değil, süreçlerin yeniden organize edilmesidir.

Türkiye'nin hemen şimdi kapsamlı bir kamu yönetimi reformuna ihtiyacı aşikârdır. Ortada olan reform süreci ise, baştan başarısızlığa mahkûm gözükmektedir. Zararın neresinden dönülürse kârdır diye düşünebilecek reform mimarlarının atması elzem olan adım, öncelikle reformu toplumun bütün kesimlerine mal etmek ve mümkün olan en geniş uzlaşmayı yaratmaktır.

Vakit o kadar geçmiştir ki, artık erken olabilir.



Kamu yönetiminin en temel niteliklerinden birisi; "organizasyon içerisinde yer alan üyeleri korumaya öncelik verme eğiliminde olmak"tır. Bu bakış açısından hareketle, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının doğasında var olan bürokratik yapının gerçek değişimlerin önünde büyük bir direnç oluşturduğu açıktır.

Kamu Yönetimi Reformu Bağlamında Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme

Doç. Dr. Veysel Bilgiç

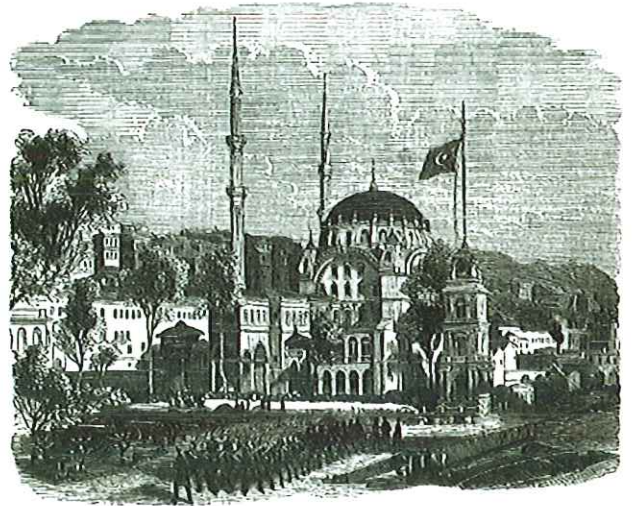
Polis Akademisi Öğretim Üyesi

Özet

Bu makale genel olarak Türk yerel yönetimlerini geçmişten günümüze ana hatlarıyla inceleyerek gelişim seyri ve süreci hakkında değerlendirme yapmaya çalışacaktır. Önce tarihten günümüze gelişim süreci, ardından da günümüzü daha iyi kavrayabilmek bakımından, geline nihai noktadaki durumun sağlıklı tespiti ve uygun çözüm önerileri sunabilme açısından son yıllarda bu alanda gerçekleştirilmekte olan reformlara değinilecek ve bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

Giriş

*G*aygın olarak hep söylenegeldiği gibi modern anlamda yerel yönetimler Tanzimat sonrasında yönetim yapımıza girmiştir. Daha önceki dönemlerde sivil yapısı baskın olan lonca ve vakıflar yerel nitelikli hizmetlerin yürütülme-



sinde etkili olmuşlardır. Dolayısıyla Türkiye’de bu anlamda köklü bir yerel yönetim geleneği oluşmadığı rahatlıkla söylenebilir¹ (Ortaylı, 1980). Bunun çok yönlü ve çeşitli tarihi sebepleri olmakla birlikte en önemli bir sebep olarak Batı’da yüzyıllar boyu süren (özellikle on

¹ Burada özellikle *Batılı* anlamda yerel yönetim geleneğinin olmayışından bahsedildiğine dikkat etmek gerekir. İmparatorluğun doğal özelliği gereği bünyesinde farklı din, dil, ırk ve kökene mensup toplulukları barındıran bir devlet olarak Osmanlı Devleti, aslında güçlü dönemlerinde geniş siyasi, idari (eyalet sistemi) ve dini (millet sistemi) özerkliğe dayanan bir özelliğe sahipti. Bu dönem aynı zamanda geleneksel yerel hizmetleri yürüten vakıf ve loncalar ile kadılık kurumunun da altın çağı idi. Ne var ki Tanzimat Dönemi aydınlarının genel yaklaşımı (ki bu yaklaşım Cumhuriyet Döneminde doruk noktaya çıkmıştır) devleti ve sosyal hayatı modernleştirirken mevcut kurumların ıslahı yerine kestirme bir çözüm olarak bu kurumları Batı’dan aynen aktarma yönünde olmuştur. Bu tepeden inme ve devrimci yaklaşımla yaşanan gelişmeler, geleneksel kurumların devamlılık ve istikrarında kesinti ve kırılmalara yol açmış, gelişmeler eskinin devamı yönünde ve doğal akışında değil yepyeni bir mecrada süregelmıştır. İlginçtir ki modern anlamda belediyelerin kurulduğu Tanzimat Dönemi aynı zamanda, yerel özerkliğe dayanan eyalet yönetiminden merkeziyetçi bir yönetim anlayışına geçildiği bir dönemdir.

üçüncü yüzyıldan Rönesans ve Reform dönemlerinin sonuna kadar ve daha sonra on sekizinci yüzyılın sonunda patlak veren Fransız ihtilali yılları) yöneten-yönetilen çekişmesine karşılık bizde bu çapta ve türde sosyal hareketliliğin yaşanmamasını söyleyebiliriz. Ayrıca Batı'da ortaçağlar boyunca merkezi kralıklardan bağımsız olarak ticaretle büyüyen bazı sahil kentlerinin de bu açıdan özerk mahalli kent kültürünün ortaya çıkmasına olan katkısını belirtmek gerekir. Bu durum, Batı'da halkların, demokratik haklarını kralların yetkilerinin kısıtlanması suretiyle yavaş yavaş elde etmeleri sonucunu doğurmuş ve sonuç olarak demokratik mücadele bilinci iyice yerleşmiştir. Buna karşılık bazı kısa süren karışıklıklar ve taht kavgaları dönemleri bir tarafa bırakılır ve bir genelleme yapılacak olursa Doğu toplumları Batı'ya kıyasla Ortaçağ boyunca huzurlu ve müreffeh bir hayat sürdürüklerinden merkeze karşı fiili ve sistemli bir başkaldırı süreci yaşanmamıştır².

Tarihî Gelişim

Osmanlı döneminde yerel nitelikli hizmetleri sağlamakla yükümlü kurumlar esas itibariyle lonca ve vakıflardır. Kökü Türk-İslam ve Anadolu medeniyetlerine dayanan bu kurumlar çoğunlukla küçük çaplı sağlık, kültür ve sosyal hizmetlerle sorumlu olmuşlardır. Ülkemizin her tarafına dağılmış bir yapı arz eden vakıflara karşılık loncaların faaliyet alanı şehirlerdir.

Modern belediyelerin kurulması, bir yandan devletin askeri ve iktisadi yönden gerilemesi gibi iç etkenler diğer yandan hukuki, idari ve sosyal alanda Avrupalı kurumların Batılı ülkelerce Osmanlı Devletine dayatılması gibi dış etkenler sonucunda Tanzimat sonrası döneme rastlar. Belediye gelirlerinin bir sisteme kavuşturulması, fiyatların mahalli düzeyde denetlenmesi ve belediye harçlarının alınması on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda bazı küçük ölçekli mahalle birimlerinin itfaiye ekipleri oluşturması, sosyal ve fiziki güvenlik sağla-

ması vb. hizmetler kayda değer. Bu dönemde belediyecilik alanında yeni düzenlemeler, özellikle İstanbul'un modern semtlerinde daha geniş yerel hizmetler sağlamak amacıyla devletçe geliştirilen daha ziyade idari araçlardı. Bunlar hukukî statü, yetki ve kaynaklar bakımından tamamen merkeze bağımlı olmuşlardı. Benzer bir biçimde, seçimle gelen il meclisleri siyasi ve mali yönden merkezin denetimine tabi ve merkezin temsilci-

si olan valiye karşı sorumlu tutulmuşlardır. Böylece Türkiye, modernleşme faaliyetlerine güçlü bir belediye deneyiminden ve yerel özeklik mirasından yoksun olarak girmiştir. Yerel yönetimlerin bugünkü organik ve yasal dayanakları, il özel idaresi istisnasıyla Cumhuriyetin ilk yıllarına dayanır. Gerçekten önce 1924'te 442 sayılı Köy Kanunu, daha sonra 1930'da 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. İl özel idarelerini düzenleyen 1913 tarihli kanuna (13 Mart 1329=1913 tarih ve İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu-u Muvakkati) ise dokunulmamıştır. Bir ara (Ocak 1978-Kasım 1979) Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş ise de uzun ömürlü olmamıştır (Keleş ve Yavuz, 1989:298). Yakın zamanlarda yerel yönetimler alanında yapılan ciddi atılımlar 1984'te Büyükşehir belediyelerinin kurulması (3030 sayılı kanun) ile 1980 sonrası belediye gelirlerinde artış öngören yasal düzenlemeler ve 1987 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu (3360 sayılı kanun) ve en son bu kanunların yerini alan 2004 ve 2005'te yapılan düzenlemeler sayılabilir. Nitekim bilindiği gibi Kasım 2003'te kamuoyuna

Osmanlıdan miras kalan güçlü merkezi yönetim modelini, yeni Türkiye Cumhuriyeti de benimsemiştir. 1950'ye kadar süren tek partili rejim boyunca iktidar başkentte tekelleştirilmiştir. Ulusal bütünlük ve Cumhuriyetin temel ilkelerini koruma güdüsü bunda temel faktör olmuştur.

2 Bunda yöneticilerin adaleti kadar özellikle İslam dininin de etkisi olmuştur. Yönetici zalim de olsa ona itaat etmenin gerekliliğini ifade eden hadisler vardır.

açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile yönetim yapımızı temelinden etkileyecek nitelikte gerek merkezi idare gerekse mahalli idareler alanında bir dizi yeni kanun çıkarılması öngörülmüş ve bunların önemli bir kısmı özellikle de mahalli idarelere ilişkin kısmı gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda belediyeler alanında önce 2004'te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ancak bu kanunun şekli bakımından anayasaya aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptali üzerine aynı düzenlemeler bu kez 2005'te 5393 sayılı kanunla kabul edilmiştir. İl Özel İdaresi alanında da 2005'te yapılan 5302 sayılı yeni kanun, önemli ölçüde 1913 tarihli geçici kanuna dayanan ve 1987'de çıkarılmış olan İl Özel İdaresi Kanunu (3360 sayılı kanun) nun yerini almıştır. Önce 1984'te çıkarılan 195 sayılı KHK ile kurulan Büyükşehir belediyeleri aynı yıl kabul edilen 3030 sayılı kanunla yasal güvenceye kavuşturulmuş, bu kanun da en son 2004'te çıkarılan 5216 sayılı kanunla değiştirilmiştir. Kısaca ifade etmek gerekirse il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri alanındaki düzenlemeler 2004 ve 2005 yıllarında yenilenmiştir. 1924 tarihli Köy kanunu halen yürürlüktedir.

Adı geçen yeni yasaların ayrıntılı olarak incelenmesi belki her bir kurum için ayrı bir makale konusu olabilir. Bu nedenle burada genel bazı değerlendirmeler yapılacaktır. Bu düzenlemelerin getirdiği yeniliklerin bir kısmı tamamen biçimseldir. Eski İl Daimi Encümeni kurumunun adının kısaca İl Encümeni olarak değiştirilmesi gibi. Bu arada adına dokunulmayan ve İl özel meclisi de varmış gibi bir çağrışım yapan, İl Genel Meclisi'nin adı da İl Meclisi olarak değiştirilebilirdi.

Öze ilişkin yeniliklerin önemli bir kısmı hem beledi-

*Köklü merkeziyetçi gelenek,
bakanlıkların çeşitli yerel hizmetlerde yetkili
kılındığı bir durum meydana getirmiştir.
Belediye Kanunu çok sayıda yerel hizmeti
ifa etmekle belediyeleri görevlendirirken,
sonradan çıkarılan yasalar
belediyelerin yetkilerini merkez
kuruluşlarına da vermiştir.*

yelerde hem de il özel idarelerinde vesayet denetimini hafifletmeye yöneliktir. Merkezle doğrudan yazışabilme ve eskiden mülki amirin onayına tabi bazı kararlar bakımından bu zorunluluğun kaldırılması gibi. İl özel idarelerinde il genel sekreterinin öngörülmesi suretiyle valinin ikinci plana itilmesi, özel idare müdürlüklerinin kaldırılması, il genel meclisinin yılda iki defa toplantı yapması yerine her ay olağan toplanması usulünün getirilmesi, belediyeler bakımından; yeni belediye kurulabilmesi için eskiden 2000 olan nüfus şartının 5000'e çıkarılması (büyükşehir için 750 000), meclisin tatil yapılan ay hariç her ay toplanması usulünün benimsenmesi, büyükşehirler açısından nüfusu 1 milyona kadar, 1 milyon - 2 milyon arası ve 2 milyon üzerindeki yerleşim yerlerinde sırasıyla 40, 60 ve 100 km. çap içerisinde yer alan bölgenin büyükşehir sınırı olarak kabul edilmesi, İstanbul ve İzmit için özel bir hüküm öngörülerek bu iki ilimizde büyükşehir belediye sınırlarının il sınırları olarak kabul edilmesi vs. önemli yenilikler olarak sıralanabilir. (Gözler, 2005:152 vd., Odyakmaz, 2006:521vd.)

Osmanlıdan miras kalan güçlü merkezi yönetim modelini, yeni Türkiye Cumhuriyeti de benimsemiştir. 1950'ye kadar süren tek partili rejim boyunca iktidar başkentte tekelleştirilmiştir. Ulusal bütünlük ve Cumhuriyetin temel ilkelerini koruma güdüsü burada temel faktör olmuştur. Fakir olan ulusun kaynaklarının etkin bir biçimde kullanılması zorunluluğu, kalkınma çabalarının devlet eliyle yürütülmesini gerektirmiştir. Ayrıca yeni hükümetin iddialı projelerine hayatiyet kazandıracak nitelikli personelin bulunmayışı da merkeziyetçiliği körükleyen faktörlerdendir. Yerel özerklik devrimin hızını kesebilir ve içinde muhalefetin gelişebileceği çevresel güç merkezlerini besleyebilirdi. Bu ihtimale karşı, hükümet illerde ve yerel düzeyde katı kontrolünü sürdürmüştür. Bir dönem, valilerin aynı zamanda partinin il başkanı olması, devlet parti özdeşleşmesinin açık belirtilerinden birisidir. Osmanlıların son dönemdeki hiyerarşik idari yapısı, Cumhuriyet döneminde merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerine çerçeve teşkil etmiştir. Sonuçta 1930'daki düzenleme yeni bir şey getirmemiş, en azından merkezin hâkimiyetini azaltmamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında muhalefet partilerinin yokluğu da özerk yerel yönetim anlayışının gelişmesine engel teşkil etmiştir (Bilgiç, 1998c:532).

1930'larda başlayan ekonomideki devletçilik, ülkenin sosyo-ekonomik yapısını önemli ölçüde değiştirmiş, kırdan kente göç gibi yeni sorunları da beraberinde getirmiştir. 1927'de % 24 olan şehir nüfusu günümüzde % 70'i aşmıştır. Nüfus artışı da dikkate alındığında (1927'de toplam nüfusumuz 13,5 milyon şu anda ise 70 milyonu aşmış durumda) bu oranların önemi daha anlamlı olacaktır. 1927'den bu yana kırsal nüfus sadece iki buçuk kat artış gösterirken şehir nüfusu on kattan fazla artmıştır.

Ekonomi ve kentleşme sürecinde yaşanan bu hızlı gelişmeler etkisini yerel siyasal sahnede de göstermiştir. 1970'lerde Büyükşehirlerin belediye başkanları siyasi partiler üzerinde ciddi nüfuz sahibi olmuşlar ve bu partilerle doğrudan ilişki kurmuşlardır. Sonuçta, sağlıklı mali güce dayalı olarak tepki gösterebilen ve halkın katılımının arttığı, demokratik, özerk belediye niteliği ağır basan yeni yerel yönetim kavramları doğmaya başlamıştır. Ancak bu dönemde belediyelerin özellikle Büyükşehirlerde gecekondulaşmaya şu veya bu sebeple göz yumdukları da bir gerçektir. Sonuçta ortaya çıkan durum çoğu kent insanının desteğini kazanmakla birlikte hükümetler açısından bazı sorunlar ortaya çıkarmıştır. Gerçekten hükümetlerin buna tepkisi özellikle muhalefetin elindekiler olmak üzere, sorunlu belediyeleri mali kaynaklardan yoksun bırakmak biçiminde olmuştur. Bu durum 1980 askeri müdahalesine kadar sürmüştür.

Köklü merkezîyetçi gelenek, bakanlıkların çeşitli yerel hizmetlerde yetkili kılındığı bir durum meydana getirmiştir. Belediye Kanunu çok sayıda yerel hizmeti ifa etmekle belediyeleri görevlendirirken, sonradan çıkarılan yasalar belediyelerin yetkilerini merkez kuruluşlarına da vermiştir. Bu durum görev ve yetkilerde karmaşaya ve eşgüdümsüz, aynı alanda birbirleriyle çatışan uyumsuz politikaların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Üstelik vesayet yetkileri de kullanılmaya devam etmiştir. Vesayet denetimi seçilmiş organlar kararlar ve personel üzerinde kullanılmaktadır. Bu çerçevede, geçici ve belirli şartlarla da olsa belediye başkanlarının görevden alınması ve belediye meclislerinin dağıtılması mümkündür. Bu durumlarda son söz yargınındır. Belediyelerin merkezle doğrudan yazışması ancak son düzenlemelerle valilik ya da kaymakamlık aracılığı olmaksızın mümkün hale gelmiştir.



Kısaca, yüzyılı aşkın bir süredir Mutlakîyet, Meşrutîyet ve Cumhuriyet gibi farklı siyasi rejimlere rağmen Türk yerel yönetimleri varlıklarını sürdürmekle birlikte, merkezi yönetimin katı denetimi altında merkezi politikalar dışında bağımsız politikalar geliştirmesine hiçbir zaman izin verilmemiştir. 1950 sonrası çok partili dönemde, özellikle Büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla yakın geçmişte idari ve mali alanda mahalli idareler lehine gerçekleştirilen bazı yenilik ve rahatlamalara rağmen merkezle ilişkilere otoriter baba devlet niteliğinin ağır bastığı merkezîyetçi bir görünüm hâkim olmuştur (Yazıcıoğlu, 1995:100 vd.). Nitekim bu gelişmelere rağmen toplam kamu harcamaları içinde mahalli idarelerin payı %15 civarındadır. Hâlbuki bu oran bir çok ülkede % 30'ların üzerinde hatta İskandinav ülkelerinde % 50'ye yaklaşmaktadır. Zaman zaman temenni olmaktan öteye geçmeyen demokratik ve özerk yerel yönetimler öngörülmüş, ancak vesayet denetiminin nitelik ve kapsam itibarıyla ağırlığı ve yerel yönetimlerin merkezi yönetime mali yönden önemli ölçüde bağımlı olmaları bu demokratik ve özerk yapıyı zayıflatmıştır. Yukarıda da değinildiği gibi yaşamakta olduğumuz yönetimde yeniden yapılanma çabalarının (Kamu Yönetimi Temel Kanunu (tasarısı) ile bu çerçevede çıkarılan Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve yönetimde saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamayı amaçlayan ve Bilgi Edinme Kanunu vs. düzenlemeler) etkileri önümüzdeki yıllarda görülecektir.

Burada, adı geçen düzenlemelerin her birisi aslında müstakil bir çalışma konusu olsa da genel bir değerlendirme yapmak açısından bu yeniliklerin temelde neleri öngördüğü ve merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri bağlamında muhtemel ne gibi değişikliklere yol açabileceği konusuna değinmek gerekir. Günümüzde

müzde siyaset, ekonomi ve yönetim teorilerinde ciddi değişim ve gelişmeler yaşanmaktadır. İlk ve orta çağların tarıma dayalı toplumsal ve ekonomik yapıları sanayileşme ile birlikte yerini on sekizinci yüzyıldan itibaren modernleşmeye, 1980'lerden sonra ise küreselleşmenin de etkisiyle, açıklık, rekabet, insan hakları, yönetim gibi ilkelere yer veren post-modern yapılanmalara bırakmaya başlamıştır. Modernleşme yıllarının yönetim alanında Weber'de ifadesini bulan akılcı bürokrasi modeli artık günümüz ihtiyaçlarına cevap verememektedir. Siyaset ve yönetim alanında otoriter anlayışlardan daha özgürlükçü, bireyi devlet karşısında öne çıkaran anlayışlar giderek önem kazanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı (Aksoy, 1995; Eryılmaz, 2004; Bilgiç, 2003; Bilgiç, 2003a; Bilgiç ve Göksu, 2004; Al, 2002) çerçevesinde, kamunun küçültülmesi, devletin asli görevlerine geri çekilmesi vb. liberal düşüncelerin de etkisiyle gerçekleştirilmeye çalışılan bu çabalar başta ifade biçimi ve kullanılan dil olmak üzere emarelerini sezinlediğimiz temelde şu ilkelere dayanmaktadır:

- her şeyden önce başta Anayasa olmak üzere idareyi ilgilendiren diğer mevzuatta kullanılan 'idare' kavramı yerine 'yönetim' kavramı kullanılmıştır. Bu basit bir dilde sadeleştirme değil geleneksel yaklaşımlardan bir kopuşu ifade etmektedir.
- yönetimde açıklık, saydamlık ve vatandaşların yönetime doğrudan ve aktif katılımının öngörülmesi,
- geleneksel bürokratik sorumluluk anlayışının yerli görülmeyip hesap verebilirlik, verimlilik, piyasa, rekabet ve sonuca odaklılık ilkelerine yer verilmesi (Eryılmaz, 1999; Eryılmaz, 2002),
- yerel yönetimlerle ilgili olarak belediyeler ve köylerle ilgili ciddi değişiklikler öngörülmemekte, esas itibarıyla il özel idareleri yeniden yapılandırılmakta ve güçlendirilmektedir. Nitekim taşra teşkilatları kaldırılan bakanlıklarla lağvedilen bağlı ve/veya ilgili kuruluşların (Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi) görev ve yetkileri personel ve kaynaklarıyla birlikte il özel idarelerine devredilmektedir.
- müşteri/vatandaş odaklılık ilkesi ilk kez yönetim sistemimize girmektedir. Kanun metinlerinde müşteri kavramı açıkça geçmemekle birlikte, düzenlemelerin felsefi alt yapısını oluşturan birinci

kitapta (Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, s.159) bu kavram açıkça ifade edilmektedir.

- merkezi yönetimle yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları sayılırken, geleneksel anlayışın tersine merkezi yönetimin yetkileri sınırlı olarak sayılmak suretiyle (liste usulü, tadadilik) belirtilmiş, geri kalanlar yerel yönetimlere bırakılarak yerel yönetimler (özellikle il özel idareleri) lehine görev ve yetkilerde genişletme yapılmıştır (Güler, 2003; Polatoğlu, 2003).
- denetimle ilgili olarak yepyeni bir anlayışla mevzuata uygunluk (hukukilik) denetiminin ötesinde mali denetim ve performans denetimine yer verilmektedir.
- kamu denetçiliği kurumu (ombudsman) öngörülmüştür.

Genel özelliklerini bu şekilde sıraladığımız yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarına, gerek muhalefet kanadından gerekse üniversite ve sivil toplum kuruluşlarından çeşitli eleştiriler yöneltilmiştir. Bu eleştirilerin bir kısmı, kamu yönetiminde yeniden yapılanma yaklaşımı ve felsefesinin temelinde yatan değişim dinamiklerinin ve bu dinamiklerin beslediği yeni yönetim model (paradigma) inin toptan reddi şeklinde ortaya çıkarken, bir kısmı da reformun ana felsefesini ve öngördüğü kamu yönetimi sisteminin dayandığı temel unsurları kabul etmekle birlikte, sistemin işleyişine ve yol açabileceği olumsuz sonuçlara odaklanmıştır (Saran, 2004).

3 Kasım 2003'te kamuoyuna duyurulur duyurulmaz haber ajansları, yaygın basın, televizyonlar, yerel basın, haber merkezleri ve hatta dış basın da konuya bir duyarlılık göstererek geniş yer vermiş ve konu günlerce tartışılmıştır. Bu eleştirilerin niteliğiyle ilgili basında yer alan bazı başlıklara yer vermek sanırım bir fikir verecektir; 'Türkiye büyüyecek Ankara küçülecek', 'Türkiye'nin geleceği aydınlık', 'Bürokrasiye toplam kalite yönetimi geliyor', 'Bitmeyen senfonide sona doğru', 'İdari yapıda devrim', 'Düzene çekidüzen', 'Önce birey üstünlüğü', 'Adem-i merkeziyetin sonu mu geliyor?', 'Yerel Yönetimde Anadolu inkılabı', 'Sendikalar endişeli', 'Kamu Yönetimi deformu', 'Teftiş biterse yolsuzluk artar', 'İş güvencesi ortadan kalkacak', 'Bürokrasinin son kaleleri de tehlikede', 'Felsefi altyapı: holdingleşme', 'Tasarı sosyal

devleti sarsar', 'Yarı başkanlığın ilk temel taşı', 'Devletin belleği ortadan kalkıyor', 'Kamu reformu emperyalist güçlerin dayatması', 'Türkiye adem-i merkeziyeti başlatıyor' vs. (Basında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı I, II, 2003).

Bilimsellikten uzak olanlar bir yana bırakılacak olursa ciddi eleştirilerin aşağıda belirtilen hususlarda yoğunlaştığını söyleyebiliriz:

- bu tür girişimler küresel güçlerin dünya pazarlarını kendi çıkarları doğrultusunda düzenleme projeleridir. Bu çalışmalar ulusal iktidarların bağımsız irade ve inisiyatifleriyle değil, doğrudan doğruya Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve IMF gibi uluslar arası güçlerin dayatmalarıyla olmuştur.
- bu düzenlemeler idarenin temel ilkelerinden olan 'idarenin bütünlüğü' ilkesini sarsarak federalizme kapı aralamak suretiyle üniter devlet ilkesini tehlikeye düşürecek potansiyeli bünyesinde barındırmaktadır (Güler, 2003).
- düzenlemeler başta 127. madde olmak üzere Anayasa'nın bazı maddelerine aykırı hükümler içermektedir.
- halk denetçiliği kurumu, bağımsız mahkemelerin denetim yetkilerini yıpratıcı niteliktedir (Karahanoğulları, 2003).
- teftiş kurullarının kaldırılması, performans denetimi gibi nasıl işleyeceği şüpheli kurumlara yer verilmesi denetimde etkinliği sağlayacak yerde daha da zayıflatılabilir ve Sayıştay göstermelik bir kuruma dönüşebilir.

Bir kısmı (bazı hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı gibi) haklı olmakla birlikte, bu eleştirilerin hepsine katılmak mümkün değildir. Küresel etkilerle bu çalışmaların yapıldığı konusu kısmen haklı olmakla birlikte aslında kanaatimce bunda yadırganacak çok şey olmadığı gibi bundan tamamen kaçınmak ta mümkün değildir. Küba ve Eski Arnavutluk gibi bir devlet olmayı herhalde hiç kimse savunmaz. Çin bile kapalı ekonomiden yavaş yavaş açık ekonomiye geçmektedir. O halde önemli olan küreselleşmenin olumsuz etkilerinden en az etkilenme veya olumlu yönlerinden en fazla yararlanma çarelerini düşünmek ve bu yolda çaba harcamaktır. Ard arda yaşanan ekonomik krizler ve ağır dış borç yükü karşısında emperyalizmin yeni yüzü olan küreselleşmenin olumsuz etkilerinden tamamen kur-

tulmak mümkün olmamakla birlikte yapılması gereken gözünü dünyaya kapatmak değil bu şartları değiştirmeye yönelik (özellikle dış borçları bir an önce hafifletme) tedbirler almaktır. Üzülerek belirtmek gerekirse ülkemiz açısından galiba biraz zor ve paradoksal bir durumla karşı karşıyayız. Yapılması gereken en öncelikli iş, dış borç yükünden bir an önce kurtulma çarelerini bulmaktır. Tarihi süreç içerisinde Tanzimat reformları, Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan bazı reformlar (Eroğlu, 1982:303), çok partili hayata geçiş vb. önemli dönüm noktalarında bir ölçüde dış güçlerin etkisi herkeşçe bilinmektedir.

Üniter devletin tehlikeye girmesi noktasında yapılan eleştirinin de abartıldığını söylenebilir. Bilindiği gibi federalizmden bahsedebilmek için yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı yasama, yargılama ve vergilendirme yetkisine sahip olması gerekir. Halbuki gerçekleştirilmekte olan reformlar bunların hiçbirisine yer vermediği gibi, yerel yönetimler içerisinde de güçlendirilen kurumlar belediyelerden çok, merkezin ağırlıklı bir konuma sahip görevlisi olan valinin de içinde bulunduğu il özel idareleridir. Aslında il özel idareleri 1913 tarihli eski düzenlemede daha az yetkili değillerdi. İl özel idareleri eski düzenlemede



Eleştirilerin bir kısmı, kamu yönetiminde yeniden yapılanma yaklaşımı ve felsefesinin temelinde yatan değişim dinamiklerinin ve bu dinamiklerin beslediği yeni yönetim model (paradigma) için toptan reddi şeklinde ortaya çıkarken, bir kısmı da reformun ana felsefesini ve öngördüğü kamu yönetimi sisteminin dayandığı temel unsurları kabul etmekle birlikte, sistemin işleyişine ve yol açabileceği olumsuz sonuçlara odaklanmıştır

bayındırlık, sağlık, eğitim, tarım ve hayvancılık gibi bir çok konuda görevli ve yetkili kılınmışlardı. Ne var ki zaman içerisinde bu yetkiler aşınmış ve merkeze geçmişti. Yeni düzenlemeler bir bakıma el konulan eski yetkilerin asli sahibine iadesinden başka bir şey değildir. Ancak, yıllardır ihmale uğrayan il özel idarelerinin bir anda geniş yetkilerle donatılması, bu idarelerin bu derece kapsamlı hizmetleri yürütebilecek organizasyon ve birikime sahip olup olmadıkları sorusunu da beraberinde getirmektedir (Görmez, 2004:3).



ile değil, daha çok Batı'nın baskısı sonucu merkezi yönetimin tek taraflı iradesiyle gerçekleşmiştir.

- Yerel yönetimler uzun yıllar genellikle merkezi yönetimle yetki ve kaynak paylaşan özerk kuruluşlar olarak görülme-yip merkezi yönetimin birer uzantısı olarak algılanmıştır.

- Tanzimat sonrası Osmanlı dönemi yerel yönetim anlayışı hakkında söylenenler büyük ölçüde Cumhuriyet dönemi

için de geçerlidir. Cumhuriyet döneminde de yerel yönetimler merkezi yönetime yardımcı ve destek kuruluşlar olarak düşünülmüştür. Milli birlik ve bütünlük endişesiyle yerel yönetimlere kaynak ve yetki devrine genellikle tereddütle bakılmıştır. Buna şahsi ve kurumsal bencillik ve çekememezliği de ilave etmek gerekir. Nitekim bürokratik bir hastalık olarak bugün şikâyet edilen hususların, yarın makam ve mevki yükseldikçe önceden şikâyet edenlerce tekrarlanması bir vakıdır (Aytaç, 2001). İki kademeli sistemin olduğu Büyükşehir belediyelerinde de zaman zaman bu husus dile getirilmektedir. Belediyeler genellikle merkezi yönetimin ağır vesayet yetkilerinden bahsederler ama aynı tür şikâyetler Büyükşehir ilçe belediyelerince bağlı bulundukları Büyükşehir belediyelerine yöneltilir.

- Vesayet yetkilerinin³ uygulamada çoğu zaman birer formaliteden öteye geçmemesi olanların da

Sonuç

Sonuç olarak belirtmek gerekirse, gelineen noktada Türk yerel yönetimleri hakkında şu değerlendirmeler yapılabilir:

- Türkiye’de, Batı tipi yerel yönetimlerin varlığı 150 yıllık bir geçmişi olmakla birlikte, yerel hizmetlerin resmi, yarı resmi ve özel kurumlar eliyle sağlanması geleneğinin, köklü ve hatırı sayılır bir geçmiş ve deneyiminin olduğu söylenebilir. Türk-İslam yönetim geleneğinde ortaçağlar boyunca yerel beledi hizmetler büyük çapta kadılık müessesesi, vakıflar, loncalar ve diğer gayr-ı resmi girişimlerle yürütülmüştür.
- Modern anlamda yerel yönetimlerin yönetim sistemimize girmesi halkın zorlaması ya da inisiyatif

3 Genel olarak merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi olarak tanımlanan idari vesayet yetkisi, merkezi yönetimin devrede olmadığı zamanlarda bir başka idari kuruluş tarafından kullanılmaktadır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri buna örnek verebiliriz. Anayasa’da (m.127/5) yerini bulan vesayet; ‘mahalli hizmetlerin idaresinin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması’ sebeplerine bağlı olarak kanuni sınırlar içerisinde kullanılacağı hükme bağlanmıştır. Vesayet denetimi için doktrinde de iki sebep ileri sürülmektedir (Bilgiç, 1998a). Bunlardan birincisi, yerel yönetimlere devredilmiş olsa bile bütün kamu hizmetleri üzerindeki nihai ve temel sorumluluğun merkezi yönetime ait olduğu hususudur. İkinci olarak, merkezi yönetimin ülke çapında kamu hizmetlerine ilişkin asgari bazı standartların gerçekleştirilmesini istemek yetkisine haiz oluşu gösterilmektedir (Howen; Van den El Shout, 1972:155). Ülkemizde özellikle 1970’li yıllarda yoğun eleştirilere konu olan idari vesayetle ilgili eleştiri noktaları şu şekilde özetlenebilir:

- seçimle iş başına gelen yerel yönetimlerin olumsuz eylem ve işlemlerini denetim altında tutabilecek en etkili organın merkezi yönetimin temsilcisi olan en büyük mülki amire ait oluşunun mantığında, seçilmiş organlara karşı güvensizlik yatmaktadır.
- belediyelerin kendilerine tanınacak özerkliğin gereğini yerine getiremeyecek ölçüde güçsüz oldukları varsayımı artık geçerliliğini yitirmiş bir anlayıştır. Belediyelerin bitmeyen bir çocukluk döneminde tutulmaları doğal bir gelişmenin değil, bilinçli bir çabanın sonucudur.
- yerel yönetimlerin politize olması ve yetkilerini kötüye kullanma ihtimali de geçerli olamaz. Çünkü aynı durum merkezi yönetim için de varittir.
- merkezi yönetim özellikle farklı siyasi partilere mensup yerel yönetimler için bu yetkilerini siyasi bir baskı aracı olarak kullanabilmektedir (Fişek, 1982:120). Ancak seçilen yerel yöneticilerin eğitim seviyelerinin düşük olması, teknik eleman yetersizliği vb sebeplerle merkezi denetim ve gözetimin devamından yana olanlar da vardır. Aslında hemen hiç kimse vesayet denetiminin tamamen kaldırılmasını veya en azından merkezi yönetimin yardımcıları veya yol gösterme biçiminde dolaylı da olsa müdahale sayılabilecek hususların mevcut olmasını arzu etmiyor. Asıl mesele bunun makul ve özerkliği yok etmeyecek boyutta olmasıdır (Keleş, 1994:333; Bilgiç, 2001:27-8).

son düzenlemelerle hafifletilmesi, son yıllarda özellikle 1980'li yılların başlarından günümüze, yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarımında meydana gelen olumlu gelişmeler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı çekincelerle de olsa imzalanmış ve onaylanmış olması (Pıtırılı, 1989) ve nihayet genel olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler alanında yeniden yapılanma bağlamında yaşanan olumlu süreç vb. hususlar dikkate alındığında Türk yerel yönetimlerinin belirli bir olgunluk düzeyine ulaştığı, eskiden temsilcilik modeliyle açıklanabilecek merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerinin giderek sınırlı da olsa ortaklık modeline doğru bir gelişim sürecine girdiği söylenebilir.

KAYNAKLAR

- Aksoy, Ş. (1995) 'Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi', *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C.2, Ankara, TODAİE.
- Al, H. (2002) *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara, Bilim Adamı Yay.
- Aytaç, F. (2001) *Orta Anadolu Belediyeler Birliğinin Eğitim Seminerinde Yaptığı Konuşma*, Alanya, 12.06.2001.
- Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü (2003) *Basında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, I- II, Kasım, Aralık 2003.
- Başbakanlık (2003) *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ankara, Başbakanlık Basımevi.
- Bilgiç, Veysel K. (1998) 'The Impact of the European Union On Local Governments', *Foreign Policy/ Dış Politika*, C.22, No.3-4, ss.57-66.
- Bilgiç, Veysel K. (1998a) 'İdari Vesayetın Dayanakları', *İller ve Belediyeler Dergisi*, S.632, Haziran, ss.353-6.
- Bilgiç, Veysel K. (1998b) 'Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler', *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.7, S.2, ss.27-35.
- Bilgiç, Veysel K. (1998c) *Yerel Yönetimler*, Ankara, 21.Yüzyıl Yayınevi.
- Bilgiç, Veysel K. (2001) 'Merkezi Yönetim İle İlişkileri Bağlamında Türk Yerel Yönetimlerine İlişkin Bir Değerlendirme', *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, S.82, Nisan, ss.24-8.
- Bilgiç, Veysel K. (2003) 'Yerelleşme Politikaları', *1980-2003 Türkiye'nin Dış, İdari, Sosyal ve Ekonomik Politikaları*, (ed.) T. Göksu vd., Ankara, Siyasal Yay., ss.391-409.
- Bilgiç, Veysel K. (2003a) 'Yeni Kamu Yönetimi', *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (ed.) A. Balcı vd., Ankara, Seçkin.
- Bilgiç, Veysel K.; T. Göksu (2004) 'Yeni Gelişmeler Işığında Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Yerelleşme Eğilimleri', *5-9 Mayıs 2004'te IV. İzmir İktisat Kongresi'ne sunulan bildiri*.
- Eroğlu, H. (1982) *Türk İnkılâp Tarihi*, İstanbul, MEB Yay.
- Eryılmaz, B. (1999) 'Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına', *Liberal Düşünce*, C.4, S.15, ss.84-8.
- Eryılmaz, B. (2002) *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul, Alfa.
- Eryılmaz, B. (2004) 'Kamu Yönetiminde Değişim' *Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları*, II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı, 7-8 Ekim 2004, Beytepe, Ankara, Hacettepe Ü. Yay., ss.50-64.
- Fişek, K. (1982) 'Vesayet Denetimi', *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, (ed.) E. Türkcan, C.3, Ankara, Türk İdareciler Derneği, ss.113-39.
- Görmez, K. (2004) *Kamu Yönetimi Reformu Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Durumu*, Yayınlanmamış çalışma.
- Göymen, K. (2000) 'Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim', *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.9, S.2, ss.5-13.
- Gözler, K. (2005) *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Kitabevi.
- Güler, B.A. (2003) 'İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon, Kamu Yönetimi Temel Kanunu', 10-11 Ekim 2003 *Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu'na* sunulan bildiri, Türkiye Yol-İş Sendikası, Ankara.
- Howen, van den El Shout (1972) *Merkezi İdare İçin Mahallinden Yürütülen Hizmetler*, (çev.) S. Yalçındağ, Ankara, TODAİE.
- Karahanoğulları, O. (2003) *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar*, Yayınlanmamış çalışma.
- Keleş, R.; Yavuz, F. (1989) *Yerel Yönetimler*, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Keleş, R. (1994) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul, Cem/Kültür.
- Odyakmaz, Z. vd. (2006) *Anayasa Hukuku İdare Hukuku*, Ankara, Savaş.
- Ortaylı, İ. (1980) *Tanzimattan Sonra Belediyeler*, Ankara, TODAİE.
- Pıtırılı, A. (1989) 'Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı', *Türk İdare Dergisi*, Yıl.61, S.383.
- Polatoğlu, A. (2003) 'Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler', *Amme İdaresi Dergisi*, C.36, S.4, ss.1-16.
- Rhodes, R.A.W. (1981) *Control and Power in Central-Local Relations*, Gower, Farnborough.
- Saran, U. (2004) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara, Atlas Yay.
- Yazıcıoğlu, R. (1995) *Bu Sistem Değişmeli*, Erzurum, Birrey Yayıncılık.

Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması

Dr. M. Akif ÖZER

Gazi Üniversitesi, İİBF



Giriş

Dünyada 21. yüzyılın başları, kamu yönetimi biliminde yaşanan çok önemli değişimlere tanıklık etmektedir. Bu değişimler hem kamu yönetimi biliminin kuramsal yapısında hem de yönetim uygulamalarında görülmektedir. Dünya ekonomisinin içinde bulunduğu koşullar ve dünya nüfusunun hızla büyümesi gerçeği, kamu yönetimi biliminin kuramsal içeriğinin ve uygulama koşullarının hızla değişmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Ayrıca yaşanan küreselleşme süreci de, farklı coğrafyalarda ve kültürlerde yaşanan değişimlerden bütün ülkelerin etkilenmesine neden olmaktadır.

Bu süreçte ortaya çıkan toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmeler, yönetimi değişme ve gelişme yönünde güçlü bir baskı altına almaktadır. Değişim; durağanlıktan hareketliliğe, bağımlılıktan etkenlik ve verimlilik arayışlarına ve hukuksal geçerlilik endişelerinden yarar-maliyet analizlerinin ortaya çıkarılmasına doğru bir yöneliş ve geçiş biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda her alanda sorunların çözümüne yönelik önemli bir baskı ortaya çıkmaktadır. Özellikle kamu yönetimi alanında bu baskı, yeniden yapılanma çalışmalarına yönelik yoğun taleplerle sonuçlanmaktadır.

Bugün bu çalışmalar, dünyanın en gelişmiş ülkelerinden en geri kalmış ülkelere kadar görülmekte, bu durum, ilginç ortak noktaların ve benzerliklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Özellikle, ABD’de son yıllarda yapılan çalışmalarla, yönetimin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi yolunda federal yönetimle yerel yönetimleri de içine alan kapsamlı çalışmalar yapılmıştır (Yaşamış, 1997:5). Ancak bu ülkenin yeniden yapılanma çalışmalarına örnek teşkil etmesi, elde edilen başarılarından kaynaklanmaktadır. Çünkü, yeniden yapılanma çalışmalarında; farklı kurumsallaşmış alt yapıların, örgütsel yapıların, politik süreçlerin ve bürokratik olmayan değerler taşıyan kültürel özelliklerin de dikkate alınması, bunları öğrenmek için çabalar harcanması (Golembiewski, 1997:147), bu değerlerin söz konusu uygulamalar-

da dikkate alınması, başarının sağlanmasında oldukça önemli bir yere sahiptir.

Günümüzde dünya düzeninde yeni bir yapılanma söz konusudur. Yeniden yapılanmaya çalışan yeni dünya düzeni olarak düşünülen küreselleşme süreci, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem de siyasi bir içerik taşımaktadır (Karaman, 1995:43). Aynı zamanda dünyada uluslararasılaşmayı gündeme getirirken bir taraftan da yerelleşme olgusunu da beraberinde taşımaktadır. Küreselleşme ile birlikte kamu yönetimine egemen olan süreçler parça-parça değil, bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmakta ve radikal değişikliklere gidilmektedir (Yayman, 1998:18).

Ancak bu sürece kolay gelinmemiştir. 19.yy'ın sonlarına doğru, devletin işlevleri nitelik ve nicelik olarak farklılaşmış, etki alanı genişlemiştir. Bu gelişmelerde iki faktör etkili olmuştur. Birincisi, teknolojinin gereklerinin yerine getirilmesi, ikincisi ise sanayileşmenin yarattığı değişimlere ayak uydurmak şeklinde olmuştur. Teknolojinin gereklerinin yerine getirilmesi, teknolojinin işbölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, planlama özelliklerinin, devletin yönetsel yapısına uygulanması sonucunu doğurmuştur. İkinci olarak bu gelişmeler sonucunda, taleplere uygun olarak devletin fonksiyonları artmış ve alanı genişlemiştir (Sezer, 1992:15). Bu olgular yönetim alanında yeniden yapılanma ve yönetimi düzenleme ihtiyacını gündeme getirmiştir.

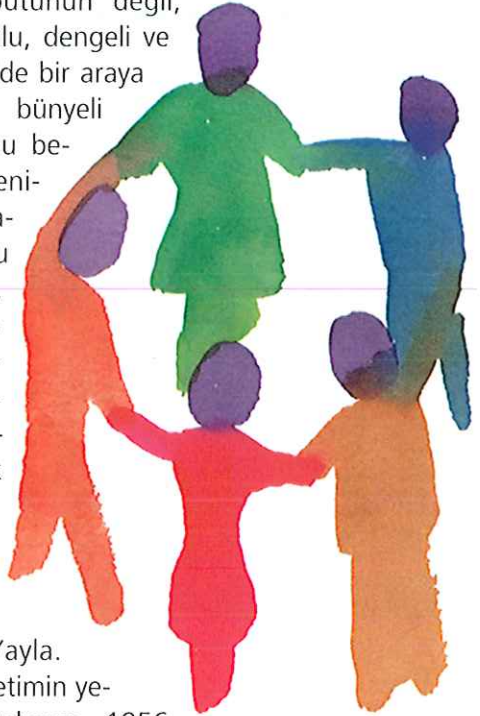
1. Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi

Yapılanma kavramı olarak bir oluşumun biçimini göstermekte ve bütünün bağlantıları arasındaki iliş-

Yapılanma kavramı olarak bir oluşumun biçimini göstermekte ve bütünün bağlantıları arasındaki ilişkileri ortaya koymaktadır. Yeniden yapılanma ise, herhangi bir bütünün değil, parçaların uyumlu, dengeli ve kuvvetli bir şekilde bir araya geldiği, sağlam bünyeli yeni bir oluşumu belirtmektedir.

kileri ortaya koymaktadır. Yeniden yapılanma ise, herhangi bir bütünün değil, parçaların uyumlu, dengeli ve kuvvetli bir şekilde bir araya geldiği, sağlam bünyeli yeni bir oluşumu belirtmektedir. Yeniden yapılanmanın söz konusu olabilmesi için, öze dönük, ciddi, en küçük birimden en büyüğe, merkezden en küçük birime kadar, dikey ve yatay bir yenilenmenin olması gerekmektedir (Yayla, 1998:260). Yönetimin yeniden yapılandırılması, 1956

yılında toplanan 10. Uluslararası Yönetim Bilimleri Kongresinde; hükümet yapısındaki düzenlemelerden, bir başkanlık ya da kurumun çalışma yöntemlerinde yapılabilecek küçük çaplı değişikliklere kadar, yürütme mekanizmasında yer alabilecek tüm yeni düzenlemeleri içerecek şekilde tanımlanmıştır (Yılmaz, 1998:282). Yeniden yapılanmada, belirli amaçlarla planlı ve bilinçli bir şekilde yapılan değiştirme hareketleri söz konusudur. Daha çok, yönetimde görev alanların değişmeme yönündeki eğilimine karşı, onların direncine rağmen yapılan değişiklikler (Günay, 1997:129) etkilidir. Bu değişiklikler yapılırken, hizmet sağlayıcılar arasında rekabet yaratmak, insanları güçlü kılmak, girdi değil çıktı üzerinde yoğunlaşmak, kural ve düzenlemelere göre değil hedeflere göre çalışmak, tüketicileri müşteri olarak yeniden tanımlamak, para kazanmak ancak hemen harcamamak, sorunları çözmekten çok önlemeye çalışmak, otoriteyi yerleştirmek, piyasa mekanizmasını kurmak, kamu ve özel sektörle gönüllü kuruluşları seferber etmek (Butler, 1994:265) gibi ilkeler göz önünde bulundurularak hareket edilmektedir.



YKY, geleneksel kamu yönetiminden bir çok alanda ayrılmış, kamu tercihi ekonomisine dayanan oldukça yoğun ve yeni bir gündem oluşturmuş ve iyi organize olarak, hızla değişen ve çok karmaşık ekonomik ve sosyal çevrede, ortak bir yönetim sistemi oluşturabilmiştir.

meydana getirilmek istenmektedir (Günay, 1997:129). Dolayısıyla bu süreçte yukarıda belirtilen ilkelere uyulması büyük önem kazanmaktadır. Aksi takdirde, yeniden yapılanma, geleceğe yönelik olma yerine, geçmişe yönelik olumsuz bir gelişme olarak karşımıza çıkabilir.

Kamu yönetiminde gelişen küresel eğilimler yönetimde yeniden yapılanmayı gerekli kılmaktadır. Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi (büyüyen devletin ortaya çıkardığı bürokratik ve diğer sorunlar devletin küçültülmesi, özelleştirme gibi kavramları gündeme getirmektedir), siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması (yeni işletmecilik anlayışında kamu yöneticilerinin karar alma sürecini politikacıyla paylaşan kişiler değil kurumun teknik yöneticisi olmalarını gerektirmekte bu noktada demokratik değerler ile bürokratik değerlerin uzlaştırılması gerekmektedir), şeffaf ve dürüst yönetim ve merkezileşimden uzaklaşma, yeniden yapılanmayı gerekli kılan unsurlar olmuştur (Günay, 1997:132).

Bugün hemen her platformda, kamu yönetiminin yeniden yapılanması gerektiği belirtilmektedir. Bu koşullar tüm dünya geneli için geçerli kabul edilebilir. İngiltere, Avustralya ve Y. Zelanda'yı kapsayan bir araştırmada, kamu sektöründe yeniden yapılanma gereksinmesini doğuran faktörler; ekonomilerin

zayıflaması ve küreselleşme, bu zayıflamanın ve refah devleti gereklerinden doğan taleplerin kamu kaynakları üzerinde yarattığı baskı, kamu hizmetlerinin kalitesinden genel hoşnutsuzluk, kamu kesiminde piyasa yönelimli yaklaşımları savunan "yeni sağ"ın iktidara gelişi (Tutum, 1994:9) olarak belirtilmektedir. Aynı oranda olmasa da, hemen hemen her ülkede, benzer koşullardan dolayı yeniden yapılanma ihtiyacı doğmaktadır. Kamu yönetiminin aşırı merkezileşmiş, bürokratik ve vesayetçi olması, görev ve fonksiyonlarıyla sahip olduğu ekonomik güç ve yetkilerin bir sınırının olmaması yeniden yapılanmasını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca özel teşebbüslerin daha iyi ve etkin bir şekilde sunabilecekleri mal ve hizmetleri üretmeye çalışan bir girişim olması, istenen açıklığı ve şeffaflığı sağlayamaması, siyasal yozlaşmalara neden olması, çıkar ve rant sağlamanın bir aracı olarak görülmesi, kısa vadede özelleştirilemeyecek veya özelleştirilmesi uzun zaman alacak faaliyetlerde kalite sağlanması ve toplumsal sözleşmeye dayalı bir kurum olmasının gerekliliği (Aktan, 1998:251-257) de bu durumu teyit etmektedir. Bu alanlarda yeniden yapılanmanın sağlanması, yaşanan sorunları oldukça azaltacak hatta giderilebilecektir.

2. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi (YKY) ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması

Son yıllarda özellikle kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde gündeme gelen en etkin ve kapsamlı düşünce olarak kabul edilen YKY, özellikle gelişmiş ülkelerde bu alanda uygulamada gösterilen başarılarından dolayı yoğun bir şekilde ilgi görmüş ve dikkat çekmiştir. Bu durum bir çok ülkede son yıllarda görülen yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmalarının, sürekli olarak YKY düşüncesinin temel görüşleri çerçevesinde şekillenmesine yol açmıştır.

Esasında YKY düşüncesinin temeli iki teorinin evliliğine dayanmaktadır. Bunlardan birincisi bu çalışmada ayrıntılarına giremeyeceğimiz kamu tercihi, işlem maliyeti ve sorumluluk teorilerine dayanan kurum-

sal ekonomi teorisi, evliliğin diğer ortağı ise kamu sektörünü klasik bilimsel yönetim yerine ekonomi tabanlı anlayışın etkisinde bırakan yönetim ideolojisi teorisi (Terry, 1999:276). Bu anlayış da profesyonel yönetime dayanan idari reform doktrinlerinin genel bir şekilde bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Mümkün olduğunca uzmanlaşmaya, teknik uzmanlığa, başarılı olmada yüksek oranda yetki devrine gidilmesine, daha iyi örgüt performansına, aktif ölçüm tekniklerine, örgütsel çıktıların uyarlanmalarına ve bu süreçte uygun kültürlerin gelişimine önem verilmektedir.

Son yıllarda bu teorilerin etkilediği ortamda, özellikle OECD ülkelerinin ulusal kamu sektörlerinde, radikal bir şekilde dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır. Bu süreçte söz konusu ülkeler rekabet, yaratıcılık, parasal değer, müşteri sorumluluğu, sağduyu, sözleşmecilik, yerleşmiş süreçler, kamu hizmeti birimlerinin yeniden düzenlenmesi, insan kaynakları yönetimi, yerleştirme ve yeniden düzenleme, yeni yönetim, bilgi ve performans ölçüm sistemleri gibi oldukça yeni sayılabilecek kavramlarla ve anlayışlarla tanışmışlardır. Bu dönüşüm piyasa-devlet, yönetim-bürokrasi, yönetim-vatandaş, bürokrasi-vatandaş ilişkilerinde önemli değişimlere yol açmıştır. Dolayısıyla paradigmatik sayılabilecek bu değişiklik kamu yönetiminin yeniden düşünülmesine neden olmuştur (Ömürgönülşen, 1997:529-530).

Bu süreçte gündeme gelen YKY, geleneksel kamu yönetiminden bir çok alanda ayrılmış, kamu tercihi ekonomisine dayanan oldukça yoğun ve yeni bir gündem oluşturmuş ve iyi organize olarak, hızla değişen ve çok karmaşık ekonomik ve sosyal çevrede, ortak bir yönetim sistemi oluşturabilmiştir (Gray-Jenkins, 1995:94). Geleneksel kamu yönetiminin geniş ölçekli, hiyerarşik örgütlenmiş bürokrasisini reddetmiş, ademi merkezîyetçilik, yetki devri, rekabet, tercih imkanı, müşteri-merkezçilik ve esneklik gibi değerleri (Bayraktar, 1999:58) gündeme getirmiştir. Bu yönüyle YKY'nin temel değer olarak, eşitliği ve bu değeri elde etme aracı olarak da katılımı benimsediği söylenebilir. YKY ideologları yaptıklarının bir devrim değil reform olduğunu belirterek kamu yönetiminin sosyal yol gösterici ve kontrol aracı olduğunu reddetmemişlerdir. Yalnızca daha fazla

demokratik ve insancıl değerlere nasıl yönelinebilir sorusunun cevabını aramışlar, tarihsel süreçte gelişen özel sektörün ve kamunun kontrolü ilişkisini; etkin sosyal eşitlik, manevi ve maddi ürünlerin dağılımında eşitlik (Waldo, 1984:XVII) ilişkileri ile pekiştirmeye çalışmışlardır.

YKY bunları yapmaya çalışırken kamu yöneticilerine etik ve moral değerlerle ilgilenmeleri hususunda baskı yapmış ve onları zorunlu olarak bu alana yöneltmiştir. Böylece yöneticiler kendilerini toplumun sorunları ile ilgilenmek konusunda zorunlu hissetmişlerdir (Emre, 2000:30). YKY, bunun için gerekli olan Weber'in ideal bürokrasi modelinden uzaklaşılması sürecini de sağlamıştır. Yeni sistemde; bürokratlar esnek yönetim mekanizması içinde etik ve moral değerlere yönelik yönetim felsefesi oluşturmuşlardır. Ayrıca bu gelişmelerin sonucunda, hiyerarşik olarak düzenlenmiş örgütlerden, piyasa şartlarında koordine olan parçalanmış örgüt yapılarının ortaya çıkmasıyla, ayrıntılı olarak düzenlenmiş kuralların yerini performans ölçüm mekanizmalarının almaya başladığı görülmüştür.

YKY'nin bu şekilde yükselişinde, devletin belli başlı ekonomik faaliyetlerinden geri çekilmesinin ve topluma daha fazla tercih ve özgürlük tanınması anlamında toplum hayatına daha az karışmasının da (Bayraktar, 1999:58) çok önemli etkisi olmuştur. Özünde YKY'nin; "kürek çekmek değil dümen tutmak", "süreç değil sonuç", "politika değil üretim", "güç değil güçlendirme", "çatışma değil işbirliği" (Lynn-Laurence, 1998:237) olduğuna dair genel bir kanı bulunmaktadır. Aslında YKY bu unsurların dışında da birçok özellik taşımakta ve farklı bakış açıları içermektedir. Kamu kuruluşlarına yalnızca yapısal ve fonksiyonel olarak bakmamakta, aynı zamanda kamu kuruluşlarının politik temelleri ile de ilgilenmektedir (Gray-Jenkins, 1995:86). Yerellik,



yetki devri, sonuçlara göre yönetim, projecilik, sözleşmecilik, değerlendirme, örgütsel gelişme, sorumluluğu yayma, karşılaştırma, müşteri katılımı, sürekli olarak YKY'ye atfen gündeme getirilen konular arasında gösterilmektedir (Frederickson, 1977:8).

YKY; kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak, piyasayı yönetim için bir model olarak görmek, kamu hizmetlerini rekabet ortamında alternatif yöntemlerle sunmak, bürokrasiyle mücadele etmek, aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim yapılarını yerellik anlayışıyla değiştirmek, hizmet sunumunu hizmet sunularına en yakın yerden ve söz konusu kişilerle irtibat halinde gerçekleştirmek, esnek bir yapı sunmak, kamusal sorumluluğun yeniden dağılımını ve yönetime yeni aktörlerin dahil edilmesini sağlamak, özel sektörde uygulanan bazı yönetim tekniklerinin kamuda kullanılmasının önünü açmak, sonuçlara ve performansın artırılmasına daha fazla vurgu yapmak, etkinliğe ve verimliliğe önem vermek, kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve ekonomiklik için uğraşmak, kaliteye vurgu yapmak ve güçlendirilmiş hesap verme yükümlülüğü ve müşteri odaklılığı üzerinde yoğunlaşmak (Al, 2002:115-116) gibi daha da artırılabilir bir çok konuda etkinlik göstermektedir. YKY'nin özellikleri daha da ayrıntılı ele alınacak olursa, yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik şu unsurları içerdiği görülmektedir;



hes, 1998:62). Üst düzey yönetimde gerekli esneklikler sağlanarak, profesyonel yönetimin gereği benzer kadrolar arasında transfer ortamının oluşturulması gerekmektedir. ABD'de 1970'lerde kurulan üst düzey yöneticiler servisi bunu duruma iyi bir örnek olarak gösterilebilir. Bu süreçte önemli olan kişilerin kendi birimlerinin kimliğini değil bu servisin kimliğini taşımalarıdır. Bu şekilde kişilerin tecrübelerinden diğer birimler de yararlanmaktadır. Profesyonel anlayışla birlikte üst düzey yönetimlerde görülen diğer bir değişiklik de doktor ve mü-

hendislik gibi teknik görevlerden uzaklaşarak, yönetsel görevlere kayılması olmuştur. Çünkü yönetim kendi başına uzmanlık gerektiren bir alan olarak algılanmaya başlanmıştır. YKY, mevcut sistem karşısında profesyonel yönetimi önerirken, yönetim sorunlarının daha çok siyasetten kaynaklandığı öngörüsünden hareket etmiştir. Çünkü uygulamada siyasal ve yönetsel sorumluluk birbirinden ayrılmak istenmiş, YKY de siyasal yöneticilerin yönetim işlevlerindeki değişikliği ortaya koymaya çalışmıştır. YKY düşüncesinde kuruluşların artık tepeden hiyerarşik olarak kontrol edilmemesi, her birimin çok yakından yönetilmesi, siyasal yöneticilerin yönetimin işlevsel yönünün önünü açması ve stratejik kararlar üzerinde yoğunlaşması (Maor, 1999:9) ön plana çıkmaktadır.

- Profesyonel yönetimi oluşturmak: Kamu sektörüne profesyonel yönetimi yerleştirmek, yöneticilerin yönetebilmelerine ortam hazırlamak, her faaliyet için görevlerin net belirlenmesini sağlamak (Hughes, 1998:61), YKY'nin öncelikli hedefleri arasında gösterilmektedir. Yöneticilerin yönetmelerini sağlamak, üst düzey yöneticilerin sonuçlardan dolayı sorumlu olmaları anlamına gelmektedir. Bundan dolayı sadece yönetici olmak, belirli kişilerin direktiflerini izlemek, YKY'nin getirdiği modele uymamaktadır (Hug-
- Standartları belirginleştirmek ve performansı ölçmek: Artık yönetsel programlar girdiden çok çıktılar üzerinde yoğunlaşmakta ve performansa vurgu yapmaktadır. Kurumlar kendilerini geliştirmek ve bunu ölçmek için performans göstergelerini belirlemektedirler. Bu şekilde performans amaçları ön plana çıkarılarak, hedefler açıkça ortaya konmaktadır. Bu süreçte verimlilik arayışları, hedeflere çok dikkatli bakmayı gerektirmektedir. Performans değerlendirme, performansı ölçmenin yanında örgüt amaçlarına yönelik ödül-

lendirmeye veya cezalandırmaya da katkı sağlayabilmelidir.

- c) Çıktı kontrolüne büyük önem vermek: Bu şekilde kaynakların belirlenmiş performans kriterlerine göre dağıtılması sağlanmaktadır. Burada önemli olan performans ve program-bütçeleme sistemidir. Bu sistem yardımıyla daha çok girdilerin ve kurumun ne yaptığı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Program bütçe, özel hazırlanan programlara göre harcama yapılmasını gerektirmektedir. Örgütler planlama ve strateji için daha iyi metodlar geliştirmeye çalışmaktadırlar. Bu durum örgüt misyonu, amacı, geleceğe bakışı ve örgüt çevresi gibi birçok unsuru kapsamaktadır.
- d) Ayırmaya vurgu yapmak: Son dönemde tüm dünyada kamu kurum ve kuruluşlarında büyük birimlerin küçük bölümlere ayrılması süreci yaygınlaşmaya başlamıştır. Hizmetler küçük birimlerde daha etkin sunulmaktadır. Bu yöntem Thatcher döneminde İngiltere’de oldukça etkin olarak uygulanmıştır. İskandinav ülkelerinde ise uzun yıllardır uygulanmaktadır. Burada temel amaç, doğrudan hizmet gören birimler dışındaki bakanlık ve yönetim birimlerinde personel sayısını mümkün olduğunca azaltmaktır (Hughes, 1998:64). Yönetilebilen birimler oluşturmak, bazı hizmetleri dışarıya yaptırmak, ilgili kamu yönetimi birimlerine birçok açıdan avantaj kazandırmaktadır. YKY’nin bu şekilde yönetimi bölerek, kürek çekme/dümen tutma, müşteri/sözleşmeci, satın alan/tedarikçi gibi ikilemleri güçlendirmesi(Cope vd., 1997:448) ve bu alanlara doğru genişleme öngörmesi, hizmetlerde etkinliğin önünün açılacağı şeklinde yorumlanmaktadır.
- e) Müşteri odaklılık: Günümüzde İnsanlar artık sadece kamu yönetiminden hizmet talep etmemekte aynı zamanda daha ucuz ve daha kaliteli hizmet beklemektedirler. Aynı zamanda çıkar gruplarını, değerlerini, motivasyon unsurlarını ve profesyonelleşmeyle birlikte bürokratların becerilerini sorgulamaktadırlar. Artık alıcıdan çok bir müşteri gibi hareket etmeye başlamışlardır (Ömürgönülşen, 1997:538). Bu durum son yıllarda devletin katı hiyerarşik yapısı ve bakış açısı ile

özel sektörün hizmet düşüncesi arasında sürekli olarak artan bir zıtlık oluşmasından kaynaklanmıştır. Bu değişime uyum sağlamak ve zıtlığı en aza indirmek için, artan kamuoyu baskısının da etkisiyle devlet, vatandaşların isteklerine yönelmek zorunda kalmıştır. Hizmetlerde vatandaşların beklentilerinin karşılanması öncelikli hedef olmuştur. Artık klasik kamu yönetimi anlayışında geçerli olan müşteriye yakınlık kavramı, yerini müşteri odaklılık kavramına bırakmıştır(Eren, 2001:104). Bu kavram; kamu hizmetlerinde modernliğe, teknik donanım ve hiyerarşi karşısında çalışanların yeteneklerine yönelmeyi gerektirmektedir. Bunlar gerçekleştirildiğinde çalışanlar, değişen koşulların gerektirdiği yenilikleri becerileri sayesinde kendiliklerinden ortaya çıkaracak ve bu şekilde müşterilerin menfaatleri çalışanların menfaatlerinin önüne geçecektir (Eren, 2001:116). YKY’nin müşteri üzerine vurgusu, çağdaş yönetim tekniklerinin verimlilik üzerine vurgusu ile benzerlik taşımaktadır. Müşteriye dönük servis hizmetleri geliştirmek, klasik bürokratik yaklaşımlara göre daha çok maliyet gerektirmektedir. Aslında tüketici tatmini ile vatandaş tatmini aynı içeriği taşımamaktadır. Ayrıca kamu kuruluşlarında müşteri üzerinde dikkatlerin toplanmasının, seçilmişlere olan sorumluluğu azaltabileceği(Kelly, 1998:204) hususu da göz önünde bulundurulmaktadır.

- f) Rekabete vurgu yapmak: YKY, yönetimin özel sektör gibi yönetilmesini, yönetim hizmetlerinde rekabet sağlanmasını ve özelleştirmenin cesaretlendirilmesini, bu şekilde de yönetimin masraflarının azaltılmasını öngörmektedir (Weikart, 2001:359). Bu şekilde düşük maliyetlerin ve daha iyi standartlar için çalışmanın önünün açılmak istenmesi (Hughes, 1998:61), kamu kuruluşlarını müşteriye karşı sorumluluk esasıyla daha çok verimli olmaya zorlamıştır (Cope vd., 1997:448). Yeni anlayışta, bürokrasiyi ve yönetimi küçültmek ve özel sektör ile rekabet edebilir hale getirmek oldukça önemli görülmüştür. Uygulamada kısa sürede kamu kuruluşları tasarruf yaparak rekabet edebilir hale gelmişler ve özelleştirme aracılığı ile etkinliklerini artırmışlardır.

Merkezi yönetimde liderlerle çalışanların temsilcileri arasında ilişkiler başlatıldığı ve yeniden yapılanma çalışmalarının çalışanları çok rahatlatacağı, çalışanların katkılarının ise yeniden yapılanma gruplarının çalışmalarına önemli katkıları olacağı düşünülmektedir.

- g) Özel sektör yöntemlerine vurgu yapmak: YKY; klasik kamu hizmeti anlayışının baskıcı yaklaşımlarından uzaklaşmayı içermekte ve özel sektör yönetim amaçlarının kamu sektörüne uyarlanmasını gerektirmektedir. Geleneksel kamu yönetiminden teoride ve pratikte ayrılmak, sonuçlara göre yönetim sistemine geçmek ve yöneticileri kişisel sorumlu kılmak, klasik bürokrasinin örgütlenme, istihdam gibi süreçlere esneklik getirmek, örgütsel ve kişisel amaçları ortaya koymak, başarıyı ve performans göstergelerini gündeme getirmek, tüm uygulamalarda, etkinliğe ve verimliliğe vurgu yapmak, YKY'nin özel sektörden aldığı yöntemler olarak dikkat çekmektedir (Hughes, 1998:52-53). Özellikle insan kaynaklarının yönetiminde personelle ilgili düzenlemelerin daha iyi yapılması, performanslarının değerlendirilmesi ve buna göre ödüllendirme yapılması, örgütlere avantaj sağlamaktadır. Ayrıca kısa dönemli sözleşmelerin yapılması, performansa göre değerlendirmeler, özellikle kamu kuruluşlarının rekabet edebilirlik derecelerini yükseltmektedir.
- h) Kaynak kullanımında disiplin sağlamak: YKY kaynak kullanımına çok önem vermekte ve bu süreçte tasarrufun yanında stratejik amaçlara dönük olarak en doğru kaynağın kullanımını gerektirmektedir. Bu şekilde doğrudan maliyetlerde tasarruf, işgücü disiplinini artırma, sendika taleplerine direnç gösterme, kaynak taleplerini kontrol etmek gibi avantajlar sağlanabilmektedir.
- i) Merkezileşme: YKY artan oranda politika hedefleri ve bütçelerle ilgili olarak, daha çok temel idari fonksiyonlarda merkezileşmeyi savunmaktadır.

Meşhur "kürek çekmek değil dümen tutmak" felsefesi ile bu durumun örtüştüğü söylenmektedir (Cope vd.,1997:448).

- j) Ademi merkezileşme: YKY belirli alanlarda merkezileşmeyi savunurken, kamu politikalarının uygulanmasını, özerk kuruluşlara, yerel yönetimlere ve sözleşme ile kamu hizmeti sağlayanlara dağtararak bir anlamda ademi merkezileşmeyi de öngörmektedir (Cope vd.,1997:448). Bunlar faaliyetlerini merkezin belirlediği sınırlar çerçevesinde yürütmektedirler. Bu alandaki politika stratejilerinin sınırları bu şekilde belirlenmektedir

Sonuç: Yeniden Yapılandırmada Somut Adımlar

Günümüzde özellikle kamu yönetimi alanında çok yönlü bir dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bu süreçte yaşanan tüm gelişmeler sonuçta mevcut yönetim anlayışını yıpratmaktadır (Tekeli, 1996:49). Bugün bu alanda yıpranmayı durdurmak için sürekli bir arayış gözlemliyoruz. Bu arayışlarda hep yönetimin yeniden yapılandırılması düşünceleri ön plana çıkıyor. Bu düşünceler ise, her defasında yeni yönetim düşüncesi çerçevesinde şekillenmekte (Aykaç, 1996:18). Yönetimin yeniden yapılandırılması sürecinde gündeme gelen yeni yönetim ve yeni kamu yönetimi düşünceleri özellikle gelişmiş ülkelerde uygulamaya aktarılarak, bu alanda somut sonuçlar elde edilmektedir.

Bu ülkelerde yeniden yapılandırma sürecinde öncelikle üst yönetimlerin harekete geçtiği belirtilmektedir. Bunun için en başta, bütün yönetim birimlerinde yeniden yapılanma birimleri kurulmakta ve bunların yeniden yapılanma stratejilerini pratikte gerçekleştirecek birimler olarak ön plana çıkarıldığı ifade edilmektedir. Merkezi yönetimde liderlerle çalışanların temsilcileri arasında ilişkiler başlatıldığı ve yeniden yapılanma çalışmalarının çalışanları çok rahatlatacağı, çalışanların katkılarının ise yeniden yapılanma gruplarının çalışmalarına önemli katkıları olacağı düşünülmektedir. Ayrıca performans anlaşmaları yapılmakta ve belirlenen genel ilkelerin yönetim yapısına yayılması için çeşitli mekanizmalar geliştirilmektedir. Yönetimlerin

bu tür çalışmaların yanında, yeniden yapılanma ile ilgili olarak ileriye dönük planlar ve projeler tasarlamakta, bazı spesifik konularda olabilecekler konusunda hazırlıklı olabilmek için çalışmalar yapmaktadırlar.

Yeniden yapılanma çalışmalarının yoğun olarak gerçekleştirildiği ABD, bu alanda tüm dünyaya örnek olmaya devam etmektedir. Bu ülkede gerçekleştirilen çalışmaların başarı oranının yüksek olması, çabaların yönetimin en üst kademesinden ve toplumdan alınan desteklere bağlanmaktadır. ABD’de Başkan Clinton, o dönemde başlatılan yeniden yapılanma çalışmaları için “hedefimiz tüm federal yönetimi daha düşük maliyetle çalışan, daha etkili bir bünyeye kavuşturmak, ulusal bürokrasinin kendini beğenmiş ve kendisinde zorlama gücü bulan yönünü değiştirmek” olduğunu belirterek (Arnold, 1995:414), yeniden yapılanma konusundaki titizliği ve kararlılığı sergilemiştir. ABD’de yeniden yapılanma çalışmaları çok kısa sürede sonuç vermektedir. Örneğin Clinton döneminde yapılan çalışmalar sonucunda, merkezi yönetimde işgücünde yaklaşık 240.000 kişilik bir azalma olduğu, artık büyük ve hantal yönetim olgusunun giderildiği, devletin hızla küçülmeye başladığı, hükümetin radikal bir şekilde klasik alışkanlıkları değiştirmek iradesine sahip olduğu, halka geçmişten çok daha iyi hizmet yapıldığı, halkın işinin kolaylaşması için mevzuatlarda önemli yenilikler yapıldığı, yaklaşık 16.000 sayfa mevzuatın iptal edildiği ve 31.000 sayfa mevzuatta basitleştirme yapıldığı ve eyalet-yerel yönetimlerle yapılan olumsuz ilişkilerin olumlu hale getirildiği belirtilmektedir (Gore, 1996:3). Bu çalışmalara hükümet çalışanlarının, vatandaşların, işverenlerin, eyalet ve yerel

yönetimlerin gayet olumlu baktıkları da söylenmektedir (Kamensky, 1997:2). Ülkede her yıl sonuçların değerlendirilmesinde görülen olumlu sayısal değerler, yeniden yapılanma çalışmalarının daha istekli yapılmasına neden olmaktadır. Örneğin Clinton, yeniden yapılanma çalışmaları sonucunda; 138 milyon dolar tasarruf sağlandığını, bunun bütçe açıklarının kapatılmasından, ödemeler dengesinin sağlanmasından, mevduat faizlerinin düşmesine kadar bir çok alanda olumlu gelişmelere neden olduğunu, ayrıca bu çalışmaların ülkede; son 29 yılın en düşük işsizlik oranına, son 20 yılın en düşük yoksulluk oranına, son 42 yıldır ilk defa ard arda bütçe fazlası verilmesine, tarihte en yüksek ev sahipliği oranının elde edilmesine neden olduğunu ifade etmiştir. Bu olumlu tablo kamuoyuna duyurulduğunda çok olumlu tepkiler alınmış, özellikle hükümet yetkilileri de başarılı sonuçlardan gayet memnun olduklarını belirtmişlerdir. Bu durumda yeniden yapılanma sürecinin devam etmesi kaçınılmaz olmaktadır. Çünkü, süreç alınan başarılı sonuçlarla birlikte bir tür ivme kazanmakta, bu durum da başarının katlanarak artmasına neden olmaktadır.



ABD örneği dikkate alındığında, yönetimin yeniden yapılanması çerçevesinde 21. yüzyılın devletin küçük ama etkin devlet olması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca azaltılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerekmektedir.

Tüm bunlar sonucunda ABD örneği dikkate alındığında, yönetimin yeniden yapılanması çerçevesinde 21. yüzyılın devletin küçük ama etkin devlet olması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca azaltılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerekmektedir. Bu çabalar yeni yönetim anlayışının yerleştirilmesi ve kamu yönetiminin tüm olumsuzluklarının giderilecek şekilde yeniden yapılandırılması sürecinde şekillenecek ve bu konularda gös-

terilecek kararliliklarla, istenen sonuçların alınması sağlanabilecektir.

KAYNAKLAR

- Aktan, Coşkun Can; "Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli", **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, Ilke Yay., İstanbul 1998.
- Al, Hamza; **Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Ün. 2002.
- Arnold, Peri; "Reforms' Changing Role", **Public Administration Review**, Vol.55, No.5, September/October, 1995.
- Aykaç, Burhan; "Vancouver'den İstanbul'a HABİTAT II", **Karınca**, Y.62, S.714, Haziran 1996.
- Bayraktar, Gonca; "Yeni Sağ Düşüncenin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak YKY Anlayışı", **KÖK**, I, 2, 55-65, 1999.
- Butler, Robin; "Reinventing Government", Public Management Symposium, **Public Administration**, Vol.72, No.2, Summer, 1994.
- Cope, Stephan-Frank Leishman-Peter Storie; "Globalization, New Public Management And The Enabling State", **International Journal Of Public Sector Management**, 10,6: 444-460, 1997.
- Emre, Cahit; **Karşılaştırmalı Yönetim**, Ders Özetleri, İmaj Yay., Ankara, 1994.
- Eren, Veysel; **YKY Anlayışı (Belediyeler Üzerinde Bir Araştırma)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Ün. 2001.
- Frederickson, H. George; **New Public Administration**, USA: Alabama Un. Press USA, 1997.
- Golembiewski, Robert; "The Future of Public Administration: End of a Stay in the Sun or a New day A-dawning?", **Public Administration Review**, Vol.56, No.2, March/April, 1997.
- Gore, Al; "Best Kept Secrets Of The Government", **National Performance Review**, 1996, USA.
- Gray, Andrew And Bill Jenkins; "From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution", **Public Administration**, 73:75-79, 1995.
- Günay, Ö. Faruk; "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR-GE", **Türk İdare Dergisi**, Y.69, S.415, Haziran 1997.
- Hughes, Owen; **Public Management&Administration**, USA:ST.Martin's Press, 1998.
- Kamensky, John; "The US Reform Experience", **The National Performance Review**, April, 1997.
- Karaman, Zerrin Toprak; "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", **Türk İdare Dergisi**, Y.67, S. 409, Aralık 1995.
- Kelly, Mae Rita; "An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies And The New Public Management", **Public Administration Review**, 58, 3: 201-209, 1998.
- Lynn, Jr. And E. Laurence; "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy", **Public Administration Review**, 53, 3:231-238, 1998.
- Maor, Moshe; "The Paradox of Managerialism", **Public Administration Review**, 59, 1:5-19, 1999.
- Ömürgönülşen, Uğur; "The New Public Management", **AÜSBF Dergisi**, 52: 517-566, 1997.
- Sezer, Birkan Uysal; "Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması", **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S.4, Aralık 1992.
- Tekeli, İlhan; "Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine", **Sosyal Demokrat Değişim**, Sayı:3, 1996.
- Terry, D. Larry; "From Greek Mythology to the Real World of the New Public Management and Democratic Governance", **Public Administration Review**, 59,3,272-278, 1999.
- Tutum, Cahit; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yay., Ankara, 1994.
- Waldo, Dwight; **The Administrative State**, USA:Holmes & Meier Pub., 1984.
- Weikart, A. Lynne; "The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City", **Urban Affairs Review**, 36, 3:359-382, 2001.
- Yaşanmış, Firuz Demir; "Kamu Yönetimi Kuramında Yeni Gelişmeler: Administration'dan Management'a", **21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, TODAİE, Mayıs 1997.
- Yayla, Yıldızhan; "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, Ilke Yay., İstanbul 1998.
- Yayman, Hüseyin; **Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetiminin Sorunları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Ün., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1998.
- Yılmaz, Aytekin; "Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar", **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, Ilke Yay., İstanbul 1998.

Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri: Temel Nitelikler, Sorun Alanları ve Çözüm Arayışları

Doç. Dr. Mustafa ÖKMEN

Celal Bayar Üniversitesi, İİBF Öğretim Üyesi

Giriş

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın uzun bir tarihi geçmişi bulunmaktadır ve literatürde zaman zaman Bitmeyen Senfoni olarak da değerlendirilen yeniden yapılanma çabaları, son dönemde ortaya konan 1998 ve 2001 tarihli tasarımlarla daha da somutlaşmış ve son olarak 2003 tarihli kamu yönetiminde bütüncül bir değişimi öngören reform paketi çerç-

vesinde belirli bir düzeye ulaşmıştır. AB uyum süreci ve küresel, bölgesel gelişmelerle de yakından ilgili olan 2003 sonrası bu kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının arka planında Tanzimat'tan bu yana devam eden birikimli bir arayış hikayesi yer almaktadır.

1980'lerde uygulamaya konan liberal politikalar, kentleşme sürecinin temel aktör olarak yer aldığı toplumsal değişim- dönüşüm ve yerel yönetimlerin



Ülkemizde yerel yönetimler tarihsel bir evrimden çok, siyasal iktidarların yukarıdan aşağıya doğru yaptıkları düzenlemelerle oluşturulmuşlardır. Yapılanlar yerel siyasal bilincin gelişmesinin ürünü olmaktan ötede, Batı kültürüne ve kurumlarına duyulan özlemin ve dağılan Osmanlı devlet yetkesinin örgütsel düzenlemelerle güçlendirilmesi, devlet denetiminin kesin üstünlüğünü sağlama ve sürdürme isteklerinin sonucudur.

2001 tarihli yerel yönetim reformu tasarıları ile 2003 tarihli bütüncül düzenlemeler arasındaki süreklilik niteliğini göz ardı etmemek, en azından köklü bir kamu yönetimi reformunu yolundaki işaretler olarak görmekte yarar vardır. Olumlu ve olumsuz yanlarıyla ve önemli bir takım eksiklikleriyle bu yeniden yapılandırma sürecinin önemli konu başlıklarından birisini de Büyükşehir belediyeleri oluşturmaktadır. Hem kentleşme bağlamında yaşanan toplumsal dönüşüm, kamu hizmeti sunumu ve yerel demokratik katılım parametreleri gibi iç faktörler hem de kentlerin uluslararasılaşması ya da dünya kenti olma ve bu bağlamda realize olan küresel- bölgesel etkenler bağlamında Büyükşehir belediyeleri, yönetimde reform sürecinin odağında yer almaktadır. Bu

önem kazanması gibi iç dinamikler, küreselleşme- bölgeselleşme ve yerelleşme dinamikleri ve yeni kamu yönetimi anlayışı gibi dış faktörlerle, 1990'ların sonunda Türk kamu yönetimi özelinde çakışmış ve yüz elli yıllık yönetimde yeniden yapılanma çabaları önceki dönemdekilerden çok farklı bir döneme girmiştir. Bu anlamda, 2003 sonrasında tek parti iktidarı olma avantajının ortaya koyduğu yeniden yapılanma yasalarını anlamak için 1990 sonrası dönemin iç ve dış faktörlerini birlikte okumak ve değerlendirmek gerekmektedir. Bu bağlamda 1998 ve

çalışmada, kamu yönetiminin bir parçası olarak yerel yönetimler içinde önemli bir yeri olan Büyükşehir belediyesi uygulamasının sözü edilen çalışmalar kapsamındaki durumu, temel nitelikler, sorun alanları ve çözüm arayışları bağlamında ele alınacaktır.

1. Kamu Yönetiminin Bir Parçası Olarak Yerel Yönetimler ve Yeniden Düzenleme Çabaları

1.1 Türk Kamu Yönetiminin Genel Görünümü ve Yerel Yönetimler

Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki süreklilik niteliğinin en bariz hissedildiği alanlardan birisi de idarî alandır. Özellikle, merkezîyetçilik- adem-i merkezîyetçilik ilişkileri, yerel yönetim anlayışı ve kent mekanının özellikleriyle ilgili olarak bu tevarüs niteliğini açıkça görmek mümkündür. Bu bakımdan Osmanlı'daki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet Dönemi'nde de önemli bir değişikliğe uğramadan geçerliliğini korudu. Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı'nın kamu yönetimi kurumlarını aynen aldı. Bugünkü merkezî yönetim bünyesi içinde yer alan temel kurumlarla yerel yönetimler, büyük ölçüde İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e miras olarak intikal etti. Aradaki en önemli farklılık, söz konusu yönetim organlarının gelişmesi, örgüt bakımından büyümesi ve yayılması biçiminde kendini gösterdi. Cumhuriyet yönetimi de, yerel yönetimleri, siyasî organlar olarak değil, daha çok idarî birimler biçiminde değerlendirerek, yetki, görev ve örgüt yapısını bu anlayışa göre dizayn etti (Eryılmaz, 1995: 341). Gerek anlayış gerekse yapılanma açısından Türkiye yerel yönetimlerini ele alırken bu nitelikleri ve bu bağlamda realize olan siyasî-idarî gelişmeleri göz önünde bulundurmak gerekir.

Merkezîyetçilik- adem-i merkezîyetçilik ilişkilerinin merkezîyetçilikten yana ağır basan işleyişi ve niteliği bugün Türkiye'de pek çok ekonomik, sosyal ve siyasî-idarî temel soruna kaynaklık etmektedir. Ülkemizde yerel yönetimler tarihsel bir evrimden çok, siyasal iktidarların yukarıdan aşağıya doğru yaptıkları düzenlemelerle oluşturulmuşlardır. Yapılanlar yerel siyasal bilincin gelişmesinin ürünü olmaktan ötede, Batı kültürüne ve kurumlarına duyulan özle-

min ve dağılan Osmanlı devlet yetkesinin örgütsel düzenlemelerle güçlendirilmesi, devlet denetiminin kesin üstünlüğünü sağlama ve sürdürme isteklerinin sonucudur. Merkez denetimini güçlendirme kaygısı ile Batı'nın uygar kurumlarının bağdaştırılmasının yansıması olarak yerel yönetimler, gerek sundukları hizmetler, gerekse merkezin yoğun denetimi altındaki yetersiz akçal ve yönetsel yapıları ile beklenen gelişmeyi gösterememişler, umulan işlevi yapamamışlardır. Batı yerel yönetimlerinin temel dayanağı olan siyasal bilinç, çoğulcu demokrasi, özgür düşünce gibi kavramlar ise ülke yaşamına çok sonraları girmiştir. Kısaca, yerel yönetim kendi içinde bir amaç olmaktan daha çok, devlet yetkesini güçlendirmenin bir aracı olarak düşünülmüş ve böylece geliştirilmiştir. Kanımızca, günümüzde de karşılaşılan sorunların temelinde bu anlayış yatmaktadır (Eke, 1982: 115, 116).

Osmanlı devletinde, gerek siyasi-idari anlayış ve yapılanmalar, gerek yönetimin bir parçası olarak yerel yönetimlere ilişkin kurumlaşmalar ve gerekse bu kurumların mekansal boyutunu oluşturan kentlerin ve kent yönetimlerinin durumuna ilişkin niteliklerin, Cumhuriyete geçişle birlikte kopma niteliğinde bir değişime uğradığını söylemek oldukça güçtür. Tam aksine, kırılmalarla birlikte, bir eklemlenmenin sözkonusu olduğu söylenebilir. Bugün, siyasi-idari, sosyal ve kültürel birçok yönü ile bu *devraldığımız miras* bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır. Bu miras özellikle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine ilişkin yapılanmalarda ve kent yönetimlerinin temel niteliklerinde kendini açık bir biçimde göstermektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin yeni olması, kültürel mirasının da yeni olduğunu göstermez. Yeni devletin kültürel mirasının özellikle de bürokratik kültürünün, Osmanlının merkeziyetçi yapısı olduğunu, yani Osmanlının merkeziyetçi kültürünün, Türkiye Cumhuriyetini de önemli ölçüde etkilediğini belirtmek gerekir. Bu arada, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılan belediyeçilik deneyimi de oldukça yetersizdir (Görmez, 1997: 99, 100). Tüm hukuki niteliklere sahip yerel yönetimlerin kuruluşu için ise, Cumhuriyet ilerleyen yıllarını beklemek gerekecektir

Türkiye'de yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren nedenler ve bu bağlamda yapılan çalışmaları

Tanzimat'a kadar götürebiliriz. Cumhuriyetle birlikte anayasal ve yasal temelleri olan bürokratik örgüt yapıları oluşturulmaya başlanmış, 1950'lerle birlikte bugün de yoğun olarak devam eden yeniden yapılanma çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Bu yeniden yapılanma çalışmaları bir yandan toplumsal, ekonomik ve politik yapımızda ortaya çıkan değişimler ve iç dinamiklerin sonucu iken diğer yandan da küresel ölçekli gelişmelerin gerektirdiği bir zorunluluk olmuştur. Bunun yanında Türkiye'de yönetimde düzenleme çabalarının önemli bir özelliği de konunun merkezi ve yerel yönetim kurumları eksenine oturtulmuş olmasıdır. Ülkemizde gerek yerel yönetim geleneği konusundaki eksiklik gerek bu kurumların oluşturulma ve ortaya çıkış biçimi ve gerekse demokrasi ve yerel demokrasiye ilişkin eksiklikler, yönetimle ilgili sorunlarda ve düzenleme çalışmalarında yerel yönetimleri öne çıkaran bir seyrin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Ökmen vd., 2004: 53).

1.2 Tanzimat'tan Avrupa Birliği Sürecine

Uzanan Bir Hikaye:

Yönetimde Yeniden Yapılanma

Türkiye'de, birçok alanda olduğu gibi yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ilgili çalışmalar da, 1960 sonrası planlı kalkınma dönemiyle hız kazanmıştır denilebilir. Yönetimin bütün olarak yeniden yapılması bağlamında hazırlanan kalkınma planlarında, yerel yönetimler önemli bir yer tutmuştur. Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim olarak ise, MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi- 1962) Raporunu sayabiliriz. Yine, yerel yönetimlerde yeniden düzenleme girişimleri ile ilgili bellibaşlı çalışma-



lar arasında 1978 Ocak ayında kurulup, Kasım 1979'da kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığı denemesi önemli bir yere sahiptir. Olumlu ya da olumsuz yönleriyle bu girişim, yerel yönetimin önemini vurgulama fırsatı sağlamış bir çalışma olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, ülkemizde güçlü merkezi yönetim düşüncesinin güçlü imajını ortaya koyması açısından önemli bir deneyimdir (Ökmen, 2003a : 124).

Bütün bu çalışmalar ve çabalar çerçevesinde dönemin yerel yönetimlerine ilişkin bazı temel nitelikleri ve sorunları tespit etmek mümkündür. Türkiye'de hemen herkesin üzerinde birleştiği yeniden düzenleme girişimi konusu birtakım gerçekçi nedenlere ve sorunlara dayanmaktadır. Yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenler bazı temel alanlarda yoğunlaşmış bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, demokratik niteliklerin yetersizliğidir ki, yürütülebilir karar alma yetkisinde, halk katılımında ve yönetsel saydamlık konularında yoğunlaşmaktadır. Diğer temel alan güçsüzlük ile ilgilidir ve genel olarak yerel kamu hizmetleri üzerinde yetki ve sorumluluk, yerel yönetimlerin kesin yürütülür karar alma yetkisi ve akçal kaynak yeterliliği ve kaynak oluşturma yetkisi konularını içermektedir. Son temel sorun alanı ise etkili ve verimli hizmet üretememe

konusu ile ilgilidir (TODAİE, 1992: 4). Bu dönemde, yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu sorunları daha somut başlıklar altında ele alabiliriz. Bu başlıklar aynı zamanda yerel yönetimlerde yeniden yapılanmayı gerektiren nedenleri oluşturmaktadır. Bu dönemdeki durumuyla yerel yönetim birimleri, çağdaş toplumun isteklerinin karşılanabilecek demokratik, katılımcı, say-

dam, etkin, verimli bir yönetim yapısına sahip değildir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler, bunların da kendi aralarında etkinliği ve demokratikliği arttıracak biçimde, nesnel, bilimsel verilere dayalı olarak bir görev ve sorumluluk bölüşümü yapılmış değildir. Bunun yanında yerel yönetimlere, gerekli görev ve sorumlulukları yerine getirmelerine yeterli, serbest toplayıp kullanabilecekleri akçal olanaklar, gelir kaynakları sağlanmamıştır. Yerel yönetimler, akçal kaynaklar açısından merkeze göbeğinden bağlıdır. Yerel yönetim gelirleri içinde devlet gelirlerinden aktarılan payların ve öbür kaynakların oranı büyük bir yüzdeyi oluşturmaktadır. Başka bir anlatımla, yerel yönetimlere serbestçe salabilecekleri, toplayabilecekleri yerel nitelikteki kaynaklar bırakılmamıştır. Öz gelirlerin toplam içindeki payı çok düşüktür. Merkezden, bakanlıklarca kullanılan fonlardan ve ödeneklerden kaynak aktarılırken yandaşı olan kent yönetimlerini kayırıcı, ödüllendirici, yandaşı olmayan belediyeleri cezalandırıcı davranıldığı açıkça görülmektedir. Yerel yönetimlerde, hizmetleri yürütmekte olan görevlilerin, çalışanların hukuki konumları, sosyal güvenceleri, işe alım ve çalıştırma koşulları, aranan nitelikler, hizmet öncesi ve sonrası eğitimleri vb., açık seçik kurallara bağlanamamış, daha doğrusu yerel yönetimlerin bürokrasileri kurulamamıştır. Yerel yönetimlerin, özerk ve demokratik bir yapıya kavuşamamalarında, merkezi yönetimin, başkent ve taşradaki örgütlerinde aşırı merkeziyetçiliğin ağır basmasının büyük etkisi görülmektedir. Hem bu dönemdeki düzenlemelerin hem de 1982 Anayasasının öngördüğü kimi düzenlemelerin de etkisiyle yerel yönetimlerin organları, kararları, işlemleri, çalışanları üzerindeki yoğun idari vesayet sistemi, bu yönetimlerin gelişmesini engellemekte, demokratikleşme, yerelleşme eğilimlerinin güçlenmesini önlemektedir (Geray, 1993: 14, 15).

Çok partili döneme geçiş sonrasında, 1980'li yıllara kadar Türk yerel yönetimlerinin bu temel nitelikleri ve sorunlarının asıl nedeni yukarıda da vurgulandığı üzere, merkeziyetçi zihniyet geleneği ile ilgilidir. Güçlü merkezi idarenin kurulması, merkezi otoritenin yerleştirilmesi, merkezi kontrolün her alanda en yüksek noktaya çıkarılması bu dönemde temel nitelikler arasında gözükmemektedir. Türk yerel yönetim sisteminin en belirgin özelliği, merkezi idareye bağ-

*Hızlı kentleşme
sonucunda
büyük kentlerin
daha çok büyümesi
belediye sınırlarının
dışında düzensiz ve
plansız gelişmelere
yol açınca,
Türkiye'de
Büyükşehirlerin
yönetiminde
özel modeller arayışı
güncellik
kazanmıştır.*

lı, onun bir takım sorumluluklarını üstünden alan ve merkezin sıkı kontrolünde kurumlaşan bir yapı oluşudur. Osmanlı siyasi-idari modernleşmesinin temel vasfı olan merkezi idarenin yaygınlaşması ve gücünü artırması sürecinde ortaya çıkan yerel yönetimler bu süreçten etkilenmiştir. Çağdaş yerel yönetimlerin temel niteliği olan idari, mali ve hukuki bakımdan özerklik ve merkezle iktidarı paylaşma, siyasi katılım artırma, demokratik eğitimi güçlendirme gibi niteliklere sahip bir yerel yönetimin kurulabilmesi için öncelikle siyasi-idari sistemin demokratikleştirilmesi, liberalleşmesi, merkezîyetçi niteliğinden adem-i merkezîyetçi bir görünüme sahip olması gerekir. Gerçekte sorunun özü demokratik sistemlere uygun özelliklere sahip bir yerel yönetim sisteminin yasal ve sosyolojik zemininin oluşturulamamış olması ve tek parti döneminin şartlarında oluşturulan yerel yönetimlerin demokratik dönemde de aynen devam ettirmek istenmesi ile ilgilidir. Bunun da ötesinde, çok partili siyasi hayata geçişle birlikte yerel yönetimler konusunda beklenen atılımlar yapılamamıştır. Tam tersine, çok partili siyasi hayata geçiş, yerel yönetimlerin fonksiyon itibarıyla zayıflamasını sağlamıştır. Siyasi iktidarlar, yerel yönetimleri idari ve mali açılarından kendilerine bağımlı hale getirmek suretiyle, yerel demokrasiyi zayıflatmışlardır. (Eryılmaz, 1997: 13). Bu dönemde, Türkiye’de yerel yönetimlerin gerek mali gerekse yönetsel açıdan merkeze bağımlı olmaları, siyasetin merkeze yönelik olma niteliğinin kemikleşerek sürmesine neden olmuştur.

Bu anlamda Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ile ilgili gelişmeler genel olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenlerin bir parçasını oluşturmaktadır. Merkezîyetçilik ve bürokratik hantallaşmadan dışa kapalılığa, kuralcılık ve sorumluluktan kaçmaktan siyasal yozlaşma ve çürümeye kadar pek çok sorunun yanında, kentlerin büyümesi ve kentleşmenin artması, halkın beklentilerinin değişmesi ve demokrasi talepleri, kent yönetiminde çok başı yapı ve yetki karmaşası, kentleşme ve hemşehrilik bilinci gibi pek çok neden, yönetimin bir bütün olarak ele alınıp, yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır. Kamu yönetiminin hem örgütsel hem de işlevsel boyutunda ortaya çıkan sorunlara çözüm arayışları bağlamında, yönetimde yeniden yapı-



lanma konusu on yıllardır Türkiye’nin gündeminde- dir. Hatta merkez-yerel ilişkileri açısından bu yeniden yapılanma çabaları *Bitmeyen Senfoni* olarak adlandırılmıştır. 1980’lerde liberal dönemle hızlanan bu arayışlar, 1990’ların sonuna doğru olmazsa olmaz (sine qua non) bir noktaya gelmiş ve artık sürdürülemez hale gelen kamu yönetimi hem iç hem de dış dinamiklerin yönlendirdiği bir ortamda yeniden yapılandırılma yoluna girmiştir. Yukarıda sözü edilen örgütsel ve işlevsel sorunların yanında, küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerine paralel ortaya çıkan yeni yönetim yaklaşımlarının oluşturduğu dış faktörler de bu yeniden yapılanma sürecinde giderek daha önemli hale gelmektedir.

Son dönemde, yukarıda sözü edilen dinamiklerin yönetim, özellikle de kamu yönetimi bağlamında ortaya koyduğu sonuçlar, aynı yöndeki entelektüel çözümleme çabalarını bir noktaya doğru yönlendirmektedir. Bu çabaların, tüm dünyada içinde bulunduğumuz sosyo-kültürel, teknolojik, ekonomik ve siyasi-idari yapılarındaki değişimin ne yönde olduğu ve söz konusu değişimlerin insanlığın geleceğini nasıl etkileyeceği konularında yoğunlaştığı gözlenmektedir. Aslında, özellikle 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren sonuçları görülmeye başlanan küresel değişim dalgası, günümüzün sanayi ötesi ekonomilerini oluşturan kapitalist ülkelerin gelişme trendlerinin ortaya çıkardığı bir olgudur. Ancak, bu sefer gözlenmekte olan değişim daha öncekilerden farklı olarak sadece söz konusu ülkelerle sınırlı kalmayıp dünya ölçeğinde etkili olmaktadır. Bir başka ifade ile, yaşanmakta olan değişim hem hayatın bir çok alanında yeni yapılanmaları zor-



layan etkileri, hem de hemen tüm ülkeleri kapsayan yaygınlığı ile global bir nitelik kazanmaktadır. Günümüzün uluslararası ortamında ve küreselleşme sürecinde yaşanan hızlı değişim ve gelişmeler, özellikle yönetim olgusunu hızla öne çıkarmaktadır (Ökmen, 2003a: 177). Bir yandan süpernasyonel ve transnasyonel nitelikte yapılanmalar sürerken diğer yandan küreselleşen bir dünyada yerelliğin hiçbir zaman önemini yitirmediği tam tersine ağırlığını artırdığı ve bu iki gelişme eğiliminin birbirlerini tamamladığı yönündeki düşünceler yaygınlaşmaktadır. Küreselleşme sürecinde ortaya çıkan bu yaklaşımlar ve yapılanmalar, doğrudan ya da dolaylı devlet yapılarını, demokrasi anlayışını, uluslararası ilişkiler bağlamında Batı ve Batı-dışı ülkelerin ilişkilerini ve kurumlaşmaları, birey-vatandaş anlayışının içeriğini dönüştürmektedir (Ökmen, 2005a: 51). Bu süreçler devam ederken, olmazsa olmaz (sine qua non) nitelikte bazı kavram ve değerler ön plana çıkmakta ve son tahlilde, kamu yönetiminin yapılanması, merkez-yerel ilişkileri ve demokrasi pratikleri başta olmak üzere pek çok konu bu süreçten etkilenmektedir (Ökmen, 2005b: 540). Türk kamu yönetimi de sözü edilen süreçte özellikle kamu yönetiminin genel durumu ve merkez- yerel ilişkileri bağlamında etkilere açık hale gelmekte ve gerek anlayış gerekse yapılanma anlamında yeni adımların atılması sonucunu doğuracak tartışmaları beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede ortaya çıkan tartışma formatları içerisinde, yerel yönetim sisteminin önemli bir boyutunu oluşturan Büyükşehir belediyesi sistemi de özellikle yasal düzenleme çabaları kapsamında kendisine önemli bir yer bulmaktadır.

2. Türk Yerel Yönetim Sisteminde Büyükşehir Uygulamasının Yeri ve Genel Görünümü

2.1 Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Ortaya Çıkış Süreci ve Mevzuat Altyapısı

Hızlı kentleşme sonucunda büyük kentlerin daha çok büyümesi belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca, Türkiye’de Büyükşehirlerin yönetiminde özel modeller arayışı güncellik kazanmıştır. Denetim dışında kalan alanların ve buralardaki gelişmelerin sıkı bir düzen altına alınması; bir yandan küçüklü büyüklü çeşitli yerel yönetim birimleri arasında sıkı bir işbirliği kurulmasını, öte yandan, kentler için imar planları hazırlamaktan sorumlu olan yerel yönetim organlarının yeniden ele alınıp güçlendirilmesini gerekli kılmıştır. Bir büyük belediyenin sınırlarını ve dolayısıyla yetkilerini aşan imar ve planlama etkinlikleriyle kimi belediye hizmetlerini, belli bir plana bağlı olarak düzenlemek, büyükşehir belediyelerinin işidir. Bir yandan Osmanlıdan Cumhuriyet’e süregelen kamu yönetiminin genel sorunları ve merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerinin çerçevelediği yerel yönetim sendromu, diğer yandan ise, sanayileşmeye paralel olmayan Türkiye kentleşmesinin, özellikle büyük kentlerin daha da büyümesi, coğrafi bölgeler arasında dengesizlik ve metropolitenleşme gibi nitelikler bağlamında realize olan sorunları, 1980’li yıllarda Büyükşehir yönetim modelleri ile ilgili arayışlara ivme kazandırmış ve yıllardır kümülatif olarak devam eden çalışmaları somut bir noktaya taşımıştır.

Büyükşehir sisteminin, 1980 sonrasında yönetimde olan askeri yönetimin 34 sayılı kararname ile ilk müdahale ettiği alanlardan biri olduğu ve hemen ardından 1981 tarihinde 2561 sayılı Büyükşehir çevresindeki küçük belediyelerin ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilerek Büyükşehirlerle birleştirilmesini düzenleyen kanunun çıkarıldığı göz önüne alınırsa, bu konudaki çalışmaların belli bir arayışın sonucu olarak doğum sancıları aşamasına geldiği söylenebilir. 1982 tarihli Anayasada da konunun 127. maddede “büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yöne-

tim biçimleri kurulabilir" şeklinde bir çerçeveye kavuşturulması bu konudaki çalışmaları daha da elle tutulur ve somut hale getirmiştir. Bununla birlikte, 1983'te kurulan hükümet, Anayasanın 127. maddesinin verdiği yetkiyle, 1984'de Büyükşehir merkezlerinde Büyükşehir yönetimleri oluşturan özel bir yasa (No:3030) çıkarmıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir'de, iki düzeyden oluşan yerel yönetim yapısı oluşturulmuştur. 1986, 1987, 1988 ve 1992 yıllarında kabul edilen yasa ve yasa gücünde kararnamelerle sistem adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir, Mersin ve Antalya kentlerini içine alacak biçimde genişletilmiştir. 2000 yılında, Sakarya (Adapazarı) Büyükşehir belediyesi yapılmıştır (Keleş, 2000, 274). Buralarda belediye nüfusunun %41.2'si ve toplam nüfusun ise %32'si yaşamaktadır. Kısa sürede yaygın bir uygulama alanı bulan ve yaklaşık yirmi yıl Türkiye'de Büyükşehir belediye sistemine çerçeve oluşturan 3030 sayılı yasanın getirdiği sistemin özellikleri ve bu dönemde yaşanan temel sorun alanları ile ilgili olarak burada genel bir değerlendirme yapmak yerinde olacaktır.

2.2. 3030 Sayılı Kanunun Oluşturduğu Çerçeve ve Genel Değerlendirmesi

Türkiye'de 3030 sayılı yasanın getirdiği modelin, 25-30 yıldan beri çözüm aranan bir gereksinmeyi karşılamak amacıyla oluşturulduğu açıktır. Sistemin, esas olarak, oturduğu, yürütülmesinde görev alanlar tarafından kabul edilmektedir. Kentleşme ile birlikte sistemin başka büyük kentleri de kapsayarak yaygınlaştığı görülmektedir. Ancak, bu sistemin Türk yerel yönetim sistemindeki farklılaşma gereksinimini tümüyle karşıladığı söylenemez. Bir başka deyişle, en büyük 15 kent ayrı bir küme olarak ele alınıp, Büyükşehir modelinden yararlanılarak yönetilmeleri yeğlenmiştir. Ama, onların dışında kalan ve ülkedeki kentli nüfusun yarısını oluşturan öteki 2500'e yakın belediyenin kendi aralarındaki farklılaşma sorunu ele alınmış değildir. Orta büyüklükteki belediyelerle küçük belediyeler arasında çok önemli yapısal, yönetsel, ekonomik ve toplumsal farklılıklar bulunmaktadır. Kent yönetimlerinin yeniden düzenlenmesinde ikinci adım, bunların yapısına uygun farklı modellerin geliştirilmesi olmalıdır.

Bu yasanın getirdiği Büyükşehir modelinin çalışmasında karşılaşılan güçlüklerden bir bölümü, Türk kamu yönetiminin geleneksel merkeziyetçi yapısının bir sonucudur. Tüm yerinden yönetim çabalarına karşın; merkez, yine de, yerel birimler üzerinde güçlü bir yönetsel vesayet yetkisine sahip olmuştur. Vazgeçebileceklerini ise, Büyükşehirlerde tümüyle bırakmayıp, il-

Bütün dünyada tartışılan yeni yönetim anlayışı ve küreselleşme-yerelleşme dinamiklerinin, Türkiye'nin toplumsal, kültürel, siyasal ve yönetsel iç dinamikleriyle eş zamanlı etkileşiminin yansıdığı temel alanlardan birisi de kamu yönetimidir.

çe belediyeleri üzerinde kullanılmak üzere Büyükşehir belediyelerine terk etmiştir. Böylece, denilebilir ki bu dönemde Büyükşehirlerde değişen, vesayetin kendisi değil kullanıcısı olmuştur. Uygulanan Büyükşehir sistemi, yerel kamu hizmetlerinin etkinliğini sağlamak amacıyla, yerel özerklikten özveride bulunmakta sakınca görmemiştir. Bunu, 1980- 1984 arasındaki askeri yönetimin, yerel yönetimlere güvensizliğinin bir uzantısı olarak değerlendirmek gerekir.

Karşılaşılan güçlüklerden bir kısmı ise, Türk kamu yönetiminin kimi genel özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Bunlar, yönetimde eşgüdüm yetersizliği, parasal kaynak eksikliği, yönetim yöntemlerinin eskimiş olması, etüt ve araştırma geleneğinin zayıflığı, hesap verme ve denetleme yöntemlerinin etkili olmaması gibi temel sorunlardır. Bütün bu etmenlerle, yalnız Büyükşehirlerde değil, tüm yerel yönetimlerde karşılaşılan darboğazlara bakarak, merkeziyetçilik geleneğinin terk edilmemesinde direnenler olmamış değildir. Ne var ki, böyle bir değerlendirme sonucunda yeniden merkeziyetçiliğe dönmek yerine, eksik ve aksak noktaların giderilmesi yollarını aramak herhalde daha gerçekçi olurdu. Ve çağın gereksinmelerine de uygun düşerdi.

Karşılaşılan güçlüklerden bir bölümünün kaynağında ise, Büyükşehirlerdeki birimler de dahil, yerel yö-

netimlerin siyasal işlevleri olan kurumlar olduğunu göz ardı ederek, işlevleri yerel kamu hizmetlerini üretmekten ibaret olan yapılar olarak algılanmış olmaları vardır. 3030 sayılı yasa ile Büyükşehirlerde yapılan düzenlemede, bu anlayışın etkisi açıkça görülmektedir. Bunun en açık sonucu, demokratik katılım etmeninin, bu sistemde ikinci planda kalmış görünmesidir (Keleş, 2000: 287- 288). Bu dönemde Büyükşehir sistemi, demokratik katılım kaygısından çok, etkin hizmet üretme ve yerel sorunları çözmede eşgüdüm konularıyla sınırlı kalmıştır.

Büyükşehir sisteminde en çok şikayet edilen konulardan birisi de, görev, yetki ve hizmet alanları ile bunun uzantısı olarak gelir kaynaklarının paylaşılmasında yaşanan adaletsizliklerin ortaya çıkardığı sorunlardır. Gerek merkezi yönetimle Büyükşehir belediyeleri ve gerekse Büyükşehir sisteminin kendi içerisinde bu bağlamda önemli sorunlar yaşanmıştır.

Büyükşehir yönetimlerinin demokratik yapısı ile ilgili olarak iki konu üzerinde daha durmak gerekir. Birincisi, Büyükşehir belediye encümeninin oluşum biçimidir. Seçimle gelen hiçbir üyesi bulunmayan Büyükşehir encümeni, meclisin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda onun yerine karar alabilmekte olduğundan, ilçe belediyelerini bağlayıcı kararları, demokratik olmaktan uzaktır. İkinci nokta ise, 3030 sayılı yasanın 14. maddesiyle, Büyükşehir belediye başkanına tanınmış olan, Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kararları üzerindeki veto yetkisidir. Yerel özerklikle bağdaşmayan bu yetkinin kaldırılması veya bazı konularla ilgili olarak sınırlandırılması bu dönemde yapılan değerlendirmelerde genel olarak dile getirilmiştir (Keleş, 2000: 295).



Bütün bu sorun alanlarıyla ilgili yakınmalar ve genel olarak kamu yönetimi özelde ise yerel yönetimlerle ilgili iç ve dış dinamiklerin örüntülediği ortamda günümüzde devam eden yeniden yapılanma çalışmalarında burada sözü edilen değerlendirmelerin büyük bir kısmı dikkate alınmış olmakla birlikte, 2004 tarihli 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi kanunun da bazı önemli eksiklikleri bulunmaktadır. Gerek Türk yönetim sisteminin genel sorunlarından, gerek yerel yönetim geleneğinin özellikle demokratik içeriğiyle tam yerleşmeksinden ve gerekse kamu yönetimi reformunun genel niteliklerinden kaynaklanan bu sorunları aşağıda 5216 sayılı kanunu irdeleyen ele alacağız.

3. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çabaları ve Büyükşehir Belediye Sistemi

3.1 Kamu Yönetimi Temel Kanunun Çizdiği Genel Çerçeve ve Yerel Yönetimler

Bütün dünyada tartışılan yeni yönetim anlayışı ve küreselleşme-yerelleşme dinamiklerinin, Türkiye'nin toplumsal, kültürel, siyasal ve yönetsel iç dinamikleriyle eş zamanlı etkileşiminin yansıdığı temel alanlardan birisi de kamu yönetimidir. Hem merkezi-yönetim-yerel yönetim ilişkileri hem de etkin verimli hizmet sunan ve demokratik yönetim birimleri olarak yerel yönetimleri yakından ilgilendiren bu değişim süreci, Türkiye özelinde ağırlıklı olarak reform ve yeniden yapılanma kavramlarıyla ifade edilmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri ve özellikle de etkin- verimli hizmet sunan ve de demokratik yönetim birimi olarak yerel yönetimlerin durumu ile ilgili olarak bu dönemde, kümülatif sorunlar ve çözüm arayışlarının yanında sözü edilen iç ve dış faktörlerin belirleyiciliğinin artmasına paralel olarak, önemli bir noktaya gelmiş bulunmaktadır.

Yukarıda ele alınan temel özellikler ve sorunlar bağlamında Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın uzun bir tarihi geçmişi bulunmaktadır. Literatürde zaman zaman Bitmeyen Senfoni olarak da değerlendirilen yeniden yapılanma çabaları, son dönemde ortaya konan 1997 ve 2001 tarihli tasarılar-

la daha da somutlaşmış ve son olarak 2003 tarihli kamu yönetiminde bütüncül bir değişimi öngören reform paketi çerçevesinde belirli bir düzeye ulaşmıştır. Bu kapsamda, onaylanan Belediye Kanunu (5393), Büyükşehir Belediye Kanunu (5216), İl Özel İdareleri Kanunu (5302) ve bunlara çerçeve oluşturulan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu (5227), Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açılardan merkezi yönetim karşısındaki geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş formlara 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 bir başlangıç olabilir. Eksikliklere ve uygulamaya ilişkin yetersiz düzenlemelere rağmen, bu reform paketi çerçevesinde onaylanan yasalar, yerinden yönetim konusunda önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

Merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarına, yapılanmasına ve işleyişine ilişkin önemli düzenlemeler getiren söz konusu yasalar ve yasa tasarılarının içeriği, olası etkileri ve arkasında yatan felsefe açısından, siyasi ve akademik çevrelerde yoğun bir biçimde tartışılmaktadır. Yapılan düzenlemelerin uygulanmaya başlanmasıyla karşılaşılacak sonuçların, bu tartışmalara ayrı bir boyut kazandırması beklenmelidir. Öncelikle, merkez-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel yönetimlerin merkezin idari temsilcileri ya da taşradaki uzantıları olma modelinden merkezle yerel yönetim arasında ortaklık (partnership) modeline doğru bir gidişin olduğunu ya da yasaları hazırlayanların bu düşünceyle hareket ettiklerini söyleyebiliriz. Getirilen (getirilmeye çalışılan) düzenlemelerde, merkezle yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi olarak görülmemekte, aralarında görev bölüşümü ve dağılımı vurgulanmaktadır. Ortaklık modelinin doğal bir uzantısı ve yerinden yönetimlerin güçlü kurumlar olduğu bir çok Avrupa ülkesinde görülen genel yetki ilkesine de yer verilmektedir. Böylece, yerel yönetimler, yasaların başka kurumlara bırakmadığı her türlü yerel hizmet ve görevi yapabileceklerdir (Kösecik ve Özgür, 2005: 11). Bu yönde yapılan düzenlemelerin

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile getirilen ilkelere ve Maastricht Antlaşması'nın önemli bir yönünü oluşturulan Subsidiyarite (yerindenlik) ilkesiyle uyumlu olduğu ifade edilebilir.

Son dönemde bu yönde atılan adımların temel yeni yasal düzenlemelere çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu'nun genel gerekçesi ve içeriğinde de açık

bir şekilde dile getirilmektedir. Bu yaklaşıma göre, Türkiye'nin 1990 sonrası karşı karşıya kaldığı bir takım iç ve dış dinamikler son tahlilde ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel bunalımları ve krizleri ortaya çıkarmıştır. Ekonomik krizler ve yolsuzluklar, gerek genel olarak kamu yönetiminde özelde ise yerel yönetimlerde yeniden yapılanmaya ilişkin tartışmaları arttırmakla kalmayıp bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu bağlamda yukarıda sözü edilen iki tasarının hazırlanmasını ortaya çıkaran koşulların giderek ağırlaşması, siyasal gelişmeler vb. iç faktörler, küreselleşme, bölgeselleşme (Avrupa Birliği vb.) ve yerelleşme dinamiklerinin ortaya çıkardığı somut sonuçlarla birleşince, yerel yönetimleri de içine alan bir kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışması olmazsa olmaz (sine qua non) haline gelmiştir. İşte, 2003 Ekiminde somutlaşan ve 2004 başında TBMM gündemine gelen, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, daha önce hazırlanan iki tasarının içeriğinden de yaralanarak hazırlanan ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri bağlamında yerel yönetimleri ve diğer sivil aktörleri ya da yönetim faktörlerini öne çıkaran bir tasarı niteliğindedir. Bir takım eksiklikleri ve eleştirilebilecek noktaları bu-

Ortaklık modelinin doğal bir uzantısı ve yerinden yönetimlerin güçlü kurumlar olduğu bir çok Avrupa ülkesinde görülen genel yetki ilkesine de yer verilmektedir. Böylece, yerel yönetimler, yasaların başka kurumlara bırakmadığı her türlü yerel hizmet ve görevi yapabileceklerdir

lunmakla birlikte, önceki tasarılarla karşılaştırıldığında daha yerinden yönetimci ve yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren iç ve dış faktörleri daha yönetişimci bir okumayla ele aldığı söylenebilecek bu yasa, doğru bir biçimde uygulanabilirse yerel yönetişimin Türkiye gündemine önemli katkılar sağlayabilir. Ancak bu yapılırken, yönetişimin temel aktörleri içinde yer alan sivil toplum kuruluşlarının ortaya koyduğu haklı eleştiriler de dikkate alınmalı ve gerek kanun tartışılırken gerekse uygulama aşamasında sözü edilen aktörler göz ardı edilmemelidir.

Sözü edilen reform çabalarına çerçeve oluşturan Tasarı, Türk kamu yönetiminde merkez ve yerel boyutunda yeniden yapılanmayı gerektiren iç ve dış faktörlere ilişkin önemli analizler yapmış ve bu bağlamda bir içerik ortaya konmuş olmakla birlikte, bir takım eleştiriye açık noktaları da bulunmaktadır. Özellikle, vatandaş müşteri gibi görme konusunda aşırıya gidildiği, denetim vb. işlevleri sağlayacak kurumlar başta olmak üzere anayasayla çelişen hükümler bulunduğu konularında yoğunlaşan bu eleştirilerin yanında önemli başka bir noktada da, Tasarı hakkında söylenenlerin, yazılıp çizilenlerin, teknik boyutla sınırlı kalması ya da polemik düzeyini aşamaması gerçeğidir. Bundan da önemlisi, hukuki düzenlemelerin içeriği kadar pratiğe dönük uygulamalardaki başarının önemi de inkar edilemez. Bu ise, ülkedeki demokratikleşme, yerel demokrasi kültürü ve eğitim gibi bir takım değerlerle yakından ilgilidir. Bu ise, ülkedeki demokratikleşme, yerel demokrasi kültürü ve eğitim gibi bir takım değerlerle yakından ilgilidir. Ayrıca bu yeniden

yapılandırma çalışmaları sosyal, siyasal, idari ve mali boyutları ile devam ettiği için yapılan tartışmaların ve eleştirel yaklaşımların da büyük çoğunluğu itibarıyla olumlu katkılar sağlayabileceği düşünülmelidir (Ökmen, 2006a: 85). Son olarak, reform sürecinin başa-

rıya ulaşması için, kararlılık ve hız kadar, gerçekçilik ve güvenilirlik de önemlidir. Bu nedenle, kamu reformu gibi, kamu kesimini ve toplumu çok yakından ilgilendiren bir konuda, hükümet, reformun gerekçesi ve hedefleri konusunda kamuoyunu yaygın şekilde bilgilendirmeli, ikna etmeli, değişik toplum kesimlerinin reformla ilgili arayış ve tartışmalara mümkün olduğunca katılımı sağlanmalıdır (Özilhan, 2003: 7).

Ülkemizde idareyi geliştirme ya da idari reform çalışmalarının uzun bir tarihi ve ilginç bir hikayesi olmasına rağmen alınan mesafenin tatminkar olmadığı belirtilerek yapılan çalışmalarda konunun farklı yönleri üzerinde durularak bütüncül bir bakış açısının ortaya konulamadığı eleştirisi genel olarak dile getirilmektedir. İdari reform çalışmalarında unutulmaması gereken husus bu çalışmaların toplumsal, kültürel ve örgütsel değişim sürecine bağlı olarak ele alınması gerektiği ve zamanlamadan başlayarak, ilgili alanda ve gereği kadar değişimi ve gelişimi öngören bir alt süreç olarak algılanması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Toplumsal yapıdan, kültürel özelliklerden ve örgüt ortamından soyutlanarak

girişilen idari reform çalışmalarının başarıya ulaşmasının tesadüflere bağlı olduğu ve uzun dönemde bir anlam ifade etmeyeceği öne sürülmektedir (Aykaç, 2003, 257).



Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına önemli ölçüde referans olmuştur. Kamu yönetiminin yeniden belirlenen amaçlarıyla birlikte bu ilke ve esasların, kamu yönetimi sisteminin yeni küresel rekabet ortamına ve Avrupa Birliği'ne uyum sağlama açısından düşünüldüğü söylenebilir.

Bu konudaki tartışmalarda öne çıkan eleştirilerin odağında, reformun mevzuat değişikliklerinden ibaret olmadığı görüşü yer almaktadır. “Türkiye, merkeziyetçi, hiyerarşik, mevzuatçı, bürokratik yönetim yapısıyla, yüksek düzeydeki nüfuz yoğunluğu ile ulusal ve uluslar arası toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Ülkemizde yapılan reform uygulamaları birbirinin tekrarı olup hemen hemen aynı saptamalarda ve çözüm önerilerinde bulunmaktadır. İdari reform çalışmalarının bir nevi yasal düzenlemeler manzumesi olarak algılanıp yönetim aygıtında yapılacak bir takım teknik iyileştirmelerden ibaret olduğunu düşünmek bu çalışmaların sosyal gerçeklikten ve yönetim felsefesinden kopartılarak suni bir ıslahat çalışmasına indirgeyecektir. İdari reform çalışmalarında azgelişmişlik sendromu olarak da nitelenen bir haleti ruhiyeden kurtularak yönetim sistemini mevzuatçı bir bakış açısına mahkum etmemek gerekmektedir. Bu bağlamda ülkemizde sıkça karşılaşılan bir durum olarak, yönetimin şikayet edilen her bir noktası için yeni bir yasal düzenlemeye gitme veya konu ile ilgili yeni bir örgüt oluşturma alışkanlığından kurtularak yönetim sisteminin bütününe kapsayan çağdaş, nitelikli, katılımcı, değişime ve gelişmeye açık yeni bir bakış açısına ve yönetim kültürüne ihtiyaç bulunmaktadır” (Aykaç vd., 2003: 154). Ayrıca, merkezi idarede bir düzenlemeye gitmeden yerel yönetimlerde yapılacak düzenlemeler çok anlamlı olmaz. 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 düzenlemeler yapılırken yerel yönetimlerin yeni bürokratik ve hantal kuruluşlara dönüştürülmemesine de dikkat edilmelidir. Görev taksimatının sağlıklı işleyebilmesi için yerel yönetimlere görevleri ile orantılı bir gelir sağlamak gerekir. Gelir paylaşımında bağımlılığın azaltılması, gelir ve görev dağılımının temel ya-

salarda yapılacak değişikliklerde güvence altına alınması gereklidir (Görmez, 2000: 88). Bu yaklaşımların bazı eksiklikleri bulunmasına rağmen özellikle merkez ile yerel arasında görev paylaşımı ve temel ilkeler açısından yapılan çalışmalarda göz önünde bulundurulduğu söylenebilir. Ancak yerel özerkliğin önemli boyutunu oluşturan mali özerklik yani gelir ve kaynak bölüşümüne ve personel boyutuna ilişkin düzenlemeler henüz tamamlanmadığı için bir değerlendirme yapmak zordur.

Kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarında öne çıkan ve örgütsel yapı-işleyişle ilgili ilkeler de burada önem taşımaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nda yer alan, idarenin bütünlüğü, yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynak sağlanması, sürekli gelişim, katılımcılık, düzenleyici etki reformu, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, beyana güven, şeffaflık, müşteri odaklılık, tasarruf, hizmette yerellik, performans ölçümü ve denetimi, bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın yararlanma, kaynakların etkili ve verimli kullanımı, işbirliği gibi ilkelerin daha çok işletme yönetimini anımsatan ve yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir içeriğe sahip olduğu söylenebilir. Diğer yandan, Sigma Programı olarak adlandırılan ve Avrupa Birliği’nin kendine katılmak isteyen Doğu Avrupa ülkelerinden yönetim yapılarını yeniden yapılandırmaları dikkate almalarını istedikleri ilkeler de (hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, liyakat, örgütsel kapasite inşası, katılım, etkinlik, yerleşme ve sivil toplumla işiştir) Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına önemli ölçüde referans olmuş gözükmektedir. Kamu yönetiminin yeniden belirlenen amaçlarıyla birlikte bu ilke ve esasların, kamu yönetimi sisteminin yeni küresel rekabet ortamına ve Avrupa Birliği’ne uyum sağlama açısından düşünüldüğü söylenebilir. Örneğin, merkezi hükümeti aşırı yüklenmişlikten ve borçlanmışlıktan kurtarmak, hizmetlerin halka daha kaliteli, çeşitli ve hızlı bir şekilde ulaştırılmasını sağlamak için sunumunu serbest piyasada özel sektöre ve yerel yönetimlere devretmek, son kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabalarının önemli amaçlarından. Reformun hayata geçirmeyi hedeflediği ilkeler yanında, gerçekleştirilmeye çalışılan adem-i mer-



keziyetçi yapıda yerel yönetimlerin personel, teknik ve yönetsel anlamda kapasite açısından yeterliliğinin ve yerele devredilen görev ve sorumlulukların yerel yönetimlerce sunulabilmesinin hizmet sunum ölçeği, kamu yararı, kamusal hizmet, yansızlık, tasarruf, hizmetlerin ulaşılabilirliği, eşitlik, hakkaniyet gibi ilkeler açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir. Reform çalışmalarının, özellikle Türkiye'nin üniter yapısı ve olası sosyo-ekonomik eşitsizlikler bağlamında eleştirilen noktaların da buradan kaynaklandığı söylenebilir.

Kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabaları bu noktada da eleştirilere konu olmaktadır. Buna göre, gerçekleştirilmeye çalışılan son reform, Türk devlet yapısını ve yönetsel sistemini AB'nin ve diğer küresel finans çevrelerinin talepleri doğrultusunda yeniden yapılandırmaktadır. Bu reform, genel olarak hem devleti ve kamu yönetimini küçültmekte ve etkisizleştirmekte, hem merkezi yönetimi sınırlandırmakta, hem yerel yönetimleri ve sivil toplumu güçlendirmekte, hem de genel olarak serbest piyasacılığı temel yaklaşım olarak benimsemektedir. Kısacası reform açıkça adem-i merkeziyetçi ve piyasacı bir nitelik taşımaktadır. Ancak, aynı süreç küresel ekonomik aktörlerin ulusal alandaki varlığını ve etkinliğini kolaylaştırdığı için küreselleşmeci özellikler de taşımaktadır. Bu nitelikleriyle de aslında son on yıllarda bütün dünyada yaşanan glokalleşmeci ya da küyerelleşmeci eğilimlerle örtüşmekte ya da benzeşmektedir (Gül, 2005: 41, 49). Son reform 1980'lerde başlayan küresel ekonomiyle eklemlenmenin ikinci ayağını oluşturmaktadır. İlk dalga, 1980'den başlayarak iktisadi-mali liberalizasyon reformları dalgası olmuştur. İkinci dalga, 1990'lardan başlaya-

rak ama kapsamlı bir biçimde 2000'li yıllarda belirmiş ve dikkatler devlet aygıtının kendisine çevrilmiştir. Hem dinamikleri hem politika oluşturucusu bakımından dışsal olan reform politikasının ikinci dalgası, Türkiye'de bir dizi düzenlemeyle birlikte Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı olarak bilinen yasa metniyle içselleştirilmektedir. Bu tasarı, küresel reform politikasının hem ülkelerini hem de kavram-kurum ağını tartışmaksızın olduğu gibi kabul etmiştir (Güler, 2004: 27). Bu çerçevedeki eleştirilerin yeni kamu yönetimi anlayışına getirilen eleştirilerle benzerliği dikkati çekmektedir. Küreselleşme- yerelleşme dikotomisi merkezli bu eleştirilerin genellikle Türkiye'nin AB'ne girişi başta olmak üzere özelleştirme, serbest piyasa, yerelleşme vb. liberal nosyonlara ve süreçlere karşı olduğu görülmektedir. Elbette bir dünya görüşünün bütün önermelerinin doğru olması mümkün olmadığı gibi tamamen yanlışlanabilirliği de mantıklı değildir. Yani, küreselleşmenin neo liberal söylem çerçevesinde kapitalizmin yeniden yapılanması olduğu algılamasından hareketle, bir yönetim tekniği olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yapısal-fonksiyonel olarak yeniden yapılandırılmasına ya da bu anlamda farklı kategorilerde evrensel standartlar oluşturan AB'ne girişe karşı durma formatlarına bürünmenin, Türk kamu yönetiminin kemikleşmiş sorunlarına bir katkı sağlama-yacağı açıktır. Bunun yerine kavramları ve olguları bir realite olarak fırsat-tehdit analiz çerçevesinde analiz etmek daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır.

Yeni yasalar, eksikliklerine rağmen bu yönde önemli ve şimdiye kadar atılamamış adımları içerdiğinden dolayı, yapıcı eleştirilerin yanında bazen "yapılmış olmak için yapılan" ya da ideolojik önyargılarla örüntülenmiş eleştirilere konu olmaktadır. Tasarının sürekli olarak söylenen ama bir türlü gerçekleştirilemeyen reform çalışmalarının tümünü kapsayan bir nitelik taşıması, tepkileri artırmakta, yasalaşma sürecini zorlaştırmaktadır. Tasarı ve yasalar kimine göre Türkiye'nin kurtuluş reçetesi olarak görülürken, kimileri tam tersini ileri sürmekte ve hatta daha da ileri giderek ülkenin bölünmesiyle ilişkilendirmektedirler (Al, 2004: 1). Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların Türkiye'deki reformlara mali ve teknik destek sunması ise reformlara şüpheli yaklaşımları da-

ha da artırmaktadır (Akdoğan, 2004: 20). Bu eleştirilerin her iki yönde de bazen amacından uzaklaştığı ise bu bağlamda dikkatlerden kaçmamaktadır. Yeniden yapılanma çerçevesindeki yasaların ülke bütünlüğünü tehlikeye atması söz konusu olmadığı gibi her şeyin çözümü olarak gösterilmeye çalışılması da doğru bir yaklaşım değildir. Ancak, yeniden yapılanmanın uzun tarihi geçmişi göz önünde bulundurulduğunda, atılan adımların kem içerik hem de kapsam bakımından önceki dönemdeki çabaların oldukça ilerisinde olduğu ifade edilebilir (Ökmen, 2006a: 92). Ancak bu tespit reform yasalarının gerek teknik ve usule ilişkin gerekse içerik olarak bazı çelişiklere sahip olmadığı ya da tartışılmayacak kadar mükemmel bir içeriğe sahip olduğu anlamında yorumlanmamalıdır. Tam aksine yapılan eleştiriler göz önünde bulundurularak reform çalışmalarının kapsam ve içeriği zenginleştirilmeli ve daha ayağı yere basar bir formata büründürülmelidir.

3.2 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler

Merkez ve yerel boyutu başta olmak üzere, mali yapı, personel vb. bütün bileşenleriyle kamu yönetiminde toptan bir yeniden yapılanmayı hedefleyen bu girişimler içinde en önemli konu başlıklarından birini de Büyükşehir belediye sistemi oluşturmaktadır. 3030 sayılı eski yasanın yerini alan 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası sistemle ilgili önemli yenilikler getirmekte ve eski yasa dönemindeki sorunların en azından bir bölümüne yeni açılımlar kazandırmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunuyla, Büyükşehir, ilçe, ilk kademe belediyelerinin kurulması, görev ve yetkileri, gelirleri, belediyeler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiştir. Kanunun amacı, Büyükşehir Belediyesinin yönetimini, hukuki statüsünü yeniden düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.

Kanunla yapılan temel değişikliklerden bir diğeri de Büyükşehir Belediyesi kurulması için en az üç ilçe veya ilk kademe (Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve Büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade eder.) belediyesi bulun-

ması gerekmektedir. 3030 sayılı kanundan farklı olarak 5216 sayılı kanun Büyükşehir yönetimi kurulabilmesi için ayrıca 750.000 nüfus şartını getirmiştir. Kanunda belirtilen tanımlamaya göre; "Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak, kanunla Büyükşehir belediyesine dönüştürülürler." Görüldüğü üzere kanun nüfus şartının yanı sıra, ekonomik gelişmişlik şartı da eklemiştir (Tortop vd. 2006: 217).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, yedi bölümde, 33 madde ve 4 geçici maddeden oluşmaktadır. Birinci bölümde, kanunun amacı, kapsamı ve tanımlar (madde 1-3); ikinci bölümde Büyükşehir belediyesinin kuruluşu ve sınırları (madde 4-6) yer alırken, üçüncü bölümde Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları (madde 7-11) bulunmaktadır. Dördüncü bölümde Büyükşehir belediyesinin organları (madde 18-21) ayrıntılı bir biçimde düzenlenirken, beşinci bölümde teşkilat ve personel (madde 21-22) ele alınmaktadır. Altıncı bölümde belediyenin bütçesi, gelir ve giderleri (madde 23-27) yer alırken, yedinci bölüm "Çeşitli Hükümler" (madde 27-33) başlığını taşımaktadır.

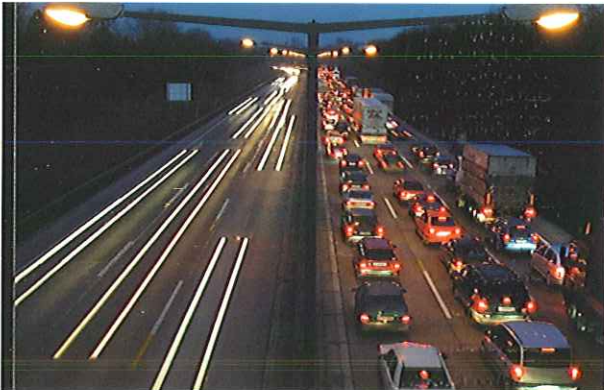
Yeni kanunla Büyükşehir belediyesi sisteminde dikkatleri çeken önemli bazı değişikliklere gidilmiş olup, bunlar daha çok 3030 sayılı eski kanunda yakınılan ve net düzenlenmemiş konulardır. Ancak 5216 sayılı kanunla düzenlenememiş ya da eksik kalmış bazı konular da bulunmaktadır. Yeni ka-

Ülkemizde idareyi geliştirme ya da idari reform çalışmalarının uzun bir tarihi ve ilginç bir hikayesi olmasına rağmen alınan mesafenin tatminkar olmadığı belirtilerek yapılan çalışmalarda konunun farklı yönleri üzerinde durularak bütüncül bir bakış açısının ortaya konulmadığı eleştirisi genel olarak dile getirilmektedir.

nunla ilk olarak Büyükşehir belediyelerinin kurulması konusu düzenlenmiş ve belirli kriterlere bağlanmıştır. Bunun yanı sıra Büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiş, İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki sınırları ile özdeşleştirilmiştir. Böylelikle çok sayıda ilçe ve belde belediyesi Büyükşehir belediyesi sınırları içerisine alınmış, dolayısıyla bu belediyeler bundan sonra 5216 sayılı kanun hükümlerine göre hizmet vereceklerdir. Kanunla sınırlar konusunda getirilen başka bir yenilik ise, Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin bazı esas ve usuller da- iresinde Büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil edilebilmesi konusudur.

Dikkati çeken bir başka nokta ise, Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımında 3030'da olduğu gibi Büyükşehirlerin ağırlıklı konumudur. Ancak, Büyükşehir belediyelerinin görevlerinden uygun gördüklerini belediye meclisi kararıyla ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilecek ya da birlikte yapabileceklerdir.

Yeni kanunla Altyapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi daha da güçlendirilerek görev ve yetkileri arttırılmıştır. Yine Büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamaları üzerindeki denetim yetkisi açık bir biçimde düzenlenmiş ve kuvvetlendirilmiştir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri öngörülen sürede imar ile ilgili aykırılıkları gidermezse büyük şehir belediyesi bunu resen gidermeye yetkili kılınmıştır. Bu şekilde 3030 sayılı kanunda Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki imar yetkisinin paylaşımı konusundaki karışıklık ortadan kaldırılmıştır.



Kanunda üzerinde durulan konulardan birisi de ihtisas komisyonlarıdır. Komisyonlardan bazılarının kurulması zorunlu hale getirildiği gibi, oy hakkı bulunmaksızın ilgili uzman kişi ve kurumlar ile sivil toplumun bu sürece katılımı teşvik edilmiştir. Diğer bir önemli düzenleme de, Büyükşehir ve Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacak, profesyonel spor klüplerinin başkanlığını yapamayacak ve yönetiminde bulunamayacaklardır (Bozoğlu, 2004: 4).

Valinin idari vesayet yetkisi sınırlandırılmıştır. Büyükşehir belediye meclisi kararlarının (bütçe ile ilgili olanlar dahil) yürürlüğe girmesi için mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi yeterli olacaktır. Ancak, mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilecektir.

Mali yapı ile ilgili olarak 3030 sayılı kanundan farklı şekilde, yeni düzenlemeyle, Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin topladıkları vergilerden birbirlerine ödemeleri gereken payları, zamanında yatırmadıkları taktirde, mağdur olan belediyenin talebi üzerine, söz konusu pay, iller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirlerinden kesilerek, alacaklı belediyenin hesabına yatırılabilir.

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri yeni düzenlemede de ayrıntılı olarak liste usulüyle belirtilmiştir. Bu uygulamanın amacının, Büyükşehir belediyesi ile diğer belediyeler arasında çıkabilecek görev ve yetki çatışmasını önlemek olduğu söylenebilir.

Büyükşehir belediye encümeni, yeni düzenlemeyle idari bir organ olarak düşünülmekte ve katılım ilkesinin de güçlendirilmesi amacıyla, Büyükşehir belediye meclisi üyelerinden beşinin encümene katılımı öngörülmektedir. 5216 sayılı kanunun 16. maddesine göre, "Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği

beş üyeden oluşur.” Belediye başkanının bulunamadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık edecektir. 3030 sayılı kanunda encümen sadece belediye başkanı ve birim amirlerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla yeni düzenlemeyle, siyasi kanat ile bürokrasinin işbirliği ve ortaklaşa kararı ile sorunlara çözüm bulma arayışı tercih edilmiştir. Böylece kararların daha sağlıklı bir şekilde alınacağı söylenebilir. Ancak, 5216 sayılı Kanun, aynı 3030 sayılı eski Büyükşehir belediyesi kanunu gibi, encümenin görev ve yetkilerini açık bir şekilde belirtmemiştir. Dolayısıyla, Büyükşehir belediyesine ilişkin kanunda açıklık bulunmayan hallerde Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağı hükmüne binaen, Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkilerinin, belediye encümeni görev ve yetkileriyle benzer olduğunu söylemek mümkündür (Parlak ve Sobacı, 2005: 155- 159)

5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanunun 3030’da eksikliği hep dile getirilen yerel yönetimlerin demokratik birimler olma yönünü öne çıkarmaya çalıştı da dikkati çekmektedir. Bunu gerek karar organı olan Büyükşehir belediye meclisi ve encümenin oluşumu, işleyişi gibi konularda gerekse Büyükşehirin sunduğu hizmetlere ilişkin katılım sürecinin ayrıntılarında görmek mümkündür. Özellikle sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler gibi kentsel aktörler ve uzman kişi ve kurumlar karar süreçlerine dahil edilmeye çalışılmıştır. Böyle bir yaklaşım katılım öncelikli bir belediyeciliğe vurgu yaptığı gibi dolaylı olarak hizmetlerde etkinlik ve verimliliği de artıracaktır. Belediyeler Kanun Tasarısının genel gerekçesinde de yukarıda sınıflandırılan sorunların çözümüne yönelik tedbirler göze çarpmaktadır. Demokratikleşmeye atıfta bulunulması en temel soruna çözümü amaçlamaktadır. Böylece, yerel kamusal menfaatler korunacak, çoğulculuk ve katılım sağlanacak, yerel ve ulusal menfaat uzlaşmasına ulaşılabilecek, sivil toplum düzeyinde katılım sağlanacaktır. Belediyelerde etkinliğin sağlanmasının yolu olarak belediyelerin ölçekleri de ele alınmaktadır. Etkinliğin sağlanmasının temel yollarından birisinin uygun ölçekli belediyeler kurmaktan geçtiğine değinildiği görülmektedir. Temel sorun olan yetki, sorumluluk ve kaynak dengesi de genel gerekçe de ele alınmıştır. Halkın ihtiyaç ve beklentilerine cevap verebilmesine, hizmet sunumunda memnuniyetin artırılmasına, hu-

kuka uygunluk, etkinlik, verimlilik ve sonuca odaklılığa yoğunlaşılacağı açıkça ortadadır (Salur, 2006: 318).

Sonuç ve Değerlendirme

Merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri, kamu yönetimi sisteminin karakteristiğini belirleyen önemli bir faktördür. Kamu yönetiminin birer alt sistemi konumundaki bu iki yönetsel düzey arasındaki etkileşim, yönetim hukukunun ve yönetim biliminin ana konseptlerinden biri ve yönetimler arası ilişkilerin ana eksenidir. Merkez- yerel yönetsel ilişkileri, tarihi bir süreç içinde, toplumsal siyasal, ve ekonomik yapıların karmaşık etkileşimleri sonucu biçimlenmektedir. Aynı zamanda, yönetsel, siyasal ve ekonomik yapıların oluşumunda doğrudan ve dolaylı olarak rol oynayan merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri, iki yönlü ve sürekli bir etkileşim mantığı çerçevesinde toplumsal alt sistemlerden etkilenirken bir bağımlı değişken olarak ortaya çıkmakta, bus sistemleri etkilediği ölçüde de bağımsız bir değişken konumunda bulunmaktadır (Parlak, 2006: 338). Zaman zaman bağımlı çoğu kez de bağımsız bir değişken olarak merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri, bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kendine özgü nitelikleri ve sorun alanları ile gündem oluşturmakta ve kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel yönüne ilişkin tartışmalarda, yeniden yapılandırmaya ilişkin girişimlerde odak noktasını oluşturmaktadır.

Kamu yönetimi sistemlerinin ülkelerin toplumsal, ekonomik ve siyasal koşulları ile uyum içinde olması gerekliliği dikkate alındığında, bu konudaki toplumsal duyarlılığı doğal karşılamak gerekmektedir. Çünkü, Osmanlı İmparatorluğu’ndan miras kalmış temel özelliklerini hala korumakta olan yönetim sistemimizin, ülke koşullarının çok gerisinde kalmış olması gerçeği, günümüzde toplumumuzun en güncel sorunlarından birisi durumundadır.

Kamu hizmeti ve faaliyetlerinin bir çoğunun merkezi yönetim eliyle yürütülmesi ve tekel niteliğinde olması, bugün bir çok sorunun yaşanmasına neden olmaktadır. Bu anlamda Türkiye'nin öncelikle bir zihinsel dönüşüm yaşamasının zorunluluğu, sosyal ve ekonomik istatistiklerin sonuçları ile ortadadır.

temine çağın gereklerine uygun nitelikler kazandırılması konusu, özellikle son yıllarda, toplumun gündeminde önemli bir yer almış bulunuyor. Kamu yönetimi sistemlerinin ülkelerin toplumsal, ekonomik ve siyasal koşulları ile uyum içinde olması gerekliliği dikkate alındığında, bu konudaki toplumsal duyarlılığı doğal karşılamak gerekmektedir. Çünkü, Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalmış temel özelliklerini hala korumakta olan yönetim sistemimizin, ülke koşullarının çok gerisinde kalmış olması gerçeği, günümüzde toplumumuzun en güncel sorunlarından birisi durumundadır. Bu sorun, özellikle, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimlerle birlikte, kamu yönetimi sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten kesiminde çok belirgindir. İlginç olan, bu kesimde gerekli geliştirmelerin gerçekleştirilememiş olması bir yana, zaman içinde belli bir gerilemenin ortaya çıkmış olmasıdır.

XXI. Yüzyılın başındaki Türkiye'de toplumun yönetim sisteminden beklentilerinde önemli değişimler olmuştur. Toplum artık yönetim sisteminden üstlendiği hizmetleri kaynak savurmadan, kamu yararı doğrultusunda, etkinlik ve verimlilikle üretmesini istemenin yanında toplumdaki demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü yaşam özelemlerinin, yönetim sistemine somut olarak

yansımaları da beklemektedir. Oysa çeşitli araştırmaların sonuçları yönetim sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten kesimin etkili ve verimli hizmet üretmekten çok uzak düşmüş olduğunu, bunun yanında geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışının hüküm sürdüğü bu kesimin, yerel demokrasinin sağlıklı işlemlerini kolaylaştırıcı olması bir yana, tam tersine ülkemizde demokrasinin kökleşmesini, sağlıklı işlemlerini önleyici ve yozlaştırıcı bir rol oynamakta olduğunu açıkça ortaya koymuş bulunmaktadır.

Bu durumda yapılması gereken; yönetim sistemimizin, (merkezin taşra kuruluşlarını ve yerel yönetimleri içerecek biçimde) yerel topluluklara hizmet üreten kesimini, cesur ve köktenci bir biçimde yeniden yapılandırmaktır. Bu yeniden yapılanmanın güçlü ve demokratik yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumu, yerel topluluklara, temsil edici organlar aracılığı ile, yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir kararlar alma, bunları uygulayabilmek için kaynak oluşturma ve örgütlenme yetkileri vererek, kendi kendilerine özgürce yönetme imkanı sağlamaktadır. Bu nitelikte bir kurum, bizim toplumsal yapımızda kendiliğinden oluşmuş ve gelişmiş değildir. Ara kurumları yadsıyan merkeziyetçi toplumsal ve siyasal gelenek buna izin vermemiştir. Cumhuriyet döneminde de güçlü, demokratik yerel yönetimler bir türlü kurulamamıştır. Bunun nedeni Cumhuriyet döneminde de geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışının tekrar tekrar üretilmiş olmasıdır. Oysa ülkemizin eski, merkeziyetçi yönetim anlayışlarını bir kenara bırakıp, yerel düzeyde yönetim sistemine toplumumuzun beklentileri doğrultusunda yepyeni yaklaşımlarla bakması gerekmektedir (TÜSİAD, 1995: 13, 14).

Kamu hizmeti ve faaliyetlerinin bir çoğunun merkezi yönetim eliyle yürütülmesi ve tekel niteliğinde olması, bugün bir çok sorunun yaşanmasına neden olmaktadır. Bu anlamda Türkiye'nin öncelikle bir zihinsel dönüşüm yaşamasının zorunluluğu, sosyal ve ekonomik istatistiklerin sonuçları ile ortadadır. Bununla birlikte yönetimin yeniden örgütlenmesiyle birlikte genel anlamda kamu yönetimi sistemi tartışmaya açılmalı, sorunun "yönetim" boyutunun yanı sıra bir sistem sorunu olduğu unutulmayarak, res-

min tamamı göz önüne alınarak yeniden ele alınmalıdır. Sorunun salt yönetim boyutuna indirgenerek irdelenmesi, sorunun farklı yönlerinin görülmesini engelleyerek, üretilecek çözümlerin yetersiz kalmasına neden olmaktadır. İşte tam bu noktada verimli-etkili-hızlı kamu yönetimi anlayışının yanına demokratik, katılımcı, hesap veren, şeffaf, insan haklarına saygılı olmak gibi çağdaş ve yeni ilkelerin de eklenmesi gerekmektedir (Aykaç vd., 2003: 174).

Birbirinin tekrarı ve hayata geçirilemeyen niteliğiyle, yüz elli yıldır devam eden Türk kamu yönetimini düzenleme çabaları, iki binli yılların başında yepyeni dinamiklerle karşı karşıya kalmıştır. Küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin yanında, kamu yönetimi alanında yeni anlayışlar ve de facto yeni yapılanmalar, ülkenin sürdürülemez hale gelen iç dinamikleri ile birleşince, kamu yönetimi merkezli yeniden yapılandırma çalışmaları kaçınılmaz olarak sonuçlandırılmak durumunda kalmıştır. Bu anlamda farklı dönemlerde yapılan çalışmaların her birinin katkıları yadsınamayacak olmakla birlikte, Türkiye'nin uzun yıllardır gündeminde bulunan kamu yönetimi reformu, son üç yıllık zaman diliminde kapsamlı bir yapılandırma sürecine girmiş bulunmaktadır. Hükümetin bir paket dahilindeki tasarılar bağlamındaki kararlı ve ısrarlı tutumu yakın bir gelecekte tasarıların tümünün yasalaşmasına tanıklık edeceğimiz fikrini güçlendirmektedir.

Yukarıda ele alınan iç ve dış faktörlerin ve özellikle de AB sürecinde geline noktanın orta koyduğu atmosfer, 2003 yılında tek parti iktidarı olma şansını yakalayan 58. hükümetin programı ve temel hedefleriyle çakışınca, kamu yönetimini yeniden yapılandırılması konusunda yeni bir dönem başlamıştır. Teknikler, süreçler ve içerik olarak bir takım eksiklikler ve eleştirilere rağmen bu dönemde ortaya konan reform iradesinin oldukça kapsamlı ve kararlı bir çalışmayı içerdiği söylenebilir. Bu çerçevede kapsamlı ve derinlikli bir hazırlık yapıldığı izlenimi uyandıran reform yasaları, kamu yönetimini bir bütün olarak ele almış ve bu konuda yıllardır ortaya konan düşünsel ve pratik çabalar-

dan, birikimlerden yararlanmıştır. Merkez- yerel ilişkilerinin yine odakta olduğu bu reform yasaları, öncekilerin aksine kamu yönetiminin bütüncül bir yaklaşım ile ele alındığı izlenimi vermektedir. 58. hükümetin başlattığı ve 59. hükümetin de kararlı bir şekilde sürdürme eğiliminde olduğu ve halen devam eden bu yeniden yapılandırma çabaları, çeşitli çevrelerce değerlendirilmekte ve farklı yorumlara konu olmaktadır. Süreç devam ettiği için çok kesin değerlendirmelerde bulunmak zor olmakla birlikte halen ortaya konmuş yasalardan hareketle çok şey söylenebilir. Ancak özellikle merkez- yerel ilişkileri ve yerel yönetimler açısından sağlıklı değerlendirmeler için örneğin Yerel Yönetim Gelirleri Yasası ve Personel Yasası gibi ilgili yasaları da görmek gerekir.

Türkiye'de 2001 yılında yaşanan kriz, yalnızca ekonomik bir kriz olarak değil toplumun politik sistemin meşruiyetinden kuşku duyması sonucunu içeren bir siyasal kriz, meşruiyet krizi olarak yaşanmıştır. 3 Kasım 2002 yılında gerçekleştirilen genel seçim sonuçları bu krizin varlığını yadsınamaz kılmış, 58. ve 59. hükümetlerin politikalarının hedefleri arasına devlet ve politik sisteme karşı gelişen bir krizin aşılmasını da eklemiştir. Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları da böylesi bir kriz atlama



stratejisinin parçası olarak ele alınmalıdır. Türkiye'de kamu yönetimi sistemi için önerilen yeni model, devletin özelleştirmeler ve yerele geniş yetkiler aktarılması yollarıyla küçültülerek, bir yandan sermaye birkimi sürecine yeni kanallar açılmasını bir yandan da merkezi yönetimi meşruiyet tartışmalarının tek odağı olmaktan çıkarılmasını hedeflemektedir (Balaban, 2004, 5- 17). Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile devletin ve kamu yönetiminin görev, yetki, kaynak ve sorumluluklarının piyasaya, yerel yönetim birimlerine, merkezin taşra birimlerine ve sivil topluma devri konusunda ciddi bir adım atılmıştır.

Girişim, yönetim tekniği, kamu yönetiminin temel ilke ve esasları ve örgüt geliştirme yaklaşımı açısından değerlendirildiğinde ise, ciddi aksaklıklar ve eksiklikler içermektedir. Reform, yönetsel, toplumsal ve ekonomik adem-i merkezileştirmeyi gerçekleştirmeyi ön-



görmesine rağmen, yine tüm önceki reformlar gibi yukarıdan aşağıya, merkeziyetçi bir biçimde hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Aşağıdan, yerel yönetimlerden gelen talepler olmasına rağmen, reform sürecine yerel yönetimlerin, halkın, ilgili çevrelerin katkısı oldukça sınırlı kalmıştır. Bu merkeziyetçi reform anlayışına rağmen, kamu yönetimi reformu politikasını ve yönetimi geliştirme stratejilerini eşgüdümlü yürütebilecek bir yönetsel birim oluşturulmamıştır. Ancak, değişimi gereği gibi yönetebilmek açısından gerekli olan bu birim, son reformun bürokrasiyi küçültme ve küçük ama ekonomiye hizmet eden bir kamu yönetimi oluşturma hedefleri açısından ise tutarlı görünmektedir (Gül, 2005: 53). Yine içinde bulunduğumuz Avrupa'nın bütünleşmesi ve küreselleşme süreci çerçevesinde bir yerel yönetim reformundan beklenebilecek en önemli değişiklik, yerel çıkarların geliştirilmesi, yerel yönetimlere uluslararası ağlar üzerinde yer alma, etkin olma olanağı sağlayacak araçların sağlanması, yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi, kamu- özel sektör ortaklıklarını gerçekleştirebilme yeteneklerinin artırılmasıdır. Ne var ki, kamu yönetiminde yeniden yapılanma başlığı altında sunulan yasa tasarıları, içinde bulunulan sürecin dinamiklerini yakalamış görünmemektedir. Yeni yasal düzenlemenin yürürlükteki 1982 anayasası çerçevesinde yapılması, daha baştan tasarıların gücü ve etkisini önemli ölçüde azaltmaktadır. Yine üzerinde ağırlıkla düşünülmesi ve tartışılması gereken bölgesel gelişme sorunları, küresel kent yönetimi gibi konular tamamen tasarıların kapsamı dışında bırakılmakta, göreceli olarak küçük iyileştirmelerle yetinilmektedir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla hazırlanan yasa tasarılarında en köklü değişiklikler, denetim ve personel yönetimi alanında yapıl-

maktadır. Denetime ilişkin düzenlemelerin çok boyutlu olarak tartışılması zorunlu görünmektedir. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin kullandıkları yetkilerin denetiminden çok, yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim denetimini güçlendirmeyi amaçladığı izlenimi vermektedirler. Oysa örneğin imar planlama alanında kendilerine tanınan yetkileri kötüye kullanan belediyelere nasıl bir yaptırım uygulanacağına, tasarıda yanıt bulmak mümkün değildir. Aynı şekilde, yerel yönetimlerin personel yönetimi konusunda daha fazla serbestliğe kavuşturulması ilke olarak olumludur, ancak öngörülen sistemin nepotizm, patronaj gibi tehlikelerden nasıl arındırılacağı açıklığa kavuşturulmalıdır (Eliçin Arıkan, 2004: 51).

Burada analiz edilen, yerel yönetimlerin de önemli bir parametre olarak öne çıktığı Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma çabaları içinde somut gelişme kaydedilen konu başlıklarından birisi Büyükşehir belediyesi sistemidir. Özellikle kentleşme ve metroplitanlaşma olgusu bağlamında kümülatif bir nitelik kazanmış kentsel sorunlara çözüm arayışlarının önemli bir yönünü Büyükşehir belediye sistemi uygulamaları oluşturmaktadır. Gerek bu konuda 3030 sayılı kanun döneminde biriken sorunların cesameti, gerek Büyükşehirlerin global ilişkilere açık vitrin olma keyfiyeti ve gerekse ekonomik, sosyal, kültürel, çevresel ve siyasal bir çok soruna kaynaklık etme pozisyonu bu konunun hükümetler üstünde bir devlet politikası olarak algılanması gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Devam eden reform çabaları kapsamında çıkan yasalar içinde Cumhurbaşkanının veto etmediği tek yasanın 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi yasası olması da bu konudaki yaklaşımımızı desteklemektedir.

Büyükşehir yönetim sistemi kentleşme sorunlarının en hızlı ve en yoğun olarak yansıdığı alanlardan birisidir ve elbette 5216 sayılı yeni yasa da ne demokratik katılım boyutuyla ne de etkin ve verimli hizmet sunma yönüyle mükemmel bir çerçeve değildir. Ancak, ilk Büyükşehir uygulamasının 1984 yılında 3030 sayılı kanunla başladığı ve bu dönemde yaşanan sorunların cesameti düşünülecek olursa 5216 sayılı kanunun Türk yerel yönetim sisteminin geldiği nokta açısından oldukça önemli bir adım teşkil ettiği söylenebilir. Reform yasalarının yöntem, teknik

ve içerik eksikliğinin ötesinde yeni Büyükşehir belediye kanunu bütün eksikliklerine rağmen oldukça önemli bir ilerleme olara değerlendirilmelidir. Son olarak şunu da belirtmek gerekir ki, bütün iyi metinler iyi uygulamacılar ve iyi uygulamalarla ancak hayatîyet kazanabilirler.

KAYNAKLAR

- AL, Hamza (2004), "Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", *Amme İdaresi Dergisi*, 37/4, ss.1-10.
- AYKAÇ, Burhan (2003), "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", Türkiye'de Kamu Yönetimi, (Ed. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Yargı Yayınları, Ankara.
- AYKAÇ, B, H. Yayman, M.A. Özer (2003), "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 2/2003, ss.153-179
- BALABAN, Osman, "Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:13, Sayı:4, Ekim, 2004, ss.5-17
- BOZOĞLU, Osman (2004), "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Getirdikleri", *Yerel Yönetim ve Dene-tim*, Temmuz, C.9, S.7, ss.3-11.
- EKE, Ali Erkan (1982), *Anakent Yönetimi ve Yönetimler-arası İlişkiler*, AÜ SBF Yayını, Ankara.
- ELİÇİN ARIKAN, Yeşeren, "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", *Görüş*, Mart, 2004, ss. 38-51.
- ERYILMAZ, Bilal (1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1995), "Yerel Yönetim Sendromu", *Yeni Türkiye*, S.4, Haziran.
- GERAY, Cevat (1993), "Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?", *Çağdaş Yerel Yönetim. Dergisi*, C.2, S.5, Eylül.
- GÖRMEZ, Kemal (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayını, Konya.
- GÖRMEZ, Kemal (2000), "Demokratikleşme Açısından Merkez- Yerel Yönetim İlişkileri", *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 4/2000, 81-88.
- GÜL, Hüseyin, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Adem-i Merkezleşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarında Bakış", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1* (Edit: H.Özgür, M.Kösecik), Nobel Yayını, Ankara, 2005, ss.39-56.
- GÜLER, Birgül (2003), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermaye-yeye", *Praksis- Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü*, Sayı:9, Kış-Bahar.
- KELEŞ, Ruşen (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KÖSECIK, M ve ÖZGÜR, H, (2005), "Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci", *Yerel Yö-netimler Üzerine Güncel Yazılar- 1* (Edit: H.Özgür, M.Kösecik), Nobel Yayını, Ankara, 2005, ss. 1-20.
- ÖKMEN, Mustafa (2003)a "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi, CBÜ İİBF Dergisi*, C.10, S.1
- ÖKMEN, Mustafa (2003)b, *Kent, Çevre ve Globalleşme*, Alfa Yayını, İstanbul.
- ÖKMEN, M, BAŞTAN, S. YILMAZ, A, (2004) "Kamu Yö-netiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler", *Kuramdan Uygulamaya KAMU YÖNETİMİ* (Edit: A. Yılmaz, M. Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÖKMEN, Mustafa (2005)a "Küresel Sistem, Demokratik-leşme- Yerelleşme Dinamikleri ve Yerel Demokrasi", *Kü-reselleşme ve Yerelleşme* (Edit: Prof. Dr. Kemal Görmez), Odak Yayını, Ankara, ss. 21- 63.
- ÖKMEN, Mustafa (2006)a "Uyum Sürecinin İdari Politigi: AB ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme- Yerelleşme Dinamikleri", *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, (Edit: H. Özgür, B. Parlak), Alfa/Aktüel Yayını, İstanbul.
- ÖKMEN, Mustafa (2005)b "Küreselleşme Sürecinde Ye-relleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler", *Yerel Yönetim-ler Üzerine Güncel Yazılar-1* (Edit: H.Özgür, M.Kösecik), Nobel Yayını, Ankara, ss.539-564.
- ÖKMEN, M, A. YILMAZ, (2006), "AB Uyum Sürecinde Ka-musal Örgütlerin Dönüşümü: Temel Nitelikler, Sorunlar ve Projeksiyonlar", *(International Symposium On The Chan-ges And Transformations In The Socio-Economic And Po-litical Structure Of Turkey Within The EU Negotiations) - Uluslararası "AB Müzakere Sürecinde Türkiye'nin Sosyo-Ekonomik ve Siyasi Yapısındaki Değişim ve Dönüşümler " Sempozyumu Bildirileri*, 16-17-18 Mart 2006 - Kütahya.
- ÖZILHAN, Tuncay (2003), "Kamu Reformunun Temel İl-keleri", *Görüş*, Aralık.
- PARLAK, Bekir (2006) "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri", *Avrupa Pers-pektifinde Yerel Yönetimler*, (Edit: H. Özgür, B. Parlak), Alfa/Aktüel Yayını, İstanbul.
- PARLAK, B, SOBACI, Z (2005) *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Ya-yını, İstanbul.
- SALUR, Şammas (2006), "Türkiye AB İlişkilerinin Türki-ye'nin Demokratikleştirilmesi Üzerindeki Etkileri: Yöne-tim Reformları Çerçevesinde Bir Bakış" *AB Yolunda Tür-kiye: Müzakere Sürecinin Ekonomi Politigi*, (Edit: M. Dik-kaya), Alfa Yayını, İstanbul.
- TODAE (1992), *KAYA Raporu Yerel Yönetimler Araştır-ma Grubu Raporu*, TODAE Yayını, Ankara, s.4
- TORTOP, N, AYKAÇ, B, YAYMAN, H, ÖZER, M.A. (2006), *Mahalli İdareler*, Nobel Yayını, Ankara.
- TÜSİAD (1995), *Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, TÜSİAD Yayını, İstanbul.

Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri: Yasal ve Kurumsal Bir Analiz

Doç. Dr. Bekir PARLAK

Uludağ Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

Giriş

Bu çalışma, ülkemizde çok tanınmayan, ancak yetki sahası ve sorumlulukları itibarıyla kamu yönetimimizde önemli bir yer tutan "İl Özel İdareleri"ni, kuruluş döneminden bugüne gelen süreçte, yasal ve kurumsal gelişmeleri ve yeniden yapılanma girişimleri itibarıyla incelemektedir.

Makalede önce, Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemleri içinde yasalarda ve kurumsal düzenlemeler çerçeve-

sinde betimleyici tarihi bir perspektif çizilmekte, ardından günümüz itibarıyla il özel idarelerinin etkinlik düzeyleri ele alınmakta ve son olarak yeni İl Özel İdaresi Kanunu, ayrıntılı ve sistematik bir biçimde analiz edilmektedir.

İl özel idareleri, yüz kırk yıllık bir geçmişe sahip olan ve Osmanlı'dan devraldığımız yerel yönetim birimleridir. İlk defa 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan "Vilayet Umum Meclisi"yle yönetim sistemimize dahil edilen il özel idareleri, Fransız il (département) sistemi model alınarak oluşturulmuştur.

1864 ve 1870 Nizamnamelerinde tüzel kişilik verilmeyen, bu nedenle gerçekte bir yerel yönetim olarak kabul edilemeyen il özel idaresi, 1876 Kanun-i Esasi ile hükmi tüzel kişilik kazanmış, 1913'deki geçici kanun ile organik yasasına kavuşmuştur.

Osmanlı Devleti'nin yönetimde reform girişimlerinin başta gelen ürünlerinden biri olan il özel idareleri, I. Meşrutiyet Dönemi'nde gelişerek 1913 tarihinde yasal ve kurumsal boyutta olgunlaşmış ve geniş çerçeveli bir görev ve yetkiye sahip kılınmıştır. Cumhuriyet Dönemine bu yasal düzenlemeyle devredilen il özel idareleri, 1987 yılına kadar aynı hükümlerle yönetilmiştir. 1987'de çıkarılan ve 1913 tarihli geçici kanunun ismini değiştiren ama aynı içeriğe sahip olan 3360 sayılı *II Özel İdaresi Kanunu* yürürlüğe girmiştir. 2005 yılında ise Kamu Yönetimi Reformları çerçevesinde yeni 5302 sayılı *II Özel İdaresi Kanunu* kabul edilmiştir.

Cumhuriyet döneminin ilk devresinde il özel idareleri daha özerk ve güçlü yerel yönetim birimleri olarak çalışırken, özellikle son elli yıldır, elindeki görev ve yetkilerin bir kısmı merkezi yönetimin il teşkilatlarına kaydırılmış, kaynakları kısıtlanmış birer yönetim unsuru haline gelmişlerdir. Yerel yönetimler içinde en az tanınanı ve en az işlevsel olanı il özel idareleridir.

Kamu yönetiminin merkezi ve yerel organları itibarıyla ciddi sorun ve darboğazlarla karşılaşması, verimsiz ve hantal bir bürokrasinin çağdaş gereksinim ve hizmetleri sunamaması, halkın yeterli ölçüde yönetime katılamaması, açıklık ve etkin bir denetimin olmamasından dolayı etik sorunların büyük boyutlara ulaşması ve yöneten-yönetilen kopukluğunun yaşanması, kamuda yeniden yapılanmayı toplumdaki hemen tüm kesimlerin gündemine taşımış, bu konuda talep ve baskılar yoğunlaşmıştı.

Günümüzdeki küreselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin getirdiği etkilerin de bir sonucu olarak, kamu yönetiminde reformun, saydam, hesap veren, etkin, optimal kurumsal yapıda oluşmuş, demokratik katılım mekanizmaları gelişmiş ve halkın beklentilerine cevap verebilen bir yönetim sistemi kurmaya yöneldiğini söylemek mümkündür.

Yerel yönetimlerin bu süreçte öne çıktıkları ve halka en yakın kamusal birimler olarak daha öncelikli bir konuma geldikleri gözlenmektedir. Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları ve bunun getireceği yükümlülükler, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını daha önemli hale getirmektedir. 3 Ekim'de başlatılan müzakere sürecinde, yerel yönetimler, üyelik yolunda belirleyici temel unsurlardan biri olarak kabul edilmektedir.

Türkiye'de özellikle 1990'lı yıllarda ve yeni yüzyılın ilk yıllarında, genelde kamu yönetiminde, özelde yerel yönetimlerde hızlanan yeniden yapılanma girişimleri, somut sonuçlar vermiş ve reform yasaları bir bir yürürlüğe girmeye başlamıştır. Reform sürecinde il özel idareleri de köklü ve kapsamlı bir yeniden yapılanmaya tabi kılınmış, sistem büyük ölçüde değiştirilmiştir.

Il özel idarelerinin yeniden yapılandırılması, 5302 sayılı *II Özel İdaresi Kanunu*'nun yanı sıra 5227 sayılı *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*'yla getirilen hükümler çerçevesinde gerçekleşmektedir. Her iki yasa incelendiğinde il özel idarelerinin daha özerk, güçlü ve geniş bir teşkilata sahip yerel birimler olarak tasarlandığı ve vilayet genelinde etkin bir idari mekanizma konumuna getirildiği dikkat çekmektedir.

A. Kuruluşundan Günümüze II Özel İdareleri: 1864-2005 Dönemine Genel Bir Bakış

Türkiye'de yeniden yapılanma tartışmalarını ve bu doğrultuda gerçekleştirilen çalışmaları Tanzimat dönemine, hatta III. Selim'in ıslahat çalışmalarına kadar götürmek mümkündür. Bu dönemde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarında, Fransa örneği olarak benimsenmiş ve Osmanlı İmparatorluğu'nun merkezi yönetimi ve taşra birimleri merkezîyetçilik anlayışı bağlamında tekrar ele alınmıştır. Bunun yanı sıra; özellikle Tanzimat Fermanı'ndan sonra gerçekleştirilen reformist girişimlerle yerel yönetim birimlerinin de temelleri atılmıştır. Nitekim, Fransa'nın il yönetiminden (département biriminden) esinlenerek 1864'ten itibaren oluşturulan il özel idarelerinin yaklaşık yüz elli yıllık tarihsel sürecini bu noktadan başlatmak mümkündür.



Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat'tan önce eyalet sistemine göre yönetilmekte ve ülke, idari açıdan eyaletlere, eyaletler ise, sancaklara ayrılmaktaydı. Askeri esaslara ve arazi sistemine dayanan bu yapı, Osmanlı İmparatorluğu'na özgü bir örgütlenme yapısını ortaya koymaktaydı. Çünkü, mevcut idari yapıya ilişkin ne tam bir merkezîyetçilikten, ne de adem-i merkezîyetçilikten söz etmek mümkün değildi. Söz konusu idari sistemde, eyaletler tam olarak merkeze bağlı değilken, ayrı bir tüzel kişiliğe ve seçilmiş organlara da sahip değillerdi.¹

Genellikle insan hak ve özgürlükleri açısından önemli bir belge olarak kabul edilen, ancak yönetsel bir takım gelişmelere de ışık tutan Tanzimat Fermanı'ndan sonra, Osmanlı İmparatorluğu'nun idari yapısında çok önemli yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bilhassa, 1856 Islahat Fermanı yeniden yapılanma sürecini pekiştirmiş ve hızlandırmıştır. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e kadar olan dönemde, "1864 Vilayet Nizamnamesi" ile eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiş, 1854 yılında ilk belediye kurulmuş, "1870 Vilayet Nizamnamesi" ile vilayet ve belediye uygulamaları yaygınlaştırılmış, köylere hukuki bir nitelik kazandırılmış, nahiye birimi idari teşkilatlanmadaki yerini almış ve bazı yerel meclisler oluşturulmuştur.

1839 tarihli Tanzimat Fermanı ile il özel idarelerinin yasal temellerinin atıldığı "1864 "Vilayet Nizamnamesi" arasındaki 25 yıllık dönemde bazı girişimlerde bulunulmuştur. Amacı, 1864 Nizamnamesi ile oluşturulmak istenen yapının ortamını hazırlamak olan bu girişimler, Muhassıllık teşkilatı ve meclislerinin kurulması ile 1860 Cebeli Lübnan'da ayrı bir yönetim kademesi oluşturulmasıyla elde edilen deneyimlerden sonra Tuna Vilayeti uygulamasıdır.²

Muhassıllık Meclisleri, Tanzimat'ın öngördüğü mali alanda merkezîyetçilik sistemini gerçekleştirmeye yönelik bir uygulamadır. Bu meclislerin kurulmasındaki amaç, iltizam sisteminin kaldırılması sonucu vergi toplama işlevi nezdinde ortaya çıkan boşluğa bir son vermek ve bu işlevi valilerin ve yerel ayanların elinden alarak kötü uygulamaları ortadan kaldırmaktır.³ Muhassıllara yardımcı olan mal ve nüfus katibleri, meclisin bulunduğu memleketin hakimi, müftüsü, asker zabiti ve ileri gelenlerinden dört kişinin katıldığı Muhassıllık Meclisleri, Türkiye idari tarihinde, mahalli idare kurullarının sınırlı anlamda ilk örneği sayılmaktadır. Muhassıllık Meclisleri, yerel halkın yönetime katılım sürecinin başlangıcı olması ve halka bu alışkanlığın kazandırılması yönüyle çok önemli bir işlevi de yerine getirmiştir.⁴ Ancak, muhassıllık teşkilatı ve uygulaması, yeterli sayıda ehil memurun olmaması ve yerel eşrafın vergi tahsilini

1 Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2001, s. 177.

2 TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: TOBB Yayınları, 1996, s. 74.

3 İlber Ortaylı, **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayıncılık, 1985, s. 33.

4 İlber Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1974, s. 15.

baltalaması nedeniyle kötü sonuçlanmış ve tam da bürokraside maaş sistemine geçildiği zamanda devlet gelirleri oldukça düşmüştür.⁵

Tanzimat'tan önceki dönemde, Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimlerden söz etmek mümkün değildir. Mevcut yapı içerisinde eyaletler bir anlamda yetki genişliği anlayışına göre yapılandırılmışlardır. Özellikle II. Mahmud döneminde benimsenen yoğun merkezîyetçi anlayış Tanzimat'tan sonra 1852 yılına kadar devam etmiş, ancak, 1852 yılında yayınlanan bir fermanla yeniden yetki genişliği uygulamasına dönülmüştür. Daha sonra, 22 Eylül 1858'de bir talimatname daha yayınlanmış ve ülke eyaletlere, eyaletler livalara, livalar kazalara, kazalar da karyelere bölünmüştür. Bu düzenleme ile eyaletlerin idaresi valilere, livaların idaresi kaymakamlara, kazaların yönetimi müdürlere verilmiştir.⁶

1860'lı yıllarda Osmanlı İmparatorluğu'nda, vali eyaletlerde merkezin görevlisi konumunda idi ve yapacağı her işte merkeze danışmaktaydı. Bu mahallî hizmetleri aksatmakta ve merkezin yükümlülüklerini arttırmaktaydı. Bu sorunlar, artık idari yapıda köklü bir çözüme gidilmesi gerekliliğini ortaya çıkardı. Ancak, yeni uygulamalar için bir pilot bölge seçilip, yeni anlayışın denenmesi ihtiyacı hissedildi. Seçilen bölge ise, Niş, Vidin ve Silistre eyaletlerinden oluşan Tuna Vilayeti idi. Bu doğrultuda, 8 Ekim 1864 tarihinde "Tuna Vilayeti Nizamnamesi" yayınlandı.⁷

1864 Vilayet Nizamnamesi, oluşturulan bu büyük ilin idaresi için ikili bir yapılanma öngörmüştür: İl özel idaresi (idare-i hususiye-i vilayet) ve il genel yönetimi (idare-i umumiye-i vilayet). Bunlardan il özel idaresi, yerel halkın ortak nitelikli ihtiyaçlarını gidermeyi ve müslüman olmayan halkın da yönetime katılmasına imkan sağlamayı amaçlarken, il genel yönetimi merkezi nitelikli hükümet işlerini yürütmek

üzere oluşturulmuştur. Vali ise, her iki idarenin başı ve merciidir.⁸ Böylelikle, söz konusu Nizamnamenin öngördüğü "Vilayet Umum Meclisi" ile Türkiye'deki il özel idarelerinin temeli atılmaktadır. 1864 Nizamnamesi ile Osmanlı Avrupası'nda 10 vilayet ve 44 sancak, Anadolu'da 16 vilayet ve 74 sancak, Afrika'da ise, 1 vilayet ve 5 sancak oluşturulmuştur.⁹

1864 Nizamnamesi, 1870 yılına kadar uygulanmış ve yerini İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'ne bırakmıştır ve bu ikinci nizamname ile 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin merkezîyetçi eğilimi daha da perçinlenmiştir.¹⁰ Tuna Vilayeti'ndeki başarılı uygulamadan sonra, 1870 Vilayet Nizamnamesi ile vilayet umum meclislerinin yetkileri artırılmış ve il uygulamasının geliştirilmesine ve yaygınlaştırılmasına çalışılmıştır.

Bahsedilen her iki Nizamname'de de vilayetlere ilişkin bir tüzel kişilik söz konusu olmadığı için, o tarihlerdeki vilayetleri birer yerel yönetim birimi olarak kabul etmek mümkün değildir. Bu kurumlar, ancak bugünkü yerel yönetimlerin birer nüvesi olarak kabul edilmektedir. Vilayetlerin özel yönetimlerinin özerk bir yerel yönetim idaresi haline gelebilmeleri yasal yönden ilk defa

"1876 Kanunu Esasi" ile mümkün olmuştur. Nitekim, 1876 Kanunu Esa-

1860'lı yıllarda Osmanlı İmparatorluğu'nda, vali eyaletlerde merkezin görevlisi konumunda idi ve yapacağı her işte merkeze danışmaktaydı. Bu mahallî hizmetleri aksatmakta ve merkezin yükümlülüklerini arttırmaktaydı.

5 Erik Jan Zürcher, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi** (Çev: Yasemin Saner Gönen), İstanbul: İletişim Yayınları, 2003, s. 92.

6 Nadaroğlu, a.g.e., s. 179.

7 Nadaroğlu, a.g.e., s. 180.

8 Firuz Demir Yaşar, "Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:73, Sayı:432, Eylül 2001, s. 14.

9 Halil Kalabalık, "Türkiye'de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 71, Sayı: 425, Aralık 1999, s. 84.

10 Ortaylı, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), a.g.e., s. 49.

*1913'ten günümüze
kadar, yerel
yönetimlere
dolayısıyla il özel
idarelerine ilişkin
reform çalışmaları
sürekli gündemde
kalmıştır.*

ğ" ve "görevlerin ayrımı" ilkeleri benimsenmiş olmasına rağmen, vilayet özel idaresinin tam anlamıyla bir mahalli idare birimi haline dönüşmesinin ancak "1913 tarihli Geçici Kanun" ile mümkün olduğunu belirtmektedir.¹²

1876 Kanunu Esası'nda "yetki genişliği" ve "görevlerin ayrımı" ilkeleri kabul edildikten sonra, söz konusu ilkeler doğrultusunda, Danıştay tarafından "Vilayetler Kanunu Tasarısı" hazırlanmıştır. Tasarı, Meclis-i Mebusan'da kabul edilmiş, ancak, II. Abdülhamit kanunu veto ederek meclise geri göndermiştir. Bu esnada savaş ve bazı gelişmeler sebebi ile meclis kapatılınca tasarı tekrar görüşülemedi. Dolayısıyla, adem-i merkeziyeti ifade eden görev ayrımı ilkesi, II. Meşrutiyet'e kadar uygulanamamıştır. 1908 yılında II. Meşrutiyetle birlikte vilayetlerin yönetimi tekrar ele alınmış, bir kanun tasarısı hazırlanıp meclise sunulmuş, ancak Balkan Savaşı nedeni ile yasalaşamamıştır. Savaş sonrasında kurulan yeni hükümet, üzerinde bazı değişiklikler yaparak, tasarıyı 15 Mart 1913 tarihinde "geçici kanun" niteliğinde yürürlüğe koymuştur.¹³

1913 tarihli Geçici Kanun (İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı), vilayet idaresini iki kısımda düzenlemiştir: İdare-i Umumiye-i Vilayet (Madde. 1-74) ve İdare-i Hususiye-i Vilayet (Madde. 75-149). Bu kanunun, ilin genel yönetimini düzenleyen birinci kısmı

(madde 1-74), "1426 sayılı Vilayet İdareleri Kanunu" ile kaldırılmıştır. 1426 sayılı kanun ise, yerini 1949 yılında çıkartılan "5442 sayılı İl İdareleri Kanunu"na bırakmıştır. Geçici kanun'un ikinci kısmı, 74 yıl yürürlükte kaldıktan sonra "3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu"nun temel çerçevesini oluşturmuştur.¹⁴

1913'ten günümüze kadar, yerel yönetimlere dolayısıyla il özel idarelerine ilişkin reform çalışmaları sürekli gündemde kalmıştır. Özellikle, Planlı dönemde gerçekleştirilen "İdari Reform Danışma Kurulu Raporu" (1971) ve "KAYA" (1988) projeleri kapsamında yerel yönetimlere ilişkin sorunlar ve çözüm önerileri gündeme getirilmiş, ancak, bunlar uygulamaya konulamamış ve çalışmalar yarım ve sonuçsuz kalmıştır.

Genelde yerel yönetimlere, özelde il özel idarelerine ilişkin yeniden yapılanma çalışmalarının sonuncusu, AKP hükümeti tarafından ortaya konulmuştur. Bu çalışma kapsamında, il özel idarelerine ilişkin olarak "5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu" hazırlanmış ve 22.02.2005 tarihinde kabul edilip Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

B. 5302 Sayılı Yeni Kanundan Önce İl Özel İdarelerinin Yapısal ve İşlevsel Durumları

Türkiye'de il özel idareleri anayasal kurumlardır. 1982 Anayasası'nın 123. maddesine göre, "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır." Yine, 1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre, "mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."

Günümüzde, il özel idarelerinin yasal düzlemdeki işlevsel, kurumsal ve mali durumları, bahsedilen

¹¹ TOBB, a.g.e., s. 74.

¹² Süddik Sami Onar, *İdare Hukuku Cilt I*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1942, s. 684.

¹³ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası, 2004, s. 117.

¹⁴ Nadaroğlu, a.g.e., s. 182.

5302 sayılı Kanun kabul edilmeden önce il özel idarelerini düzenleyen 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu incelenerek anlaşılabilir. "Yasal düzlem" ifadesinin özellikle kullanılmasının nedeni, uygulamada mali ve işlevsel açıdan durumun farklılaşmasıdır.

3360 sayılı kanun, il özel idarelerine, eğitim ve öğretim, sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık, tarım ve hayvancılık ve iktisadi ve ticari alanlarda çok önemli görevler vermiştir. Ancak, bu görevler zamanla merkezi yönetimler tarafından üstlenilmiş ve böylelikle il özel idareleri işlevsiz bir yerel yönetim birimi haline dönüşmüştür. Hatta, il özel idarelerinin içinde bulunduğu durum karşısında, il özel idarelerinin varlığına gerek kalmadığını ve kaldırılması gerektiğini savunan görüşler de söz konusudur.¹⁵

Bu durum, hukuksal bir karmaşaya da sebep olmuştur. Çünkü, zaman içerisinde çeşitli kanunlarla merkezi yönetim kuruluşlarına verilen söz konusu görevler, il özel idaresi kanunundan çıkarılmamıştır. Dolayısıyla, aynı görev için hem merkezi yönetim kuruluşları hem de il özel idareleri yetkili hale gelmiştir. Bu yüzden, merkezi yönetim ile il özel idareleri arasında sağlıklı bir görev bölüşümünün gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bugün gelinen noktada kamuoyu, bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerini, merkezi idare kuruluşu olan ilden net bir şekilde ayıramamaktaydı.¹⁶ Nitekim, mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması kapsamında, TOBB tarafından finanse edilen bir anket çalışmasında, 1496 denekten %52.4'ü il özel idaresi sözcüğünü duymadıklarını belirtmiş ve yüksek tahsilli denekler de dahil olmak üzere, hiç kimse il özel idaresinin tanımını tam olarak yapamamıştır.¹⁷

Keleş, il özel idarelerinin görevlerinin merkezi idareye aktarılmasında ve il özel idarelerinin gerilemesin-

de, 1961 yılında planlı kalkınmaya geçişin ve belediye ve köylerin görevlerinin netlik kazanarak, bu birimlerin ön plana çıkmasının etkili olduğunu belirtmektedir.¹⁸ Eryılmaz ise, il özel idarelerinin güçsüzlüğünü gelir yetersizliği ile ilişkilendirmekte ve bunun il özel idarelerini merkezi yönetime bağımlı birimlere dönüştürdüğünü ifade etmektedir.¹⁹

İl özel idarelerinin gelirleri; genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar, kendilerine ait kaynaklardan sağladıkları gelirler (Taşocakları resim ve harçları, iskele resmi, çeltik geliri, faizler, cezalar), merkezi yönetimden aktarılan ödenekler, emlak vergisinden verilen paylar, borçlanma yolu ile sağlanan gelirler olmak üzere birkaç başlık altında toplanabilir. Ancak, il özel idarelerinin gelirleri, kendisine verilen görevleri yerine getirmeye yetmemektedir. Dolayısıyla, Anayasa'nın 127. maddesinde de öngörülen, "yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması" prensibi uygulanamamaktadır.

İl özel idaresinin gelirleri, yıllar itibarıyla sürekli bir düşüş içerisine girmiştir. İl özel idaresi gelirlerinin genel bütçe gelirleri içindeki oranı, 1940'da %8.53, 1950'de %6.54, 1960'da %2.37 iken, bu pay 1970'de %2.17, 1980'de %0.34 olmuştur.²⁰ 1960'lı yıllarda Emlak vergisinin il özel idarelerinden alınıp,



15 Fethi Aytaç, "İl Özel İdareleri Hakkında Düşünceler", *Yeni Türkiye*, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 385.

16 Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma*, Ankara: TODAİE ve DPT Ortak Yayını, 1966, s. 148.

17 TOBB, a.g.e., s. 114.

18 Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Kitabevi, 1989, s. 51.

19 Eryılmaz, a.g.e., s. 135.

20 Eryılmaz, a.g.e., s. 135.

önce Maliye Bakanlığı'na, sonra da belediyelere verilmesi, il özel idarelerinin gelirlerindeki düşüşte ve kolu kanadının kırılmasında oldukça önemli bir etkiye sahiptir.²¹ Bugün gelinen noktada, Türkiye'de GSMH'nın yerel yönetimler tarafından sarf edilen % 4.4'ünün yaklaşık olarak % 0.4'ü il özel idareleri tarafından kullanılmaktadır.²² İl özel idarelerinin gelirlerinde yaşanan bu kan kaybına son vermek için merkezi idare ile yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi arasında bir görev bölüşümü yapılmalı ve söz konusu görev bölüşümüne uygun biçimde gerçekleştirilecek gelir bölüşümüyle, il özel idarelerine görevleriyle orantılı gelirler tahsis edilmeliydi.

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre; il özel idarelerinin, vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olmak üzere üç organı söz konusuydu. Vali, il özel idaresinin yürütme organıyken, il genel meclisi ve il daimi encümeni karar organlarıydı. Vali atama ile, il genel meclisi ve il daimi encümeni ise, seçimle işbaşına gelmekteydi.

3360 sayılı düzenlemeye göre, merkezi idarenin, il özel idarelerinin söz konusu organları, organlarının kararları, eylem ve işlemleri üzerinde bazı denetimleri söz konusuydu. Seçimle işbaşına gelen il genel meclisinin başkanının atanmış biri olan vali olması, il genel meclisinin bütün kararlarının önce valinin onayından geçme zorunluluğu, bütçesinin İçişleri Bakanlığı'na onaylanması gerekliliği, il genel meclisinin bazı kararlarının (örneğin borçlanma) ilgili bakanlığın veya Bakanlar Kurulu'nun onayına tabi tutulması gibi uygulamalar bu denetimin yansımalarıydı. Ancak, bu uygulamalar il özel idarelerinin özerklikleri açısından sıkça tartışma konusu olmaktadır.

İl özel idarelerinin personel yapısı açısından da benzer sorunlardan söz etmek mümkündür. Nitekim, gelirleri gibi personel sayısı da yıllar itibarıyla sürekli bir düşüş içerisindeydi. 1925 yılında 14.762, 1949'da 18.913 olan personel sayısı, 1950 yılında

5.148 olmuş ve daha sonraları 5-6 bin dolaylarında seyretmiştir.²³ Başka bir deyişle, il özel idarelerinde nicel ve niteliksel anlamda bir personel yetersizliği söz konusuydu.

Esasında, il özel idarelerini düzenleyen 3360 sayılı kanun metnine bir göz atmak bile, il özel idarelerinin merkezi idare tarafından ne derece ihmal edildiğinin bir göstergesidir. Kanun metni, yıllar içinde sürekli olarak değiştirilmesi nedeniyle dil bütünlüğünü kaybetmiş ve yamalı bir bohçaya dönmüştür.²⁴

Yeni Kanun'dan önceki durumlarıyla il özel idareleri, bir kurumun "özerk" olarak nitelendirilebilmesi için gerekli tüm özellik ve mekanizmalardan yoksun zayıf kurumlardır. Dolayısıyla, merkezi yönetim tarafından adeta yok sayılan, özerklikleri tartışılan, görevleri elinden alınan ve mali imkansızlıklar içinde kıvranan il özel idarelerinin, dünya genelinde yaşanan "yerelleşme" eğilimleri ve "adem-i merkeziyetçi anlayış" bağlamında yeniden yapılandırılması ve daha etkin, verimli, özerk, katılımcı ve demokratik bir yapıya kavuşturulmaları gerekmektedir.

C. 2005 Tarih ve 5302 Sayılı Yeni Kanuna Göre İl Özel İdareleri

1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Biçimsel Yönden İncelenmesi

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, Altı Kısımda, 73 Madde ve 3 Geçici Maddeden oluşmaktadır. Kanun'un Birinci Kısımında (Madde 1-8) Genel Hükümler, İkinci Kısımında (Madde 34) İl Özel İdaresinin Organları, Üçüncü Kısımında (Madde 35-36) İl Özel İdaresi Teşkilatı, Dördüncü Kısımında (Madde 37-41) İl Özel İdaresinin Denetimi, Beşinci Kısımında (Madde 42-61) Mali Hükümler ve Cezalar, son olarak Altıncı Kısımında (Madde 62-73) Çeşitli ve Son Hükümler bulunmaktadır.

İlk maddede *Kanun'un amacı*; "İl özel idaresinin kuruluşunu , organlarını, yönetimini, görev, yetki ve

21 Utku Acun, "Mülki İdare Amirleri ve İl Özel İdare Yönetimi Üzerine Bazı Düşünceler", *Yeni Türkiye*, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 374.

22 "5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nu Genel Gerekçesi"

23 Eryılmaz, a.g.e., s. 135.

24 Ahmet Başsoy, "İl Özel İdarelerimiz", *Yeni Türkiye*, Yıl: 1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995, s. 390.



sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir” ifadesiyle açıklanmaktadır.

5302 sayılı Kanun’un 3. maddesinde *il özel idareleri tanımlanmaktadır*. Buna göre il özel idareleri, “İl sınırları içindeki halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir”.

Kanun’un 71. maddesi, 13 Mart 1329 (1913) tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ile bu Kanun’un ek ve değişikliklerinin yürürlükten kaldırıldığını belirtmektedir. Böylelikle il özel idarelerinin yönetimi konusunda yasal çerçeve sağlayan yaklaşık 91 yıllık uygulamaya da son verilmiş olmaktadır.

2. İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları

İl özel idareleri aslında kuruluşu itibarıyla çok önemli bir yerel birim olarak düşünülmüştür. Bugünkü bakanlıkların çoğunun olmadığı 1864-1950 yıllarında bütün bakanlıkların bugün yürüttüğü hizmetler taşrada il özel idarelerine verilmişti. 1950’lerden itibaren, yeni bakanlıkların kurulması ve merkezi yönetim organlarının ortaya çıkmasıyla birlikte, il özel idarelerinin bir kısım görevleri bu kuruluşlara geçmiş, ancak yasal olarak söz konusu görevler özel idareden de alınmamıştır. Uygulamada ikili bir görevlendirme şekli ortaya çıkmış, sonuçta yetki ve görev karmaşası yaşanmaya başlamıştır. İl özel idareleri yeterli kaynaklara sahip kılınmadığından, yasayla verilen görev ve sorumlulukları da yerine etkin olarak

getirememişler ve sembolik olarak varlıklarını devam ettirmişlerdir.²⁵

Yeni Kanun’da il özel idareleri, önceki Kanun’la karşılaştırıldığında çok daha geniş bir görev ve yetki çerçevesine sahip kılınmamakla birlikte, kamu yönetimi reformu genelinde bakıldığında il özel idarelerinin oldukça geniş bir teşkilata ve çalışma çerçevesine sahip olacağı görülür. İl özel idarelerinin önceki Kanun’da (Madde 78) görevleri maddeler halinde sıralanmışken (tadadi usul), yeni Kanun’unun 6. maddesinde görevler sayma yöntemi ile mülki ve beledi sınırlar baz alınarak şu şekilde düzenlenmiştir:

- Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,
- İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir”

Yeni Kanun, “*Acil Durum Planlaması*” başlığıyla farklı bir görev tanımlamasını da getirmektedir. Kanun’un 69. maddesinde bu görev şöyle açıklanmaktadır: İl özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımını hazırlar. Bu konuda il ölçeğinde varsa diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşlerini alır. Planlar doğrultusunda halkın eğitimi konusunda gerekli önlemler alınır. Ayrıca il dışındaki yangın ve doğal afetlere gerekli destek ve yardım sağlanır.

25 İstanbul Bilgi Üniversitesi’nin 20 Şubat 2004’te İstanbul Kuştepe’de düzenlediği ve Bilal Eryılmaz, Şerif Sayın, Ayşe Güner, Ercan Topaca, Nihat Falay, Burak Oder, Ersin Kalaycıoğlu, Sema Erder, Serdar Yılmaz, Tarhan ErdemOrhan Şener, Kemal Berkarda, Mevlüt Aktaş’ın katıldığı, Erol Katircioğlu ile Nihal İncioğlu’nun moderatörlüğünü yaptığı “Yerel Yönetimler Reformu Tasarıları Üzerine” başlıklı Atölye Çalışması’nda Yerel Yönetim Reformlarına ilişkin işlevsel bir eleştiri ve değerlendirme yapılmıştır.

İlin çevre düzeni planının, valinin koordinasyonunda, belediyeler ile il özel idareleri tarafından birlikte yapılması ve sözü edilen planın belediye meclisinin yanı sıra, il genel meclisince de onaylanacağı ilkesi getirilmiştir. Yönetimler arası ilişkilerin etkinliği bakımından ve yönetimin bütünlüğünün sağlanması açısından bu tür hükümlerin olumlu sonuçlar vermesi beklenir.

3. İl Özel İdaresinin Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 7. maddesine göre, il özel idaresinin yetki ve imtiyazları şunlardır:

- Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarla belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.
- Kanunların izin verdiği yetki bağlamında yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- Sorumluluğundaki hizmetlerin yerine getirilmesi amacı ile, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek.
- Borç almak ve bağış kabul etmek.
- Vergi, resim, harç dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar Türk lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- İl özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.
- Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

Bunların yanı sıra, il özel idareleri halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacı ile kamuoyu yoklaması yapabilmektedirler.

5302 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre, il özel idarelerinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ve bunların inşaa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaftır.

4. İl Özel İdaresinin Organları

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, il özel idarelerinin İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni ve Vali olmak üzere üç organı söz konusudur. İl genel meclisi ve il daimi encümeni karar organları iken, vali yürütme organı olarak tasavvur edilmiştir. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, yeni yasa, üçlü organ modelini korumuştur. Ancak, bu organlardan "il daimi encümeni"nin ismini "il encümeni" olarak değiştirmiştir. Dolayısıyla, 5302 sayılı Kanuna göre, il özel idaresinin organları, "il genel meclisi", "il encümeni" ve "vali"dir.

a) İl Genel Meclisi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre *il genel meclisi*, yine il özel idarelerinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Yeni yasa il genel meclisine önemli işlevler ve sorumluluklar yüklenmiş ve yeni işlevlerine paralel olarak meclisin yapısında da bazı değişikliklere gidilmiştir.

Yeni yasanın, il genel meclisine ilişkin gerçekleştirdiği önemli değişikliklerden biri, valinin il genel meclisinin başkanı olma sıfatına son vermesidir. 3360 sayılı eski Kanun, yerel yönetim mantığına ve gelişmiş ülkelerdeki genel pratiklere ters olarak, atanmış bir kişi olan valiyi, seçilmiş bir organ olan il genel meclisi başkanı olarak görevlendirmişti. 5302 sayılı Kanun, bu hususu yeniden ele almış, valinin yürütme organı konumunu korumuş, ancak il genel meclisi başkanlığı fonksiyonunu ondan alarak, meclisin kendi içinden seçeceği bir kişiye, "*Meclis Başkanı*" sıfatıyla verileceğini hükme bağlamıştır.

5302 sayılı Kanun'un 11. maddesine göre, il genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanacak ve kendi üyeleri arasından, gizli oyla, ilk iki yıllık süre için meclis başkanını seçecektir. Böylelikle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'nin 3. maddesinde öngörülen, "yerel yönetimlerin meclis üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi" ilkesi sağlanmış olmaktadır.

İl genel meclisinin gündeminin belirlenmesinden ve çalışmaların düzenli biçimde yürütülmesinden sorumlu olan başkana, başkan vekilleri ve katip üyeler

çalışmalarında destek verir. Vekiller ve katip üyeler de başkanın seçildiği aynı toplantıda meclis üyelerince seçilerek göreve getirilirler. Başkan ve ekibinden oluşan bu yeni organizasyonun adı, "Meclis Başkanlık Divanı"dır.

aa) İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesine göre, il genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır.

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek.
- İl çevre planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak.
- Borçlanmaya karar vermek.
- Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- Taşınmaz mal alımına, satışına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine izin vermek.
- Şartlı bağışları kabul etmek.
- Vergi, resim, harç dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar Türk lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının uyuşmazlıklarını anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek
- İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- Yurt içindeki ve yurt dışındaki yerel yönetim ve yerel yönetim birlikleriyle karşılıklı işbirliğine izin vermek.
- Diğer yerel yönetimlerle birlik kurulmasına ve kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.



- İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

Yeni sistemde il genel meclisine verilen "yeni görevlere" dikkat çekmekte fayda vardır. Bunların başlıcaları;

- Stratejik plan ile özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak,
- Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının, ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- İhtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek,
- Meclis Başkanı ve başkan vekilleri ile katip üyeleri seçmek,
- İl çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki imar planlarını görüşmek ve karara bağlamaktır.

ab) İl Genel Meclisinin Toplantıları ve Kararları

Yeni Yasa meclisin toplantı periyodunu değiştirmektedir. 3360 sayılı Kanuna göre, il genel meclisi Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere yılda iki kez toplanmaktaydı. Ancak, 5302 sayılı Kanun'un 12. maddesi, bu uygulamaya son vererek il genel meclisinin, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç olmak üzere her ayın ilk haftası toplanacağını belirtmektedir. Yine, aynı maddede, bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok 20 gün, diğer top-

lantıların süresi ise, en çok 5 gün olarak belirlenmiştir. Ayrıca yeni kanunda, 3360 sayılı Kanun'da yer alan "olağanüstü toplantı" kavramına ve uygulamasına ilişkin hükümler bulunmamaktadır.

Yeni yasanın 13. maddesine göre, meclis gündemi, meclis başkanı tarafından belirlenecek, ancak, valinin önerdiği konular gündeme alınacaktır. Yine aynı kanun maddesine göre, il genel meclisi üyeleri de il özel idareleriyle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilecektir. Buna göre, söz konusu öneri toplantıya katılanların salt çoğunluğu tarafından kabul edilirse öneri gündeme alınmaktadır. Bu konuda eski yasa, önerinin meclis salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesini öngörmektedir.

Yeni kanun ile birlikte il genel meclisi kararlarının kesinleşme süreci değiştirilmiş ve kararların valinin onayından geçme zorunluluğu kaldırılmıştır. Kanun'un 15. maddesine göre, il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni en geç beş gün içerisinde valiye gönderilmektedir. Valiye gönderilmemiş meclis kararı yürürlüğe girmemektedir. Vali, hukuka aykırı bir durum tespit ettiği takdirde, yedi gün içerisinde tekrar görüşülmek üzere kararı il genel meclisine iade etmektedir. Yeniden görüşülmesi istenmeyen ve yeniden görüşülerek il genel meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Dolayısıyla, il özel idareleri üzerindeki tipik bir idari vesayet uygulamasına kısım son verilmiştir.

Nitekim, valiye gönderilmeyen meclis kararlarının uygulanmayacağı ve valinin hukuka aykırı gördüğü kararları meclise iade ve meclisin ısrar ettiği kararlara karşı yargıya başvuru hakkı dikkate alındığında merkezi yönetimin özel idare üzerindeki vesayet yetkisinin önemli ölçüde korunduğu da gözden kaçmamalıdır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 14. maddesine göre, il genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamamaktadır. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Meclis toplantısında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı durumlarda, başkan en geç üç

gün içerisinde toplanmak üzere, gün ve saatini de tespit ederek meclisi tatil etmektedir. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılmaktadır.

ac) İl Genel Meclisi Üyeliğinin Sona Ermesi ve Meclisin Feshi

5302 sayılı Kanun'un 21. maddesine göre, il genel meclisi üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona ermektedir. Ayrıca aynı maddeye göre, özürsüz ve izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim gününü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilmektedir. Yine, belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine, üyelik Danıştay tarafından düşürülmektedir.

Yeni Kanun'un 19. ve 20. maddelerine göre, il genel meclisi başkan ve üyeleri; kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlemlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılmamakta ve meclis üyeleri görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süre ile, il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarına karşı taahhüde girememekte ve komisyonculuk ve temsilcilik yapamamaktadır.

Yeni Yasa ile il genel meclisinin feshedilme gerekçeleri daraltılmıştır. 5302 sayılı Kanun'un 22. maddesine göre; il genel meclisi, kanunla kendisine verilen görevleri ihmal eder ve bunun sonucunda il özel idaresinin işleri aksarsa ve il özel idaresi kendisi ile ilgili olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından feshedilebilir. 3360 sayılı eski Kanun'un 125. maddesinde meclisin, bu iki koşulun yanı sıra kanunla belirlenen yerden başka bir yerde toplanması ve yine kanunun belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar haricinde toplanması durumunda feshedileceğine dair amir hükme yer verilmekteydi. Ayrıca, eski kanunda "siyasi meseleleri müzakere etme ve siyasi temennilerde bulunma" nedeni ile fesih etme gerekçesi, siyasi meseleleri müzakere etmenin ötesinde, ancak il özel idarelerinin "siyasi meselelere ilişkin karar alması" ve "bu kararın il özel idaresine ait

işlerle ilgili olmaması" durumunda işletilebilir. Yani, il genel meclisinin feshi eski uygulamaya göre nispeten zorlaştırılmış ve özel idareye siyaseten belli bir esneklik kazandırılmıştır.

Ayrıca, 5302 sayılı Kanun'un 23. maddesine göre, il genel meclisinin; Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, yedek üyelerin getirilmesinden sonra dahi meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, geçici olarak görevden uzaklaştırılması ve meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması, durumlarında meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılınca kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yerine getirilecektir.

b) İl Encümeni

ba) İl Encümeninin Oluşumu ve Toplantıları

Yeni yasada "il encümeni"nin oluşum süreci ve üye sayısı yeniden düzenlemekte, il encümeni idari bir organ olarak düşünülmekte ve bazı birim amirleri de il encümenine dahil edilerek uzmanlık niteliği arttırılmak istenmektedir. Nitekim, 5302 sayılı Kanun'un 25. maddesine göre, "il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur." 3360 sayılı Kanun'a göre, il daimi encümeni, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktaydı.

Eski Kanun'a göre, valinin olmadığı durumlarda vali yardımcısının başkanlık ettiği encümene, yeni yasanın 25. maddesi uyarınca genel sekreter başkanlık edecektir. 3360 sayılı Kanun'a göre, il daimi encümeni, il özel idaresinin diğer karar organı olarak kendi adına yürüttüğü görevleri ve il genel meclisinin toplantı halinde olmadığı durumlarda aciliyet arz eden meseleleri karara bağlamaktaydı. Ancak, 5302 sayılı Yasa, il encümenini salt bir yürütme organı olarak kabul etmekte ve il encümenin, il genel meclisi yerine karar alma yetkisine son vermektedir. Nitekim, yeni yasanın il encümeninin görevlerini düzenleyen 26. maddesinde böyle bir göreve rastlamak mümkün değildir.

3360 sayılı Kanun'a göre, il daimi encümeni vali tarafından havale edilmeyen konuları görüşemezken, yeni Yasa'nın 27. maddesi encümen üyelerine gündem maddesi teklif edebilme imkanı vermektedir. Yeni Yasa'nın getirdiği bir diğer değişiklik de encümenin toplantılarına ilişkindir. 5302 sayılı Kanun'un 27. maddesine göre, encümen önceden belirlenmiş gün ve saatte ve haftada en az bir kere olmak üzere toplanmaktadır. Böylelikle, 3360 sayılı Kanun'da olmayan bir şekilde, encümenin toplantılarına bir standart getirilmektedir.

5302 sayılı yeni Kanun'un 27. maddesine göre, vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilmektedir. Encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşmekte ve bu durumda, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurup, idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile on gün içinde başvurabilmektedir. İtiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanmaktadır. Bu maddede belirtilen yasal süreç için geçerli olan zaman limitleri, aynı konuyu ele alan 3360 sayılı Kanun'un 141. maddesinde belirtilmemiştir. Ancak, yeni kanunda, encümenin valiye karşı kararında ısrar etmesinde hangi oranın aranacağı açık değilken, 3360 sayılı Kanun'da bu oran 2/3 olarak Madde 140'da belirtilmişti.

bb) İl Encümeninin Görev ve Yetkileri

İl encümeninin görev ve yetkileri, 5302 sayılı II Özel İdareleri Kanunu'nun 26. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, encümenin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.



- Yıllık çalışma programlarına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak.
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Vali tarafından havale edilen konuları görüşmek.
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Stratejik plan hakkında görüş bildirmek , taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralınmasına karar vermek gibi maddeler encümenin yeni görev ve yetkileri olarak belirtilebilir.

c) Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Daha önce de işaret edildiği gibi, yeni düzenleme ile valinin il genel meclisi başkanı olma sıfatına son verilmiştir. 5302 sayılı Kanun'un 30. maddesi valinin görev ve yetkilerini ayrıntısıyla düzenlemiştir. Buna göre, valinin görev ve yetkileri şunlardır:

- İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak, il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek.
- İl özel idaresini stratejik plana göre yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak ve bu stratejiler doğrultusunda bütçeyi, il özel idaresinin faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek.
- İl özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerinde temsil etmek.
- İl encümenine başkanlık etmek.
- İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını tahsil etmek.

- Yetkili organların kararını almak şartı ile sözleşme yapmak.
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak.
- İl özel idaresi personelinin atamak.
- İl özel idaresi bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- İl halkının huzur, sağlık ve esenliği için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan deneği kullanmak.
- Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

5302 sayılı Kanun, valilere yeni ve önemli bir görev yüklemektedir: *İlin stratejik planını ve yıllık performans planını hazırlamak*. Nitekim, eski kanunda olmayan "stratejik plan ve performans planı", yeni kanunda 31. maddede ayrıca düzenlenmiştir. Yeni düzenlemenin 31. maddesine göre, vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma planı ve programı ve varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programını hazırlamakta ve il genel meclisine sunmaktadır. İl özel idarelerinin stratejik plan ve bu plan doğrultusunda, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini oluşturmaları; gelecek yönelimli, sonuç odaklı ve etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ve yapısının tesisi açısından önemli bir adımdır. Böylelikle *stratejik yönetim* ve *stratejik planlama* da, kamu yönetimdeki yeniden yapılanmanın temel taşlarından biri olarak kendini göstermektedir.

5302 sayılı Kanun, kamu hizmetlerinin sürekli, süratli, etkin ve verimli sunulabilmesi amacıyla yetki devrine imkan tanımaktadır. Nitekim, Kanun'un 32. maddesine göre; vali, görev ve yetkilerinin bir kısmını yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi yöneticilerine ve ilçelerde kaymakamlara devredebilir. Bunun yanı sıra, Yasa'nın 46. maddesine göre, il özel idaresi bütçesi ile ödenek ayrılan her bir harcama biriminin en üst yöneticisi ve ilçelerde kaymakam harcama yetkilisidir.

3360 sayılı Kanun'un 90. maddesine göre, il özel idaresinin bütçesinin ita amiri validir.

5. İl Özel İdaresinin Teşkilatı ve Personeli

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerinin teşkilatını, yerel hizmetlerin süratli ve etkin bir şekilde sunulabilmesi için 3360 sayılı Kanun'un öngördüğü yapıya oranla çok daha esnek ve büyük bir yapı olarak öngörmüştür. 5302 sayılı Kanun'un 35. maddesine göre, "il özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur." Yeni düzenlemeyle, ihtiyaçlara göre değişebilen ve gelişmeye elverişli bir teşkilatlanma yapısı tesis edilmeye çalışılmaktadır. Nitekim, yine 35. maddeye göre, il genel meclisinin kararıyla, ihtiyaç duyulması durumunda bu birimlerin dışında da birimler oluşturulabilir. Söz konusu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulmaktadır. İhtiyaca göre oluşturulacak birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisi kararı ile olmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu özel idarenin teşkilatına ilişkin iki önemli ve yeni hususu düzenlemektedir. Bunlardan ilki, "genel sekreterlik" müessesesi, diğeri "norm kadro" uygulamasıdır. Genel sekreterlik, çok geniş görev sahasına sahip yeni özel idare için, valinin yanı sıra yardımcı bir icra organının teşkilata dahil edilmesi anlamına gelmektedir. Norm kadro ise, etkin ve rasyonel personel istihdamı amacına yönelik yaklaşımın bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

Yeni düzenlemenin 35. maddesine göre, özel idare teşkilatında tamamen yeni olan ve önemli bir konumu bulunan *genel sekreter*, atamayla (Valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla) göreve gelen, valiye karşı sorumlu olan ve özel idare hizmetlerini onun adına ve emirleri yönünde yürüten kişidir. İl özel idaresinin temel karar, politika ve stratejilerine göre bu görevini yaparken, özel idare teşkilatına emirler vermekte ve bunların uygulanmasını gözetmekte ve sağlamaktadır. Böylelikle, il özel idarelerinde validen sonraki en önemli yetkili genel sekreter olmakta ve vali yardımcılarını etkinliklerini yitirmektelerdir.

Genel sekreterin yanında, nüfusu 3 milyondan fazla olan illerde en fazla dört, diğer illerde iki *genel sekreter yardımcısı* kadrosu da getirilmektedir. Genel sekreter validen sonra il özel idaresinin en önemli yetkilisi konumunda bulunup, büyük şehirlerde bakanlık genel müdürü, diğer illerde müstakil daire başkanıyla aynı haklara sahip kılınmıştır.

Görüldüğü gibi öncekine kıyasla devasa bir hizmet örgütü haline gelen özellikle vilayet merkezleri

büyük şehir olan il özel idareleri, daire başkanlığı çapında alt bölümlere ayrılmakta, büyük şehir belediyelerinin kurumsal yapısına benzer bir yerel yönetim teşkilatı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, ilçelerde de kaymakama bağlı özel idare teşkilatı kurulabileceği hükmü de önceki uygulamanın bir devamı olarak Kanun'da yer almaktadır.

İl özel idaresi teşkilatı bağlamında değerlendirilecek konulardan biri de, eski kanunda yer almayan, ancak yeni Kanun'da sırasıyla 16. ve 17. maddelerinde düzenlenen "İhtisas Komisyonları" ve "Denetim Komisyonu"dur. 5392 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 16. maddesine göre, il genel meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilmektedir. Plan ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık Komisyonları en çok yedi kişiden oluşmaktadır. Komisyonlar istişari nitelikte organlardır. Burada belirlenen uzman görüşleri, meclis tarafından kabul edildiği takdirde yürürlük gücü kazanacaktır.

İhtisas Komisyonları, siyasi parti gruplarının ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının,

Görüldüğü gibi öncekine kıyasla devasa bir hizmet örgütü haline gelen özellikle vilayet merkezleri büyük şehir olan il özel idareleri, daire başkanlığı çapında alt bölümlere ayrılmakta, büyük şehir belediyelerinin kurumsal yapısına benzer bir yerel yönetim teşkilatı ortaya çıkmaktadır.

meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulmaktadır. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur.

Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın, faaliyet alanlarına giren konularda komisyon toplantılarına katılma ve görüş bildirme hakkına sahiptirler. Ayrıca, komisyon raporları alenidir ve halka çeşitli ve uygun yollarla duyurulur.

Denetim Komisyonu ise, yeni Kanunun 17. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, "il genel meclisi, her yıl ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur." Bir iç denetim mekanizması olarak düşünülen komisyonla, il genel meclisinin ve genel anlamda özel idarenin mali ve idari etkinliğinin artırılması ve yerinden denetim uygulanması planlanmıştır.

Komisyon, ilgililerden her türlü bilgi ve belgeyi istemeye yetkilidir. Komisyon, çalışmalarını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve raporunu Mart ayının onbeşine kadar meclis başkanlığına sunar.

Ayrıca, İhtisas ve Denetim Komisyonları, yönetsel katılımın sağlanması, halkın denetiminin harekete geçirilmesi ve bilgi edinme yollarının etkinleştirilmesi açısından önemli bir araç olarak değerlendirilebilir.

II özel idarelerinin yeni yapılanmasında, büyük bir teşkilatın gerektirdiği personel kaynağının etkin

idaresini temin etmeye yönelik bazı yeni düzenlemelere gidilmiştir. Personel sisteminde *norm kadroya geçilmesi* ve *personel performans ölçütlerinin getirilmesi* bunun en belirgin göstergesidir. Personel yönetiminde performans değerlendirme sistemine geçiş, tüm kamu yönetimiyle birlikte yerel yönetimler için de başlıca değişim alanlarından biridir.

5302 sayılı Kanun'un 36. maddesinde *özel idare personelinin sayısının norm kadro kriterlerine göre belirleneceği*, bunun ilke standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'na ortaya koyulacağı belirtilmektedir. Kanun metni, vali, norm kadro çalışmasını yapar ya da yaptırır derken, valiye dışarıdan uzman danışmanlık hizmeti olarak söz konusu sistemi kurma olanağı sağlanmıştır.

Ayrıca, yeni yasanın 36. maddesine göre, il özel idareleri, teknik ve uzmanlık gerektiren belli alanlarda (çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal, ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında) *sözleşmeli personel* istihdam edebilmektedir. Bunların ücretleri, Bütçe Kanunu'nda gösterilecek ücret tavanını aşmamak üzere Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen sınırlar içerisinde il genel meclisi tarafından belirlenecektir.

Yine 36. maddeye göre, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile, *kamu kurum ve kuruluşlarındaki memurlar il özel idaresi yönetici kadrolarına atanabilmektedir*. Bu şekilde gerçekleşen atamalarda, memur, kurumundan izinli sayılmaktadır.

Gerek sözleşmeli personel çalıştırabilme, gerekse kamu kurumlarından personel transfer edebilme olanağının tanınması, il özel idaresinin yeni görev sahası ve geniş bir alana yayılan sorumlulukları dikkate alındığında yararlı gözükten bir yaklaşımdır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, sözleşmeli personel istihdamında aşırıya kaçılmaması ve sistemin politize edilmemesidir.



6. İl Özel İdaresinin Denetimi ve Özerkliği

Denetim, yönetimin temel fonksiyonlarından biri olarak, kamu yönetimi reformunun ve yerel yönetimlerde yeniden yapılanmanın nirengi noktalarından biridir. İçinde bulunduğumuz süreçteki yönetsel yapılanmanın ana sac ayaklarından biri de, kamu kurumlarında dış denetimin uygulamasının yaygınlaştırılması ve iç denetimin daha etkin bir şekilde yapılmasıdır. Denetimde etkinliğin sağlanması için yeni müesseselerin ve sorumlulukların ikame edilmesi, kamudaki “kontrol açığı”nı gidermeye ve kaynakları verimli kullanmaya yöneliktir.

5302 sayılı Kanun, “denetim” konusunu ayrıntılı olarak düzenlemiş ve farklı kural ve yöntemler ortaya koymuştur. Bu konu, Kanun’un Dördüncü Kısımında 5 madde halinde (Madde 37-41) açıklanmakta, ayrıca başka bazı maddelerde de (örneğin madde 17 ve 18) denetime ait hususlar yer almaktadır.

Yeni Kanun’un 37. maddesine göre, “İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Buna göre, il özel idareleri üzerindeki denetim, personelin hatalarını bulma yerine olası hata alanlarının belirlenerek hataların önlenmesi üzerine yoğunlaşmakta ve süreç ve sonuçların kontrolü ve değerlendirilmesi şeklinde olmaktadır.

5302 sayılı Kanun’un 38. maddesi, il özel idareleri üzerindeki denetimin, *iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini* kapsadığını belirtmekte ve il özel idarelerinde iç ve dış olmak üzere iki tür denetimin yapılacağını ifade etmektedir. Ayrıca, söz konusu iç ve dış denetim, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” hü-

kümlerine göre yapılacaktır. Bu doğrultuda, il özel idareleri üzerindeki iç denetim, iç denetçiler, dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılacaktır.

İl özel idarelerinin denetiminde esas alınan 5018 sayılı Kanun’dan, *iç denetimin*, özel idare bünyesinde özerk olarak çalışan ve bu alanda uzmanlaşmış görevlilerce yerine getirileceği ve etkinlik, verimlilik ve rehberlik eksenli olacağı, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası mali kontrol odaklı bir denetim şeklinde uygulanacağı anlaşılmaktadır.

Ayrıca, il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı ve onun ildeki en üst düzeydeki vesayet temsilcisi olan vali ve görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenmektedir. İdare hukukumuzun temel prensiplerinden olan vesayet denetimi anlamına gelen bu uygulama, önceki şekliyle kıyaslandığında “performans ölçme ve rehberlik yapma” hedefi dikkate alındığında daha çağdaş bir denetim formunu ortaya koymaktadır.

Denetim fonksiyonu yönünden bir diğer yeni uygulama il özel idaresinin teşkilatı aktarılırken bahsi geçen “Denetim Komisyonu” dur. Kanun’un 17. maddesinde açıklanan bu Komisyon, il özel idaresinin dış denetim mekanizmalarından birini oluşturmaktadır.

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu, “vali”ye de denetim konusunda önemli sorumluluklar yüklemektedir. Bu çerçevede madde 39’da, 5018 sayılı Kanun’un 41. maddesine atıf yapılarak, valinin stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumlarını kıyaslayarak sapmaların nedenlerini açıklayan bir faaliyet raporunu hazırlayacağı ve il genel meclisinin mart ayı toplantısında meclise kendisi ya da genel sekreter tarafından sunulacağı belirtilmektedir.

Yine, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idareleri üzerinde yeni bir denetim ve kontrol mekanizması tesis etmektedir. Yeni kanunun 40. maddesi, il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve

bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimince belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı'na müdahale yetkisi vermektedir. Bu yetki doğrultusunda İçişleri Bakanlığı, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek hizmette meydana gelen aksaklığın giderilmesini il özel idaresinden isteyecektir. Verilen süre dahilinde aksaklığın giderilmesi hususunda olumlu bir gelişme sağlanmazsa, Bakanlık söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyecektir. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderecek, mümkün olmadığı takdirde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanarak giderecektir.

İl genel meclisi karar özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulması (Madde 15), ihtisas komisyonları raporlarının ale-niliği ve halka duyurulması ve isteyenlere bir bedel

karşılığı verilemesi (Madde 16), il genel meclisinin soru, genel görüşme ve faaliyet raporlarını değerlendirme yoluyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanması (Madde 18), valinin kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilmesi ve encümenin kararında ısrar etmesi halinde yürütmeyi durdurup on gün içinde Danıştay'a itiraz edebilmesi (Madde 27), valinin yıllık performans

planlarının ve faaliyetler ile personelin performans ölçütlerini hazırlaması, uygulaması, izlemesi ve değerlendirmesi (Madde 30 ve 31), yıllık faaliyet raporundaki açıklamaların, meclis üye tam sayısının dörtte üçü çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanağın, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na göndermesi (Madde 18), denetimlere ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması (Madde 38), birer denetim yolu olarak yeni düzenlemede yerlerini almaktadırlar. Bunların bir kısmı vatandaşın yönetimi denetlemesi niteliğindeki çağdaş dış denetim, bir kısmı da self denetim ve hiyerarşik denetim yöntemleri olarak kabul edilebilir.

İl özel idarelerine ilişkin getirilen yeni düzenlemeler, "özerklik" açısından değerlendirildiğinde, 5302 sayılı Kanun'un daha özerk ve etkin bir özel idare tesis etmeyi hedeflediği görülmektedir. Genel olarak, yerel yönetimlerin özerklikleri konusunda, çağdaş anlayışa ve Avrupa Birliği uygulamalarına yakınlaşmaya çalışıldığı söylenebilir.

İl özel idareleri, yaklaşık yarım asırdır, etkinliğini yitirmiş, görev sahaları gasp edilmiş, yoğun bir vesayet denetimine tabi kılınmış, karar alma ve uygulama serbestisi merkezi organların onayına bırakılmış, bütçe olanakları kısıtlı ve varlığı ve gerekliliği sorgulanan bir yönetim birimi olarak bilinmektedir. Bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin özerkliği, diğer yerel yönetimlerle, özellikle belediyelerle kıyaslandığında oldukça daraltılmıştı.

Her şeyden önce atanmış bir görevli olan valinin, il genel meclisi gibi seçimle iş başına gelen bir yerel yönetim karar organının başı ve onay merci-i olması, özerkliğe gölge düşüren en belirgin uygulamaydı. Bunun yanı sıra il genel meclisi kararlarının valinin onayıyla yürürlüğe girebilmesi, mali yönden büyük ölçüde merkezi idareye bağımlı bulunması, bu yerel yönetim birimlerinin özerkliğini ciddi düzeyde zedelemekteydi.

5302 sayılı Kanun, il özel idaresinin özerkliğini, getirdiği somut ilke ve hükümlerle yeniden ele alarak bu alanda önemli değişikliklere gitmiştir. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

İl özel idarelerine ilişkin getirilen yeni düzenlemeler, "özerklik" açısından değerlendirildiğinde, 5302 sayılı Kanun'un daha özerk ve etkin bir özel idare tesis etmeyi hedeflediği görülmektedir. Genel olarak, yerel yönetimlerin özerklikleri konusunda, çağdaş anlayışa ve Avrupa Birliği uygulamalarına yakınlaşmaya çalışıldığı söylenebilir.

- Valinin il genel meclisi başkanı sıfatına son verilmesi, meclis başkanının seçimle gelmesi,
- İl genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğunun kaldırılması, valiye kararların bilgilendirme keyfiyetiyle gönderilmesi,
- İl özel idare bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla değil, il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi.
- İl genel meclisinin fesih koşullarını dört maddeden iki maddeye indirmesi ve 3360 sayılı Kanun'un 125. maddesindeki fesih koşullarından biri olan "siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa" şeklindeki fesih durumunun, 5302 sayılı Kanun'un 22. maddesinde "il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa" ifadesiyle yer almasıdır.
- İl özel idarelerinin il genel meclisinin kararıyla görev alanıyla ilgili uluslararası teşekkül ve organizasyonlara kurucu üye ya da üye olabilmesi, ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi,
- Ulusal düzeyde yerel yönetimlerle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi.

Getirilen bu olumlu yeniliklere karşılık, özerklik açısından yeni yasadaki bazı hususlar, çağdaş nitelikte tam bir yerel yönetim özerkliğiyle paralellik arz etmemektedir. Valinin, il özel idaresinin yürütme organı olması, yurt dışındaki görev alanıyla ilgili uluslararası organizasyonların faaliyetlerine katılımın İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabi kılınması buna örnek olarak gösterilebilir. Bununla beraber, geline nokta, il özel idarelerinin özerklikleri alanında önemli adımlar atıldığını kabul etmek gerekir.

7. İl Özel İdaresinin Maliyesi

a) İl Özel İdaresinin Gelir ve Giderleri

İl özel idarelerinin en zayıf yanlarından biri, hiç kuşkusuz kısıtlı mali olanaklardır. Kanunlarla verilen görevleri gereğince yürütecek bir bütçeye ve yeterli gelirlerle sahip olmayan özel idarenin, bu yönden tümüyle yeniden ele alınması ve görev ve yetkilerine paralel bir bütçeye kavuşturulması gerekli görülmektedir.



Yakın zamana kadar geçerli olan mevzuat dikkate alındığında özel idarenin gelirleri; öz gelirler, devlet yardımları, olağanüstü gelirler ve devlet gelirlerinden ayrılan paylar olarak dört kalemlle toplanabilir. 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, öz gelirleri (Madde 80'de) 12 fıkra halinde belirtmiştir.

Diğer mevzuatla sağlanan gelirler; Taşocakları Nizamnamesi gereğince taşocaklarının işletilmesinden elde edilen satış bedelinden alınan pay, basımevi, fidanlık gibi kurumların hasılatları, Çeltik Ekim Yasası, Devlet Orman İşletmeleri ve kereste fabrikalarından satılan orman mallarından elde edilenler ile iskele, kayık ve sallardan alınan geçiş ücretleridir.

İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay, son yirmi beş yıl içinde farklı oranlarda uygulanmış gelmiştir. İlk yasal düzenleme 1981 yılında yapıldığında bu pay % 1 olarak kabul edilmiş, sonra 1984'de % 2.30' çıkartılmış, 1985'de %1.70'e indirilmiş, ancak % 1.20 olarak uygulamaya devam etmiş, 1991'de tekrar % 1.70'e çıkartılmıştır.

Devlet gelirlerinden il özel idarelerine ayrılan paylardan biri de emlak vergisi payıdır. 1985 yılından bu yana belediyelerin topladıkları emlak vergilerinden özel idareye % 15 pay ayrılmaktadır. Bunların yanı sıra başlıklardan sağlanan gelirler ile olağanüstü gelirler, özel idarenin gelir kalemleri arasında yer almaktadır.

5302 sayılı Kanun'da Beşinci Kısım (Madde 42-61) *il özel idaresinin gelirleri ve giderleri*, bütçesi, borçlanma ve iktisadi girişimleri ve cezalar dair hükümlere ayrılmıştır. Yeni Kanun'da *gelirler*, 42. Maddede 9 ana kalemde toplanmıştır. İlk fıkrada "kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılım payları" bulunmakta, bununla yukarıda adı geçen

II özel idarelerinin giderleri 3360 sayılı Kanun'un 82 maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, özel idarenin giderleri farklı kalemlerden oluşan 11 fıkra halinde sıralanmıştır.

tirak ve faaliyet gelirleri ve diğer gelirler gösterilmektedir.

Yerel yönetimlerin mali yapıları ve bütçelerinin güçlendirilmesine ilişkin yapılmakta olan ve yapılacak düzenlemelerde, il özel idarelerinin yeni konumu ve görevlerinin de dikkate alınması, genel bütçe vergi gelirlerinden, genel ve özel bütçeli idarelerden alınan paylardan ve belediye emlak gelirlerinden özel idareye daha çok kaynak ayrılması beklenmektedir. İl özel idarelerine yeni süreçte biçilen görev ve sorumluluklar ile sahip olacağı büyük teşkilat yapısı dikkate alındığında mali yönden güçlendirilmeleri ve yeni imkanlarla donatılmaları elzemdir.

İl özel idarelerinin giderleri 3360 sayılı Kanun'un 82 maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, özel idarenin giderleri farklı kalemlerden oluşan 11 fıkra halinde sıralanmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda 16 fıkra halinde (Madde 43'de) giderler gösterilmiştir. Yeni Kanun'da dikkati çeken *farklı gider kalemleri* şunlardır: yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.

3360 sayılı Kanun, il özel idaresi harcamaları yönünden *ita makamı* olarak salt valiyi yetkili kılarken, yeni Kanun'a göre, il özel idaresi bütçesiyle ödenek

tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir ve ilçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılmaktadır. İlçelere gönderilecek ödeneklerin mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Görüldüğü gibi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, harcamaların onayı konusunda pratik ve işlevsel bir yaklaşım benimsemiş, prosedürleri azaltma yoluna gitmiştir.

b) İl Özel İdaresinin Bütçesi

Yeni Kanun ile, *il özel idaresi bütçesinin onay sürecinde değişiklik* yapılmıştır. 5302 sayılı yeni Kanun, bütçenin il genel meclisinin kabulüyle geçerlilik kazanacağı ilkesini getirmekte, 3360'daki İçişleri Bakanlığı'nın onayından sonra yürürlüğe gireceği hükmünü kaldırmaktadır.

Zira, yeni Kanun'un 45.maddesine göre, "vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yıl başından önce aynen veya değiştirerek kabul eder." Dolayısıyla, yeni yasa, il özel idaresi bütçesinin kesinleşmesi için, il genel meclisinin kabulünü yeterli bulmaktadır. Bu durum, il özel idaresi üzerinde uygulanan idari vesayetin hafifletilmesi ve bu birimlerin özerklikleri açısından göz ardı edilemeyecek bir gelişmedir.

Ayrıca, her yıl bütçesinin kesin hesabının vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulacağı, kesin hesabın il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanacağı, 47. maddede yer almaktadır.

c) İl Özel İdarelerinin Borçlanması

İl özel idarelerinin maliyesine ilişkin değinilmesi gereken bir diğer konu, bu birimlerin borçlanabilmeleri ve bunun koşullarına yönelik değişikliklerdir. Öncelikle, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 3360 sayılı Kanun'un 131.maddesinde yer alan ve borçlanma yetkisini sadece bayındırlık, sağlık ve öğretim hizmetleriyle sınırlayan anlayışa yer vermemiştir. Ancak, yeni yasanın 51. maddesinde il özel idarelerinin dış borçlanması ve tahvil ihraçları sadece yatırım programında yer alan projelerle sınırlandırılmıştır.

Ayrıca, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesi, il özel idarelerinin borçlanma koşullarını değiştirmiştir. Söz konusu maddeye göre, "II özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanma il genel meclisinin kararı; %10'unu geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılabilir."

Yine, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesi ile il özel idarelerinin iç ve dış borç stok tutarı sınırlandırılmıştır. Buna göre, "il özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarını geçemez."

SONSÖZ

II özel idareleri, Osmanlı Devleti'nin Ondokuzuncu Yüzyıldaki her alanda cereyan eden dönüşüm sürecinden Cumhuriyet'e miras kalan ve yasal zeminde defalarca değişime uğrayarak günümüze gelen yerel yönetim kuruluşlarımızdan biridir. Her dönemin kendine özgü toplumsal ve siyasal koşullarınca şekillenen ve buna göre özerkliği ve etkinliği itibarıyla farklı görünümüne sunan il özel idareleri, yönetim sistemimizdeki pek çok birim gibi, reform dönemlerinde yeniden ele alınmış, ancak beklenen işlevsellik düzeyine getirilememiştir.

Türkiye'de son yıllarda Kamu Yönetimi Reformları çerçevesinde il özel idareleri yeniden ve farklı bir bakış açısıyla düzenlenmişlerdir. Temel yaklaşım, küresel gelişmelere ve Avrupa Birliği uyum sürecine paralel olarak daha özerk ve etkin yerel yönetim mantığının bir uzantısı şeklinde, taşradaki kamusal hizmetlerin büyük bir kısmının il özel idarelerine bırakılması ve bu birimlerin il bütünlüğünde işlevsel kılınmasıdır. 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı yeni Kanun, 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın öngördüğü şekilde il özel idarelerine oldukça geniş bir görev, yetki ve sorumluluk sa-

hası vermiş ve önemli değişiklikler getirmiştir.

Yeni Kanun, toplumsal ve siyasal zeminde bir hayli silik kalan ve yetkileri aşındırılan bu yerel yönetimimize yepyeni bir ufuk kazandırmış görünmektedir. Kanunun hükümlerinin ve diğer destekleyici reform düzenlemelerinin hayata geçmesi ölçüsünde il özel idareleri daha etkin kamu hizmetleri sunma imkanına sahip olacaktır. Yönetimin yerelleşmesi ve etkinliği bakımından yeni düzenlemelerin, hem kamu yöneticileri ve siyasi temsilcilere, hem de hizmet alan vatandaşlara daha yararlı sonuçlar doğurması beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- "5197 sayılı II Özel İdaresi Kanunu'nu Genel Gerekçesi"
- Ahmet Başsoy, "II Özel İdarelerimiz", **Yeni Türkiye**, Yıl: 1, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995, s. 390.
- Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası, 2004, s. 117.
- Erik Jan Zürcher, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi** (Çev: Yasemin Saner Gönen), İstanbul: İletişim Yayınları, 2003, s. 92.
- Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma**, Ankara: TODAİE ve DPT Ortak Yayını, 1966, s. 148.
- Fethi Aytaç, "II Özel İdareleri Hakkında Düşünceler", **Yeni Türkiye**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 385.
- Firuz Demir Yaşamış, "Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:73, Sayı:432, Eylül 2001, s. 14. Halil Kalabalık, "Türkiye'de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 71, Sayı: 425, Aralık 1999, s. 84.
- Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2001, s. 177.
- İlber Ortaylı, **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayıncılık, 1985, s. 33.
- İlber Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1974, s. 15.
- Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1989, s. 51.
- Siddık Sami Onar, **İdare Hukuku Cilt I**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1942, s. 684.
- TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: TOBB Yayınları, 1996, s. 74.
- Utku Acun, "Mülki İdare Amirleri ve II Özel İdare Yönetimi Üzerine Bazı Düşünceler", **Yeni Türkiye**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 374.

Amerikan Yerel Yöneti(şi)m Reformları Üzerine

Yrd. Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ

Gazi Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

1. Sorun: Amerikan Demokrasisi Sağlığını Yitiriyor¹

Amerikalılar, Amerikan demokrasisinin sorunları üzerine akademik, profesyonel ve popüler yayınlarda özellikle son 20-30 yıldır bir tartışma yürütüyorlar. Bu tartışmanın temelinde 'Amerikan vatandaşlarının mevcut siyasi sistemin yapısından duydukları bir memnuniyetsizlik ve tatminsizlik olduğu' ve 'Amerikan demokrasisinin sağlığının bozulduğu' kanaati yatıyor. Bu kanaat, literatürde artık üzerinde mutabık kalınan genel bir sorun teşhisi olarak kabul görmektedir (bak. Berry, Portney, & Thomson, 1993; Skocpol & Fiorina, 1999; Putnam, 1995; 2000; King & Stivers, 1998).

Sorunu bu şekilde teşhis eden akademisyenlerin, profesyonellerin ve konuyla ilgili vatandaşların sorunun nedenleri ve çözümleri hakkında zaman zaman birbirlerinden ayrıldıklarını görmekteyiz. Sorunun nedenini Amerikan halkı içindeki, özellikle cemiyetler (communities) içindeki bağlantısızlıkların artması –sosyal sermaye sorunu- olarak görenler olduğu ka-

dar, sorunun nedenini topluluklar ile idare arasındaki bağlantısızlıkların artıyor olması olarak tanımlayanlar da vardır.

Literatürde sıkça tekrar edilen ve teşhisin konulmasında yol gösterici olmuş olan hem belirtiler ve hem de nedenler kabaca şu şekilde sıralanabilir: İlk olarak sürekli azalan oy kullanma oranları gösterilmektedir. Oy kullanma oranları 1960 yılında J. F. Kennedy ile R. M. Nixon arasında yapılan başkanlık yarışından beri düşmektedir. 1960 başkanlık seçiminde oy kullananların oranı %62.8 iken, 1996 yılında W. Clinton ve R. Dole arasındaki yarışta oy kullananların oranı %48.9'a düşmüştür. Yerel yönetim seçimlerinde de oy kullananların oranı son 40 yıldır aynı oranda, yaklaşık olarak %25 azalmıştır (Berry,



¹ Bu yazı yayımlanmamış doktora tezi üzerine yazılmıştır (bak. Nail Öztas, 2004, The Neighborhood Network Structure of Social Capital: A Multilevel Analysis of the Los Angeles Experiment, University of Southern California, Los Angeles, CA.)

Portney et al., 1993; Schlozman, Verba, & Brady, 1999; Putnam, 2000).

İkinci olarak bu sorunun ardında ve daha derinde yatan bir diğer mesele A.B.D. hükümetine duyulan güvenin son 40 yıldır sürekli azalıyor olması olarak gösterilmektedir. Ulusal Seçim Araştırmalarına göre, 1960 yılında 'Washington'daki hükümetin halk için iyi olanı yapacağına bir kimsenin her zaman ya da çoğu zaman güvenebileceğini' söyleyenlerin oranı %75 iken, bu oran yüzyılın sonuna doğru yaklaşık 1/3 oranında azalmıştır (Skocpol & Fiorina, 1999; Putnam, 2000; NES, 2003). Üçüncü olarak, Amerikan vatandaşlarının özellikle kendi cemiyetleri (community) içinde siyasal katılım açısından daha faal oldukları bilinmekle birlikte –örneğin yerel yöneticilerle irtibat kurmak konusunda- bu katılımın, daha çok yukarı eğitim ve gelir gruplarına mensup kişilerce yoğun biçimde yapıldığı ve alt tabakalarda yer alanlarla üst tabakalarda yer alanlar arasında bu tür katılım anlamında önemli farklar olduğu görülmektedir (Schlozman, Verba vd, 1999: 433).

Dördüncü olarak Amerikan sivil toplum hayatının zayıflamasının bir göstergesi ve nedeni olarak da cemiyet hayatında meydana gelen erozyona kimilerinin işaret edilmektedir (Skocpol & Fiorina, 1999). Gönüllü (mahalle ve hayır kurumlarından, rekreasyonel örgütlenmelere ve kardeşlik cemiyetlerine kadar) örgütlenmelere ilginin giderek azalıyor olması, artık insanların daha fazla tek başlarına bowling oynuyor olmaları şeklinde popüler olmuş ifadesinde belirtildiği gibi (Putnam, 2000) cemiyet hayatının zayıfladığını göstermektedir. Bu görüşe katılmayanlar ise asıl sorunun cemiyet içi bağlantılarda meydana gelen zayıflama ve kopukluklardan (yani sosyal sermaye azalmasından) değil cemiyetler ile idare arasında ortaya çıkan kopukluklardan ve bağlantısızlıklardan kaynaklandığını söylemektedirler (Cooper ve Musso, 1999).

2. Çözüm(ler): Cemiyet içi ve Cemiyetlerle İdare Arası Bağlantıları Artırmak

Çözüm noktasında ise ilk görüşü savunanlar, yani cemiyet hayatında bağlantısızlıkların sorunun asıl

kaynağı olduğunu söyleyenler bu ilişkilerin ve bağlantıların artırılması doğrultusunda çözümler teklif ederken (bak. Putnam, 2000); cemiyetler ile idare arasındaki bağlantısızlığın asıl sorun olduğunu söyleyenler ise bu bağlantıların artırılması yönünde öneriler geliştirmişlerdir (bak. Cooper ve Musso, 1999). Uygulanan bazı reformlar ise hem cemiyet içi hem de cemiyetlerle idare arasındaki bağlantıların artırılmasını aynı anda hedeflemişlerdir.

Hükümetlere duyulan güvenin kaybolması, kitlelerin idare(ler) tarafından alınan politika kararlarını etkileyememeleri, cemiyetleri etkileyen büyük ekonomik kayma ve değişimlerle birleşince idarenin her seviyesinden duyulan memnuniyetsizlik miktarı artmıştır. Pek çok kimsede kendi hayatlarını ve cemiyet hayatını yeniden inşa etmeye yarayacak yeni yaklaşımlar geliştirilmesi beklentisi oluşmuştur (Kretzman ve McKnight, 1993).

Bu beklentiye yanıt olarak daha 1960'lardan itibaren pek çok çözüm formüle edilmiş ve hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu çözümler bireyin katılımının o bireye yüklediği şahsi maliyetlerin (zaman, para vb) azaltılmasından (Cooper, 1979) cemiyet kapasitelerinin artırılmasını hedefleyen uygulamalara kadar oldukça yaygın bir alanı kapsamış ve bu reform çabalarının asıl hedefini kent mahalleleri oluşturmuş ve buralardaki demokratik hayat canlandırılma-ya çalışılmıştır.

Özellikle 1980 lerden sonra halkın demokratik süreçteki rolünü artırmayı hedefleyen pek çok reform çabası oy kullanma davranışı üzerine odaklanmıştır (Berry vd. 1993). Eyalet yönetimleri 100 milyon doların

Cemiyetleri, özellikle de yerel toplulukları hedef alan diğer reform çabaları, yerel cemiyetleri 'problemlere uygun çözümlerin üretileceği mekanlar' olarak tanımlamışlardır ve buralarda 'cemiyet kapasitelerinin artırılmasını' hedeflemişlerdir.

üzerinde bir harcama yaparak seçmen kayıt işlemlerini kolaylaştırmayı, böylelikle seçmenin külfetli ve yıldırcı kayıt işlemleri yükünü hafifletmeyi hedeflemişlerdir (Putnam, 2000). Ancak, Berry vd.(1993) nin tespit ettikleri gibi, oy kullanmak, tek başına vatandaşlık bilincine ve cemiyet inşa edilmesine yeterli katkıda bulunmadığı gibi memnuniyetsizlikleri de ortadan kaldırmamaktadır.

Cemiyetleri, özellikle de yerel toplulukları hedef alan diğer reform çabaları, yerel cemiyetleri 'problemlere uygun çözümlerin üretileceği mekanlar' olarak tanımlamışlardır ve buralarda 'cemiyet kapasitelerinin artırılmasını' hedeflemişlerdir. Bu programlar, 19.yüzyıla kadar geçmişleri götürülebilecek göçmen konutlarının yapılması projelerinden Ford Kuruluşunun Gri alanlar projesine ve 1960'ların Yoksullukla Savaş programlarına kadar pek çok kesimi ve alanı kapsayan programlar olmuşlardır (bu programların kapsamlı analizleri için bakınız Berry, Portney vd, 1993; Chaskin, Brown vd, 2001). Komşular arasında yüz yüze ilişkiler sonucu kurulacak bağların, onların müşterek sorunlarına müşterek çözümler üretmelerine yarayacak bir kapasite –sosyal sermaye – oluşturacağı ve çeşitli menfaat gruplarına karşı bu cemiyetlerin kendi çıkarlarını korumalarına yardımcı olacağı ana fikri ve normatif gerekçesinden hareketle yola çıkmıştır bu programlarda. Berry vd'ne göre asıl sorunda 'katılımı, insanlar için, özellikle yaşadıkları cemiyetler içinde anlamlı hale getirmektir' (1993:4).



Artan memnuniyetsizliklere bir yanıt olarak cemiyet merkezli reform hareketlerinin ilk dalgası bu işle görevlendirilmiş kamu ajanslarınca 1960'larda ve 1970'lerde başlatıldı. Ancak, Johnson yönetiminin Cemiyet Hareket Programı (Community Action Programs -- CAP), Carter yönetimin Kamu Dahil Ediliyor (Public Involvement) programları gibi pek çok program ardında yalnızca başarısızlık bıraktı (Berry vd. 1993). Bu programlar hem alt hem de orta tabakadan kesimleri hedef almıştır. Ancak her iki hedef kesimi de siyasi anlamda güçlendiremediği gibi bu programlar onların memnuniyetsizliklerini de ortadan kaldıramamıştır.

1960 ve 1970'lerde uygulanan bu programları eleştirenler, bu programlarla ilgili asıl sorununun yukarıdan aşağıya uygulanan idari reformlar olmalarından kaynaklandığı üzerinde mutabık kalmışlardır. Bu programların hedef kitlelere onlar için anlamlı katılım fırsatları tanımadığı üzerinde görüş birliği oluşmuştur (bak Berry vd. 1993). Moynihan (1965), hükümetin, katılımın ne anlam ifade ettiğini anlayamadığını ve bürokratlarında güçlerini paylaşmak istemediklerini söylemektedir. Berry vd. (1993) bu ilk kuşak reform hareketlerinde ne ajans bürokratlarının ne de yerel yöneticilerin çoğunun otoritelerini gerçekten paylaşmak istemediklerini, Kongre'nin de vatandaşın etkili katılımını artıracak gerçekçi özendiriciler sunmadığı değerlendirmesini yapmaktadırlar.

Berry vd (1993) az sayıdaki başarılı uygulamanın başarısını hangi değişkenlerin açıkladığını tespit etmeye çalışmışlardır. Bu araştırmacıların yaptıkları nicel ve nitel değerlendirmeler sonucu, vatandaş dahil etme amacıyla kullanılan farklı teknikler ile vatandaş katılımı arasında anlamlı bir istatistiki ilişki bulunmadığı gibi pek çok yasal-kurumsal yapısal özellikler ile program etkinliği arasında da bir korelasyon olmadığı ortaya konulmuştur. Çok az sayıdaki başarılı programın ardında bu reformu gerçekleştirmeye kendini vermiş bir kaç yönetici olduğu ortaya çıkmıştır (bak. Berry vd 1993: 43-44).

Mahalle Temelli Katılım

1970'lerin ikinci yarısından itibaren ikinci dalga yerel yönetim reformları başladı. Bunlar önceki prog-

ramlar gibi federal hükümet tarafından yukarıdan aşağıya sunulan idari reformlar değildi. Çıkışları aşağıdan yukarıya doğru oldu. Birmingham, Dayton, Portland, San Antonio, St. Paul, New York ve Seattle gibi A.B.D. nin çeşitli kentlerinde yerel olarak 'yetiştirildi' bu reformlar ve her biri kendine özgü idi. Bu reformların ortak noktası vatandaşlara, onların oy kullanmanın dışında yerel politika kararlarını etkilemelerini sağlayacak mahalle temelli mekanizmalar sunmalarıdır.

Uygulamaların etkisini tespit amacıyla Berry vd. (1993) bu reformların yapıldığı 5 kenti, kontrol grubu olarak aldıkları ve reform uygulanmayan diğer 10 kent ile karşılaştırmışlardır. Sonuçta, cemiyet hayatında farklı gruplar arasında ve bunlarla idareler ve çeşitli ekonomik faaliyetlerle uğraşanlar arasında çatışma, güvensizlik ve hoşgörüsüzlüğün azalmış olduğunu ve bu yolla da cemiyetlerin siyasi hayatlarının ciddi bir dönüşüm geçirdiği tespit edilmiştir. Sonuçlar, mahalle örgütlenmelerinin genel katılım oranlarını artırmadığını ancak katılımın niteliğini ve kalitesini ciddi biçimde artırdığını; daha kuvvetli bir cemiyet ruhu ortaya çıkardığını; daha fazla tatmin olan bir halk ile bu halkın taleplerine daha duyarlı yönetimler meydana getirdiğini ortaya koymuştur (Berry vd. 1993). Belki bunlardan daha da önemlisi, bu mahalle örgütlenmeleri, çoğu gönüllü katılım esasına dayanıyor olmalarına rağmen, varlıklarını 20 yılı aşkın bir süredir devam ettirebilmişlerdir.

Bu şehirleri farklı yapan, onların başarılı olmasını sağlayan neydi? Başarı nasıl açıklanabilir? Araştırmalarında Berry vd (1993: 47) bu soruya yanıt olarak şu cevabı bulmuşlardır: 'her zamanki şüpheliler – bunlara demografik özellikler, nüfusun homojen olması, reform hükümetlerinin/idarelerinin varlığı ve ekonomik kaynakların mevcudiyeti – bu başarıyı açıklamıyordu'. Bu şehirlerde başarıyı açıklayan müşterek bir doku ortaya çıkmıştı:

Evvela, katılımı sağlamak için çok kuvvetli bir motivasyon vardı. Bu motivasyon üç kaynaktan geliyordu:

Vatandaşlar istekliydi, yerel hükümet liderleri istekliydi ve çok net ifade edilmiş bir vizyonları vardı ve federal hükümetin koyduğu katılım ile ilgili güçlü yönlendirmeler vardı.

Başarıyı açıklayan ikinci faktör bu mahalle örgütlenmelerinin ana tasarımlarında yatıyor. Her bir şehirde üç ana örgütlenme tasarımı anahtar role sahipti: Katılım, meselelerin yüz yüze konuşulabilmesini olanaklı kılacak etkileşimi

mümkün kılan küçük ve doğal sınırları olan mahalle temelli birimler temelinde sağlanmıştı². Sistem daha başından itibaren tüm kenti kapsayacak biçimde düşünülmüştür. Katılım sisteminin sürdürülebilirliğini temin edecek siyasi yenilikler ve mekanizmalar –ki bunlara mahallelere sistemli bilgi akışı sağlanması; mahalle örgütlenmelerinin herkese ulaşabilmelerinin ve iletişimlerinin desteklenmesi; plan yapma, bütçe ve büyük kent projeleri hakkında politika belirlemede halk girdisini sağlayacak mekanizmalar kurulması – daha işin başında reformlara girilirken mevcuttu ve sonradan parça parça eklenmemişti.

Başarıyı açıklayan üçüncü faktör, sofistike bir siyasi dengein kurulması olmuştur. Daha baştan vatandaşlar ve idareciler partizan siyasetin ve tercihlerin egemen olmasını kati surette birlikte reddetmişler ve yine birlikte kentle ilgili konularda politika yapımı ve uygulamasının sistemin günlük işleyişi haline gelmesini sağlamışlardır.

Evvela, katılımı sağlamak için çok kuvvetli bir motivasyon vardı. Bu motivasyon üç kaynaktan geliyordu: Vatandaşlar istekliydi, yerel hükümet liderleri istekliydi ve çok net ifade edilmiş bir vizyonları vardı ve federal hükümetin koyduğu katılım ile ilgili güçlü yönlendirmeler vardı.

2 Ülkemizin aksine ABD kentlerinde mahalle örgütlenmesi (sınırları, muhtarlık ve meclis gibi yöneticileri) yoktur ve aslında neighborhood kelimesi mahalleden çok komşu anlamına gelmektedir. Aslında burada bir anlamda Amerikalılar bizde yüzyıllardır mevcut olan mahalle ve örgütlenmesini bir anlamda yeniden keşfetmektedirler ve yerel demokrasiyi güçlendirmek için kullanmaktadırlar.

Nihayet bu kentlerde katılımın işlemlerini açıklayan sonuncu ve belki de en önemli faktör her bir şehirde ekonomik ve siyasi nedenlerle geri adım atılmak zorunda kalınan noktaya ulaşmadan evvel güçlü bir katılım seviyesine ulaşılmış olmasıdır.

Sonuç

Berry vd'nin bu klasik araştırması 'Kent Demokrasi-sinin Yeniden Doğuşu' (The Rebirth of Urban Democracy) hem akademik camiada hem de profesyoneller arasında etki yapmış ve kitap yazıldıktan sonra Los Angeles gibi bazı büyük kentlerde de mahalle temelli reformların yapılmasında model olarak kullanılmıştır. Ülkemizde de zaman zaman ABD demokrasisinin hastalığının belirtileri ya da nedenleri olarak gösterilen katılım ve güven sorunlarından yakınılmaktadır. Zaman zaman da farklı ölçeklerde benzer katılım uygulamalarına gidilmektedir. Kentleşmenin hızla devam ettiği ülkemizde, katılım ile ilgili şikayetlerin artacağı, çözüm yolları arayışlarının da paralel olarak bunu izleyeceği muhakkaktır. Bu yazıda kaba hatlarıyla okuyucu güçlü bir yerel demokrasi geleneği -Toucqville tarafından tescillidir- olan ABD'de ki uygulamalardan haberdar edilmek istenmiştir.

Açık ki, literatürümüzde de -maalesef- sıkça rastladığımız üzere, bu tür yazıların en önemli sıkıntılarından bir tanesi sorgusuz biçimde batıda uygulanan modelleri/reformları bire bir ithal etme amacıyla özendirme hastalığıdır. Oysa yerel gelenek, tarih, kurumlar ve kültür göz önüne alınmadığında bu tür yapay transplantasyonları vücut daha baştan reddetmektedir. Dolayısıyla bu yazının amacı bu reform

örneklerinin ithalinin özendirilmesi değil bu uygulamaların ve temel başvuru kaynaklarının Türkçe bilgi dağarcığına kazandırılmasıdır.

KAYNAKLAR

- Berry, J. M., Portney, K. E., & Thomson, K. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Chaskin, R. J., Brown, P., Venkatesh, S., & Vidal, A. 2001. *Building Community Capacity*. New York: Aldine de Gruyter.
- Chaskin, R. J., & Garg, S. 1997. The Issue of Governance in Neighborhood-based Initiatives. *Urban Affairs Review*, 32(5): 631-661.
- Cooper, T. L. 1979. The Hidden Price Tag: Participation Costs and Health Planning. *American Journal of Public Health*, 69(4): 368-374.
- Cooper, T. L., & Musso, J. A. 1999. The Potential for Neighborhood Council Involvement in American Metropolitan Governance. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 1(2): 199-232.
- King, C. S., & Stivers, C. 1998. *Government is Us: Public Administration in Anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kretzmann, J. P., & McKnight, J. L. 1993. *Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*. Evanston, IL: Institute for Policy Research.
- Moynihan, D. P. 1965. *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*. New York: Free Press.
- NES. 2003. National Election Studies, <http://www.umich.edu/~nes/>, erişim 08/08/2003: University of Michigan.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. 1995. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1): 65-78.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E. 1999. Civic Participation and the Equality Problem. In T. Skocpol, & M. P. Fiorina (Eds.), *Civic Engagement in American Democracy*: 427-459. New York: Russell Sage Foundation.
- Skocpol, T., & Fiorina, M. P. (Eds.). 1999. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington D.C.: Brookings Institute.



Sağlık Hizmetlerinde Adem-i Merkeziyetçilik

Sevgi SUÇIN

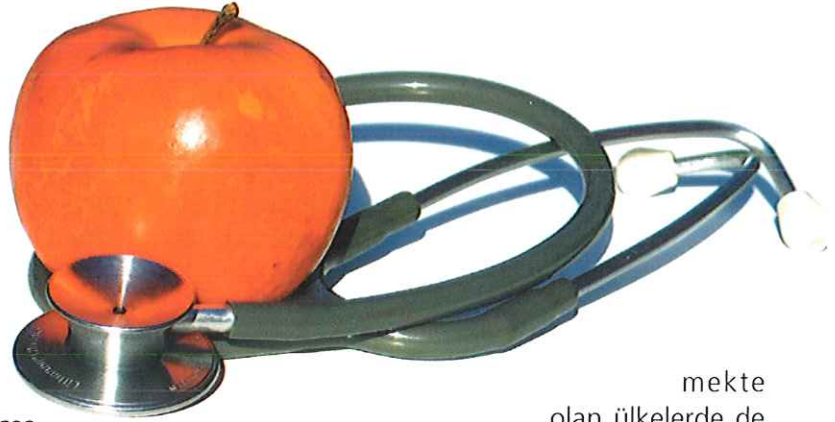
Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Proje Koordinasyon Birim Sorumlusu

Summary

The increasing cost of health care services leads to debates about the centralized structure both the developed countries and the developing countries. The European Countries like Spain, Italy and The United Kingdom claim that over centralized structure leads to unnecessary bureaucracy, over red tape and over control, and this leads to increase the cost of health care services. Rondinelli (1983), Seabright (1996) and Bossert (2002) et al claim that decentralization will increase the service quality and decrease the cost. However, Shleifer (1985), Levaggi & Smith (2003) and Laffont (2000) do not share the same view. This paper examines what decentralization is and its conceptualization process and why its definitions are complex and what the decentralization concept in health sector is and its impacts on health service quality.

Özet

Sağlık hizmetlerinin giderek artan maliyeti, gelişmiş pek çok Avrupa ülkesinde olduğu kadar geliş-



mekte olan ülkelerde de merkezi yapılanmanın sorgulanmasına neden olmaktadır. İtalya, İngiltere, İspanya gibi Avrupa ülkeleri, aşırı merkeziyetçi yapılanmanın, hantal bürokrasiye, aşırı kırtasiyeciliğe ve aşırı denetime neden olduğunu, bu durumunda sağlık hizmetlerinde maliyeti arttırdığını ileri sürmektedirler. Rondinelli(1983), Seabright(1996) ve Bossert(2002) vb bilim adamları sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçiliğin, hizmet kalitesini arttıracaklarını, maliyetleri düşüreceklerini iddia etmektedirler. Shleifer(1985), Levaggi & Smith(2003) ve Laffont(2000) vb bilim adamları ise, bunun aksini savunmaktadırlar. Bu çalışmada, adem-i merkeziyetçilik terimi, kavramsallaşma süreci ve tanım karmaşası, sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçilik kavramı ve hizmet kalitesine etkilerinin ölçülebilirliği incelenecektir.

Giriş



ki büyük dünya savaşının ardından endüstri ve sanayi sektörünü yeniden kurmaya çalışan devletlerin yönetim organizasyonu ve idari yapılanma bakımından tercihleri, dönemin gayri safi milli hâsılayı maksimize etmeyi hedefleyen sermaye yoğun endüstrileşme politikalarına ve bu politikayı savunan ekonomi teorilerine en uygun yönetim tarzı olarak kabul edilen merkezi yönetimden yana olmuştur. (Rondinelli, 1983).

1950'li ve altmışlı yılların ekonomik uygulamalarına damgasını vuran ve ekonomik gelişme programlarına borçlandırma yoluyla destek veren Dünya Bankası gibi uluslararası finansman kurumlarınca da, ekonomik kalkınmanın tek çaresi olarak algılanan ekonomik kalkınma programları, programların doğru uygulanması ve parasal desteklerin en iyi biçimde kullanılmasının sağlanması gibi kaygılar, merkezi yapılanmanın en uygun idari yapılanma olarak kabul görmesine katkıda bulunmuştur. İyi borç idaresi ve verilen kaynakların doğru yerlerde kullanılmasının sıkı bir biçimde denetlenmesinde ısrarlı olan uluslararası finansman kurumları da merkezi idari yapılanmayı desteklemişlerdir.

1970'li yıllar, merkezi idarenin ve sıkı merkezi denetimin, aslında sanıldığı gibi ekonomik kalkınmanın ve hizmetlerin en iyi şekilde sunulmasının tek çaresi olmadığı, aksine merkezi yapılanmanın doğal sonucu olan hantal bürokrasinin ve aşırı kırtasiyeciliğin, endüstrileşme ve kaliteli hizmet sunumu çabalarına zarar verdiğinin yüksek sesle dile getirilmeye başlandığı yıllar olmuş, çözüm arayışlarını da beraberinde getirmiştir.

Aşırı bürokratik yapıyı engellemek, kırtasiyeciliği azaltmak; hızlı, çevik, problem çözme kabiliyeti yüksek ve dinamik bir devlet yapılanma modeli arayışları, adem-i merkeziyetçiliğin, bütün bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak yeni bir örgütlenme biçimi olarak popülerleşmesine katkıda bulunmuştur. Bu akım doğrultusunda, gelişmekte olan Gana, Zambiya, Uganda gibi ülkelerde, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi borç veren uluslararası kurumların dayatmasıyla; Hollanda ve Almanya gibi Avrupa Ülkelerinde II. Dünya Savaşı'nın ardından

oluşan aşırı merkeziyetçi yapılanmaya tepki olarak, İngiltere'de daha fazla demokrasi talepleri ve İsveç'te aşırı merkeziyetçilik ile aşırı düzenlemeciliği önleme kaygılarıyla, adem-i merkeziyetçi yapılanmaya gidilmiştir (de Vries, 2000).

Bu çalışmada, adem-i merkeziyetçilik terimi, kavramsallaşma süreci ve tanım karmaşası, sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçilik kavramı ve hizmet kalitesine etkilerinin ölçülebilirliğinin değerlendirilmesi hedeflenmektedir.

Adem-i merkeziyetçilik nedir?

Adem-i merkeziyetçiliğin tanımı ülkelere, tecrübelere, politik eğilimlere ve bireylere göre sıklıkla değişkenlik göstermektedir. Pek çok adem-i merkeziyetçilik tanımı olmasına karşın, en çok tercih edilen, Rondinelli tarafından yapılan adem-i merkeziyetçilik tanımıdır: "Adem-i merkeziyetçilik, planlama, karar verme ya da idari yetkinin merkezi hükümetten, taşra organlarına, yerel idari birimlere, yarı özerk ve parastatal organizasyonlara ya da sivil toplum örgütlerine transferidir" (Rondinelli vd., 1983). Yetki devri yapılan alan, kurum ve yetki devri oranına göre adem-i merkeziyetçiliğin formları, "dekonsantrasyon", "delegasyon", "devölüsyon" ve işlevlerin hükümetten hükümet dışı kurumlara transferi olarak genellikle dört başlık altında tanımlanmaktadır (Rondinelli & Cheema, 1983). İşlevlerin hükümetten, hükümet dışı kurumlara devri zaman zaman özelleştirme olarak da adlandırılmaktadır.

Dekonsantrasyon: Merkezi hükümet uhdesindeki sorumlulukların yeniden dağıtımını öngörür. Yetki ve sorumluluğun, merkezi organlardan, merkezi organların taşrada yer alan bölgesel organlarına transferi anlamında kullanılmaktadır.

Delegasyon: Yetki ve sorumluluğun, merkezi organlardan, merkezi organların kontrolünde olmayan yarı özerk oluşumlara, sivil toplum örgütlerine, bölgesel ve yerel yönetimlere transferini ifade eder.

Devölüsyon: Yetki ve sorumluluğun, merkezi organlardan, resmi yetki ve faaliyetleri paylaşan kanuni ve anayasal kurumlar vasıtasıyla devletin daha alt seviyedeki özerk birimlerine transferidir.

Görevlerin hükümetten sivil toplum kurumlarına transferi ya da diğer bir ifadeyle özelleştirme: Bazı

planlama ve idari sorumlulukların ya da kamu görevlerinin, hükümetten, gönüllü, özel ya da sivil toplum örgütlerine devridir. Bazı durumlarda hükümet, ulusal endüstriyel ve ticaret kurumu, politik partiler, meslek kurumları ya da kooperatifler gibi paralel organizasyonlara görev devri yapabilmektedir. Bazı durumlarda ise malların üretimi ve arzı gibi sorumluluklar özel organizasyonlara devredilir. Bu durum "özelleştirme" olarak adlandırılmaktadır (Rondinelli et al, 1983).

Rondinelli'nin yaygın kabul gören bu tanımlarının yanısıra pek çok adem-i merkeziyetçilik tanımı mevcuttur. Saltman vd. (2003), adem-i merkeziyetçiliği, *"Yaygın olarak kabul edilen tanımlara göre, adem-i merkeziyetçilik, planlama, yönetim ve karar verme yetkilerinin daha yüksek organizasyonlardan daha alt seviyedeki organizasyonlara transferi"* olarak tanımlar. Levaggi ve Smith (2003) daha geniş bir çerçeveden bakarak adem-i merkeziyetçiliğin, merkezi otoriteden daha fazla yetkinin yerel kuruluşlara transferi olduğunu belirtirler.

Adem-i merkeziyetçilik terimi, politik, coğrafi, yönetim, kalkınma planları, sosyal politika gibi pek çok disiplin bağlamında kullanılmaktadır. Kamu seçim teorisi, temel ajans teorisi, mali federalizm ve merkez-yerel ilişkileri gibi pek çok kavramsal literatürde karşımıza çıkmaktadır. Bu durum idari, mali, coğrafi temellere dayalı, farklı unsurlara önem veren pek çok adem-i merkeziyetçilik tanımı yapılmasına neden olmaktadır.

Yapılan tanımların çoğu, mali federalizm zeminine oturtulur. Mali federalizm teorisine göre, mali adem-i merkeziyetçiliğin, yerel kamu mallarının ve hizmetlerinin sağlanması ile yerel nüfusun isteklerini birbirlerine yaklaştırarak, bu malların ve hizmetlerin üretiminde daha fazla yenilik ve tecrübeyi birleştirerek, hem tahsis hem de üretkenliği arttırması beklenir (Jimenez ve Smith, 2005). Jimenez ve Smith, mali adem-i merkeziyetçiliğin bu iyimser ve geniş kapsamlı tanımına göre, kamu mallarının ve hizmetlerinin sunumunun, adem-i merkeziyetçi bir yapıya dönüştürülmesinin üretimde etkinliği arttırmasının olası olduğunu; ancak pek çok unsuru bünyesinde barındıran yerel kavramını karşılayamayacak kadar genel bir tanım olduğunu ifade etmektedirler.



Adem-i merkeziyetçilik kavramının belirsizliğini azaltmak ve belli bir kavramsal çerçeve çizmek için yaygın olarak kullanılan tanımlardan faydalanmak mümkündür. Örneğin Burns vd. (1994) adem-i merkeziyetçiliğin beş boyutunu şöyle tanımlamaktadırlar:

- Yerelleşme: Yerel ofislerin fiziksel olarak yeniden yapılandırılması
- Esneklik: Çok disiplinli ekipler ve çok yeteneklilik
- Devretme: Karar verme yetkilerinin devri
- Organizasyonel: Organizasyonel kültür ve değerlerin yeni duruma uyarlanması
- Demokratlaştırma: Halka yönelik fırsatları çoğaltma

Burns vd.'nin tanımladıkları adem-i merkeziyetçiliğin beş boyutundan, ekonomik ve idari alanlarda olduğu kadar, sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçi programlar hazırlamada da faydalanılabilir. Adem-i merkeziyetçiliğin temel özellikleri arasında gösterilen halkı ön plana çıkarma, katılımcı olmaya teşvik ve yerel yönetimlerin ihtiyaçları doğrultusunda yeniden yapılanma unsurlarını da içinde barındırmaktadır.

Bunun yanında Hambleton vd. (1996) adem-i merkeziyetçiliğin özelliklerini şöyle sıralamaktadır:

- Coğrafyaya dayalı: Fiziksel dağılım
- Güce dayalı: Karar verme yetkisi
- Yönetimsel: Hizmetlerin kalitesini geliştirme
- Politik: Yerel demokrasiyi geliştirme

Polit vd. (1998) ise, adem-i merkeziyetçiliğin özelliklerini ikili seçenek sunan üç grupta tanımlamıştır:

a Politikler: Yetkinin seçilmiş temsilcilere verilmesi
İdari: Yetkinin atanmış kuruluşlara ya da yöneticilere verilmesi

b Rekabetçi: Rekabetçi ihale yöntemi (eksiltme)
Rekabetçi olmayan: Bütçesini yönetmesi için daha fazla yetki verilen ajans

c Dahili: Organizasyon dahilinde adem-i merkeziyetçilik

Devir: Yasal olarak kurulmuş organizasyonu ayırmak için adem-i merkeziyetçilik

Sağlık Hizmetlerinde Adem-i merkeziyetçilik

Ekonomi, yönetim, politika ve coğrafi unsurlar temelinde pek çok tanımla yapılmış, karşın adem-i merkeziyetçiliğin tam olarak ne olduğu, hangi kriterleri içerdiği; yetki devrinin mi, mali özerkliğin mi, görevlerin devrinin mi ya da bu unsurların tümünün bir arada devrinin mi ve de hangi düzeyde devrinin adem-i merkeziyetçilik olarak kabul edileceği hâlâ tartışılmaktadır. Tüm bu kavram kargaşası içerisinde sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçiliğin ne olduğu, nasıl ve hangi düzeyde olması gerektiği ile ilgili açık ve anlaşılır bir tanım bulunmamaktadır. Sağlık sektöründe açık ve anlaşılır bir adem-i merkeziyetçilik tanımı olmaması bu dönüşümün sağlık hizmetlerinde durumunu ve etkisini tespit etme çalışmalarının önünde ciddi bir sorun teşkil etmektedir (Atkinson 1995; Levaggi ve Smith 2003; Saltman vd., 2003).

Hizmet sunucuları ile hizmet alıcılarını birbirine yaklaştırması beklenen adem-i merkeziyetçiliğin, sağlık



hizmetlerinde kalite ve verimliliği arttırması beklenmektedir. Seabright (1996), yerel halka daha yakın olan yerel yöneticilerin, yerel halkın sağlık ihtiyaçları, ihtiyaç öncelikleri ve hizmet beklentileri hakkında daha fazla ve daha doğru bilgiye erişeceği, bu nedenle yerel düzeyde hizmet

sunumunda daha başarılı olacaklarını söylemektedir. Benzeri görüşleri savunan Bossert vd. (2002: 14), sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçilikten beklenen faydaları şöyle sıralamaktadır:

- Hizmetlerin, yerel hizmet kullanıcılarının tercihleriyle biçimlendirilmesi ve yerel düzeyde kaynak tahsisi ve kullanım yetkisinin birleştirilmesi suretiyle, hizmet üretim etkinliğinin, maliyet bilincinin ve finans tahsis etkinliğinin arttırılması,
- Yerel düzeyde daha yüksek maliyet bilinci oluşturularak teknik etkinliğin arttırılması,
- Hizmet sunumunun yerel koşullara adaptasyon ve tecrübelerle yenilenmesi,
- Hizmet kullanıcılarının gözetimi ve karar sürecine katılımlarıyla yasallık, hesap verilebilirlik, şeffaflık ve kalitenin arttırılması,
- Ve geleneksel olarak marjinal bölgelere ve gruplara giden kaynakların yeniden dağıtımı ile daha fazla eşitlik sağlanması.

Adem-i merkeziyetçiliğin savunucularının beklentileri de, yukarıda sıralanan faydalar ile örtüşmektedir: Adem-i merkeziyetçilik kırtasiyeciliği azaltacak, yerel sorunlara hassasiyeti arttıracak; din, dil, kabile gibi etnik grupların yerel yönetimce daha iyi temsil edilmesini sağlayacak, yerel düzeydeki idari kapasiteyi güçlendirecek, ulusal kalkınma planlarına genellikle antipati besleyen yerel elitlerin direncini kırıp sisteme dahil edebilecek, yerel hizmetlerin sağlanmasında yerel halkın istihdam edilmesiyle hizmet maliyetini azaltacak, politik istikrarı ve ulusal birliği arttıracaktır (Waldo 1948; Webb & Webb 1963; Foster & Flowden 1996; Rondinelli & Cheema 1983; Osborne & Gaebler 1993; Landy 1993; Ranson & Stuart 1994 vb.). Bununla birlikte Griffin (1981), bu sonuçlara ulaşmanın adem-i merkeziyetçiliğin hangi koşullar altında uygulandığına bağlı olduğunu vurgular.

Tüm bu faydaları elde edebilmek için adem-i merkeziyetçilik girişimlerinde, yerel yönetimlerin ya da yerel kurumların özerklik sınırlarının iyi belirlenmesi ve net olması, merkezi hükümetin kontrol, yetki ve standartlarının iyi tespit edilmesi gerekmektedir. Aktarılan sorumluluklar ve yetkiler arasında denge unsuru gözetilmelidir. Daha da önemlisi yerel yöne-

timlerin ya da kurumların üstlendikleri görevi nasıl finanse edecekleri açıkça belirlenmeli, yetki, sorumluluk ve finansman unsurları orantılı olmalıdır (Levaggi & Smith, 2003). Aksi durumda, sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçiliğin beklenenin aksine olumsuz sonuçlar doğurması ihtimali de yüksektir.

Genellikle merkezden yerele yetki ve sorumluluk transferi, yerel halkı daha fazla etkilemektedir. Belli bir standardın belirlenmemesi durumunda, hizmetlere erişimde ve alınan hizmet kalitesinde eşitsizlikler yaşanabilmektedir. Bu nedenle, hizmet sunumunda belli standartların belirlenmesi ve uygulanması denetimlerle sağlanmalıdır (de Vries, 2000). Bazı bilim adamları, adem-i merkeziyetçi yapılanmalarda yerel yönetimlerin birbirleriyle rekabet edeceğini, politik kazancı yüksek olan hizmetlere yatırım yapmayı tercih edeceklerini, bunların yüksek maliyetlerini vergi olarak yerel nüfusa yansıtacaklarını, bölgeler arasında eşitsizliklere neden olacaklarını ve bunun da merkezin müdahalesini gerektireceğini iddia etmektedirler. Bu tür sorunların fakir bölgelerden zengin bölgelere göçü tetiklediği iddia edilmektedir (Levaggi & Smith, 2003). Finansmanın, yıllık harcama oranları temel alınarak merkezden tahsis edilmesi ve yerel yönetimler ya da kurumlar tarafından idare edilmesi durumunda, zengin bölgelerin harcama oranları fakir bölgelerin harcama oranlarına göre çok yüksek olduğundan, finansmanda büyük payı yine zengin bölgelerin aldığı gözlemlenmektedir (Levaggi & Smith, 2003). Bütün bu tespitler adem-i merkeziyetçilik reformlarının, bölgesel hassasiyetler göz önünde bulundurularak titizlikle hazırlanması, uygulama sürecinde ortaya çıkabilecek yeni koşullara uyulanabilecek şekilde esnek olması gerektiğini göstermektedir. Bazı araştırmacılar, yerel yönetimlerin verilecek sorumlulukları yerine getirecek donanımları olmadığını, kalifiye ve yetenekli elemanlar için merkezi hükümete ihtiyaç duyulacağını; bu durumda tam anlamıyla adem-i merkeziyetçiliğe geçilmesini engelleyeceğini iddia etmektedirler (Carruthers & Stoner 1981; Hardin 1968; Bernier 1992; Balme & LeGales 1993; Segal 1997; Prud'homme 1995).

Sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçilik üzerine yazılan pek çok makalede, sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçiliğin uygulanması genel olarak

mali, idari ve politik olmak üzere üç ana unsur üzerinde temellendirilmektedir. Bununla birlikte, bu çok geniş bir sınıflandırmadır ve literatürde değinilmeyen pek çok alt sınıflandırmalar mevcuttur (Peckham vd., 2005). Benzer şekilde Hogget vd., bu konudaki endişesini, "adem-i merkeziyetçiliğin, bir dizi politik ve organizasyonel stratejileri örtmek için bulunmuş, bir çeşit kamufajın ardında, neredeyse içi boş bir terim haline geldiğini" (Hogget, Hambleton ve Hoggett içinde, 1996:215) vurgulayarak; kavramın, kendi amacı dışında pek çok ilgisiz konular içinde kullanıldığını söylemektedir.

Sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçiliği yalnızca yukarıda anılan üç makro özelliklerle sınırlamak ve uyarlayabilmek mümkün gözükmemektedir. Sağlık sektörünün, kendine has özellikleri ve problemleri ile oldukça karmaşık bir alan olması nedeniyle, adem-i merkeziyetçiliği tanımlarken ve sağlık hizmetlerine uyarlarken çok daha geniş bir perspektiften bakılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Organizasyonel anlamda sağlık hizmetlerinde ne ölçüde adem-i merkeziyetçi bir dönüşüm gerçekleştirilecektir? İdari yetkiler ve sorumlulukların devrinin sınırları nelerdir? İdari yetki ve sorumluluk devri birbirini tamamlayabilecek oranda yapılabilecek midir? Finansal yetki devrinin ölçüsü ne olacaktır? Yerel kurumlar ya da yerel yönetim kendi finansmanını arttırabilecek yetkilere sahip olacak mı yoksa merkezden gelecek ödemelere bağlı mı kalacaktır? Tüm bu sorulara nasıl yanıt verileceği, sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçiliğin ve hizmet kalitesine et-

Genellikle merkezden yerele yetki ve sorumluluk transferi, yerel halkı daha fazla etkilemektedir. Belli bir standardın belirlenmemesi durumunda, hizmetlere erişimde ve alınan hizmet kalitesinde eşitsizlikler yaşanabilmektedir. Bu nedenle, hizmet sunumunda belli standartların belirlenmesi ve uygulanması denetimlerle sağlanmalıdır

Hizmetin taraflarını oluşturan hastalar, hizmetin sunucusu olan sağlık çalışanları ve yeni sistemin adaptasyonunda önemli görevler düşecek olan sağlık hizmeti yöneticilerinin, adem-i merkeziyetçilik içindeki rollerinin ne olacağı, yeni sisteme ne kadar hazır oldukları ve bu sistemin işleyebilmesi ve işletilebilmesi için gerekli olan bilgi, beceri donanımına sahip olup olmadıkları, sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçiliği tanımlarken göz önünde bulundurulması gereken önemli hususlardır.

kilerinin değerlendirilmesinde önemli kriterler olarak görülmektedir (Peckham vd., 2005).

Öte yandan, sağlık hizmetlerinde yalnızca organizasyon yapısı değil, insan unsuru da dikkate alınması gereken önemli bir faktördür. Hizmetin taraflarını oluşturan hastalar, hizmetin sunucusu olan sağlık çalışanları ve yeni sistemin adaptasyonunda önemli görevler düşecek olan sağlık hizmeti yöneticilerinin, adem-i merkeziyetçilik içindeki rollerinin ne olacağı, yeni sisteme ne kadar hazır oldukları ve bu sistemin işleyebilmesi ve işletilebilmesi için gerekli olan bilgi, beceri donanımına sahip olup olmadıkları, sağlık hizmetle-

70'li yıllar ile birlikte hantal merkeziyetçi yapılanmaya parlak bir alternatif olarak görülmeye başlayan adem-i merkeziyetçilik hakkında çeşitli endişeler mevcuttur. Bir taraftan, adem-i merkeziyetçiliğin bölgeler, yerel yönetimler ya da kurumlararası rekabet ile yerel düzeyde hizmet kalitesini arttıracığı beklenirken (Shleifer, A., 1985) diğer taraftan baskın bir yerel gücün, rekabetin önünü kesebileceğinden endişe edilmektedir (Levaggi & Smith, 2003). Daha da önemlisi, yerel düzeyde hizmet alıcıları ve satıcıları arasında "danışıklı dövüş" yol açabileceği öngörülmektedir (Laffont, 2000).

Bir diğer endişe konusu ise, yerel yönetimlerin politik kaygılarla daha çok hızlı sonuç alabilecekleri, gözle görülür, politik güç kazanmalarını destekleyecek hizmetlere ağırlık vermeleri ihtimalidir. Böyle bir durumda, uzun süreli bakım gerektiren yüksek maliyetli kronik hastaların tedavisine yönelik hizmetlerin ihmal edilmesi riski belirmektedir (Levaggi & Smith, 2003). Bu tür riskler, hizmet kalitesinde ve çeşitliliğinde ulusal standartların belirlenerek tüm bölgelerde aynı düzeyde uygulanmasının sağlanmasında merkezin üstleneceği rolün önemini ortaya koymaktadır.

Teoride adem-i merkeziyetçiliğin mevcut sorunları çözeceği, dinamik ve işleyen bir sağlık sektörü oluşturulmasında itici güç olacağı yönünde iyimser bir yaklaşım olmasına rağmen; uygulamada bu yaklaşımı destekleyen güçlü kanıtlar yoktur. Adem-i merkeziyetçilik ve hizmette kaliteye etkileri açısından olumlu bir tablo çizen başlıca teori "mali federalizm" teorisidir (Peckham vd., 2005).

Gelişmekte olan ülkeler, Avrupa ülkeleri, Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada gibi gelişmiş ülkelerde farklı düzeylerde adem-i merkeziyetçilik örnekleri mevcuttur. Dolayısıyla olumlu ya da olumsuz sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçilik ile ilgili tecrübeler birikmiştir. Ancak, adem-i merkeziyetçiliğin çok farklı tanımları olması ve sağlık hizmetlerinde uygulanmasının devletlerin kültür, tarih, ekonomik durumu, kurum anlayışı, demokrasi geleneği gibi pek çok unsura göre değişiklik göstermesi mevcut tecrübelerden yararlanılmasını ve hizmet kalitesine etkilerinin değerlendirilmesini güçleştirmektedir.

Adem-i merkeziyetçi reformlarda yetki, finansman ve sorumluluk transferleri de ülkelere göre farklılıklar

rinde adem-i merkeziyetçiliği tanımlarken göz önünde bulundurulması gereken önemli hususlardır. Ayrıca, sağlık çalışanlarının maaşları bütçede çok büyük miktarlar tutmaktadır. Bu nedenle sağlık çalışanlarının hakları, çalışma koşulları ve ücretleri çok dikkatli planlanmalıdır. Adem-i merkeziyetçilik sürecinde, farklı bölgelerde çalışan sağlık personellerinin farklı maaşlar alması ya da ödemelerde sorunlar yaşanması, reform sürecinin önünü tıkayabilecek ciddi bir sorundur. Sağlık çalışanları genellikle güçlü mesleki organizasyonlara sahiptirler ve yaptırım güçleri oldukça yüksektir. Filipinler örneğinde olduğu gibi yeniden merkezileşmeye neden olma olasılıkları gözardı edilmemelidir.

göstermektedir. Bir ülkede yalnızca sorumluluklar devredilirken yetki devrinden kaçınılmakta, diğerinde yetki ve sorumluluk devri birlikte yapılırken finansman kontrolü merkezde bırakılmakta, bir başkasında her üç alanda birden yetki devrine gidilebilmektedir. Örneğin Zambiya'da bölge düzeyinde adem-i merkeziyetçi düzenlemeler yapılarak bölgelere kendi bütçelerini ve yıllık çalışma planlarını geliştirme yetkileri verilirken, onaylama ve her üç ayda bir denetleme yetkisi merkeze bırakılmıştır (Bossert vd., 2002). İngiltere'de ise Sağlık Bakanlığı'nın, bölge düzeyindeki kurumlarının harcama, personel alma ve çıkarma hususlarındaki yetki ve sorumluluklarının artırılması yoluna gidilirken sıkı bir hiyerarşik denetim sistemi kurulmuştur (Peckham vd., 2005). Yetki devrindeki bu farklılıklar, adem-i merkeziyetçiliğin hizmet çıktıları üzerindeki etkilerinin farklı düzeylerde ve farklı şekillerde gerçekleşmesine yol açmaktadır.

Adem-i merkeziyetçiliğin başarılı veya başarısız olması, reform planının yapısı, ülkenin ekonomik gücü, coğrafi dağılımı, eğitilmiş insan gücü, demokratikleşme düzeyi ve demokratik kurumlarının işleme düzeyi gibi unsurlarla yakından ilgilidir. (Omar, 2002). Ülkeden ülkeye büyük değişiklikler gösteren bu unsurların, adem-i merkeziyetçiliğin başarılı olması için hangi düzeyde olması gerektiğini gösteren herhangi bir kriter bulunmamaktadır. Dolayısıyla adem-i merkeziyetçilik deneyimleri, ülkeden ülkeye değişmekte ve çok farklı sonuçlar doğurmaktadır. Kanada'da çocuk ölüm oranlarının düşmesi, Finlandiya Sağlık Hizmetlerinde, adem-i merkeziyetçi yönetim modelinin uygulanabilmesi gibi bir iki örneğin dışında adem-i merkeziyetçiliğin hizmet kalitesini arttırdığı yönünde ciddi kanıtlar yoktur. Burada, Finlandiya'nın nüfusunun azlığı ve belediyelerin sağlık hizmetleri sunumunda çok uzun yıllara dayanan tecrübeleri olduğu unutulmamalıdır (Koivusalo, 1999).

Adem-i merkeziyetçiliğin hizmet kalitesine etkileri konusunda çok farklı görüşler bulunmaktadır. Örneğin Visshedijk vd. (1995), ekonomik alanda yapılan adem-i merkeziyetçilik reformlarının yerel düzeyde hizmet kalitesini ciddi anlamda arttırdığını iddia etmektedir. Visshedijk vd.'nin aksine Daura vd. (1998),



hizmet kalitesinin hizmet verilen alana, bölgelere ve gelir dağılımındaki yeniden düzenleme hususlarına göre değişebilir olduğunu söylemektedir. Foltz (1997), adem-i merkeziyetçilik reformları uygulamalarının Zambiya'da önemli ölçüde iyileşmeler yaptığını iddia etmesine karşın, Bossert ve Beauvais (2002), Gana, Zambiya, Uganda ve Filipinler'deki adem-i merkeziyetçilik reformları incelendiğinde, bu dört ülkede önemli bir gelişme tespit edemediklerini söylemektedirler.

Sonuç

Ekonomi, coğrafya, politika ve yönetim gibi tanımlandığı alan ve konuya göre, farklı unsurlar barındıran pek çok adem-i merkeziyetçilik tanımı bulunmasına rağmen, sağlık hizmetlerinde kullanabileceğimiz standard bir adem-i merkeziyetçilik tanımı bulunmamaktadır. Sağlıklı bir değerlendirme yapılabilmesi için, adem-i merkeziyetçiliğin ne olduğunu ve hangi unsurları içinde barındırdığını kesinleştirecek daha kapsamlı araştırmalara dayanan, sınırları daha net çizilebilen, üzerinde büyük ölçüde uzlaşılabilen somut bir kavramsallaşma sürecine ihtiyaç bulunmaktadır.

Adem-i merkeziyetçiliğin hizmet kalitesine etkileri ve bu etkilerin ölçülebilirliği ile ilgili çok fazla araştırma yoktur. Bu konuda en fazla ve sonuç verir araştırmalar mali konularda yapılmıştır. Ancak sağlık hizmetleri, kendine has özellikleri ve karmaşık yapısı ile adem-i merkeziyetçiliğin hizmet kalitesine etkilerinin ölçülebilirliğini zorlaştırmaktadır. Bu ne-

Gelişmekte olan ülkeler, Avrupa ülkeleri, Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada gibi gelişmiş ülkelerde farklı düzeylerde adem-i merkeziyetçilik örnekleri mevcuttur. Dolayısıyla olumlu ya da olumsuz sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçilik ile ilgili tecrübeler birikmiştir.

denle sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçiliğin hizmet kalitesine etkilerinin ölçülebilmesi için, ölçüm kriterlerinin neler olduğu bilinmeli, adem-i merkeziyetçiliğin uygulama standartlarının tespitine ve sağlık organizasyonlarının, sağlık yöneticilerinin, sağlık çalışanlarının ve hastaların bu sürecin neresinde ve nasıl yer alacaklarına açıklık kazandırılmalıdır. Kısacası, sağlık hizmetlerinde adem-i merkeziyetçiliğin hem kurumsal hem de bireysel açıdan ele alınmasına, tüm unsurları ve aktörleriyle birlikte tanımlanmasına ve tanınmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

KAYNAKLAR

- Atkinson, S. (1995) Restructuring health care: tracking the decentralisation debate, *Progress in Human Geography*, 19(4): 619-636.
- Balme, R. & LeGales, P. (1993). French cities and regions in the wake of European integration, in J.E.Loughlin (ed), *Europe of cities Europe of the regions*. Rotterdam: Erasmus
- Bossert, T.J. & Beauvais J. C.(2002). Decentralization of health systems in Ghana, Zambia, Uganda and Philippines: a comparative analysis of decision space. *Health Policy and Planning*, 17(1):14-31.
- Bernier, L. (1992). *Reading decentralisation: Signs of change in French intergovernmental system*, mimeo.
- Burns, D., Hambleton, R. & Hogget, P. (1994). *The Politics of Desentralisation*. Basingstoke: Macmillan.
- Carruthers, I. & Stoner, R. (1981). Economic aspects and policy issues in groundwater development. Washington DC: The World Bank Working Power.
- Daura, M., Mabandlha, M., Mwanza, K., Bennett, S. (1998). *An evaluation of district-level cost sharing schemes*. Draft report prepared for Central Board of Health meeting on costh sharing, 13-14 March 1998.
- de Vries, M.S.(2000). The rise and fall of desentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European contries. *European Journal of Political Research*, 38, 193-224.
- Foltz, A.M.(1997). *Policy ansils. In: Comprehensive Review of the Zambian Health*
- Foster, Ch.D. &Plowden, F.J. (1996). *The state under stress*. Buckingham: Open University Press.
- Griffin, K. (1981). Economic development in changin world, *World Development*, 9(3): 221-226.
- Hambleton, R., Hoggett, P. & Razzaque, K.(1996). *Freedom Within Boundaries. Developing Effective Approaches to Decentralization*, Local Government Management Board: London.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons, *science*, 162: 1243-1248
- Jimenez, D., Smith, C.P.(2005). *Decentralisation of health care and its impact on health outcomes*. Unpublished paper, York University.
- Koivusalo, M. (1999). Decentralisation and equity of healthcare provision in Finland. *British Medical Journal*, 318
- Landy, M. (1993). Public Ploicy and Citizenship, in H. Ingram & S. Rathgeb Smith, *Public Policy and Democracy*. Washington, DC: Brookings.
- Levaggi, R. ve Smith, P. (2003) Decentralization in health care: lessons from public economics, unpublished paper, York University
- Laffont, J.-J. (2000) Incentives and political economy
- Omar, M (2002). Health Sector Decentralisation In Developing Countries: Unique or Universal. *World Hospitals and Health Services*, 38(2).
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government*. New York: Addison Wesley
- Peckham,S., Exworthy, M., Powell, M. & Greener, I.(2005). *Decentalisation, Centralisation and Devolution in publicly funded health services. Decentralisation as an organizational model for health care in England*. Unpublished report. York University
- Polit, C., Birchall, J. & Putnam, K.(1998). *Decentralising Public Service Management*, London: Macmillan.
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization, *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201-220
- Ranson, S. & Stuart, J. (1994). *Management for the public domain*. Basingstoke: macMillan.
- Rondinelli, A.D, Cheema, G.S. (1983). *Decentralization and Development*. California, New Delhi, London: SAGE Publications India Pvt.LTd.
- Saltman, R., Bankauskaite, V., ve Vrangbaek, K. (2003) Decentralisation in Health Care: Strategies and Outcome. Madrid: EOHCS
- Seabright, P.(1996). "Accountability and decentralisation in government: an incomplete contracts approach". *European Economic Review*, 40(1), 61-89.
- Segal, L. (1997) "The Pitsfall of Decentralization and Proposals for Reform: The Case of Newyork City Public Schools". *Public Administration Review* 57 (2), (March-April).
- Shleifer, A. (1985). "A Theory of Yardstick Competition", *Rand Journal of Economics*. 16(3), 319-327.
- Visshedijk, JHM., Liywalii, IM., van Oosterhout, JIG. (1995), Pilot Project for Financial decentralization in Senenga, Zambia. *Tropical and Geographical Medicine* 47.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A study of political theory of American public administration*. New York: Holmes & meijer.
- Webb, S. & Webb, B. (1963). *Development of English Local Government*. Oxford: Oxford University Press.