



Doç. Dr. Mehmet Akif ÖZER
Gazi Ü. İİBF Kamu Yönetimi Böl. Öğretim Üyesi

Yerel Yönetimler Reformumuzun “R e f o r m u”

21. yüzyılın ilk on yılında Türkiye’de yönetim alanında radikal reform çabaları gözlenmiş, bu süreçte özellikle yerel yönetimler alanında çıkarılan yeni kanunlarla önemli adımlar atılmıştır. Yönetim alanında karşılaşılan hukuki engeller, yerel yönetimlerde daha sınırlı olmuş, Anayasa Mahkemesi reform kanunlarında az sayıda maddeyi iptal etmiştir. Bu durum karşısında yerel yönetimler reformunun istenen şekilde sürdürülüp sürdürülemediği; araştırılması, yorumlanması ve analiz edilmesi gereken önemli bir konudur. Ayrıca bu alanda uygulamada yaşanan sorunlara, öncelikle gerekli mevzuat düzenlemesi yapılarak biran önce çözüm bulunması gerekmektedir.

Türkiye’de halka hizmetleri sunan en yakın birimler olarak yerel yönetimlerin etkin, verimli, halka dönük, kalite hizmet sunan birimler olmaları, reform sürecinden beklenen en somut sonuçlardır. Ancak kanunlar çıktıktan sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen reform maddeleri, süreçten beklenenlerin sınırlı gerçekleşmesine ya da hiç gerçekleşmemesine yol açmıştır. Ayrıca reform kanunlarının teoride ve kurguda düşünülen şekli ile uygulamaya yansıma şekli arasında önemli fark-

lılıklar bulunmaktadır. Bugün söz konusu kanunların uygulama alanı olan yerel yönetimlerde yaşanan sorunlar, yerel yönetimler reformumuzda da reform ihtiyacı olduğunu açıkça göstermektedir.

Bu makalede çok ayrıntıya girilmeden yerel yönetimler reformumuzun reform gerektiren alanları üzerinde kısaca durulacak, ancak reform yaparken nasıl bir yeniden yapılandırma anlayışının benimsenmesi konusunda teorik bir çerçeve çizilecektir. Çünkü reformların başarısı, süreç öncesi ve sonrasında izlenecek yeniden yapılandırma anlayışı ile doğrudan ilişkilidir.

Yeniden Yapılandırma İhtiyacı

Tüm dünyada tarihsel sürece baktığımızda yeniden yapılandırma en küçük örgüt yapısından devlet olarak adlandırılan en büyük örgüt yapısına kadar, her zaman ihtiyaç duyulan bir olgu olmuştur. Bundan dolayı sorunun çözümünde de farklılıklar görülebilmektedir.

Canlı hücreler nasıl kendilerini besleyen ortamdan besinlerini sağlar, bunu sindirir ve bazı maddeleri çevreye iade ederlerse, bunun gibi en küçüğünden en büyüğüne kadar bütün örgütler de, dış ortamlar-

dan üretim faktörlerini sağlamakta ve buna karşılık bu ortama belli miktarda malı veya hizmeti iade etmektedirler (Koçer, 1970:7). Bu örgütler, insanlardan, teknolojiden, yapılardan ve süreçlerden oluşmakta ve görevlerini başarmak ve kendilerini geliştirmek için yapısal/ süreçsel sistemlerle etkileşmektedir (Golembiewski, 1996:143).

Günümüzde yeniden yapılandırma ihtiyacı özellikle, bürokrasilerin yetersizlikleri, yenilik yapma ve esneklik gösterme konusundaki kısıtlamalar sonucu ortaya çıkan yeni örgütsel yapı arayışlarını gündeme getirmiştir. Bu yapılar, tek bir tanımla kolayca ortaya konamayan ihtiyaçlara göre çok farklı görünümde tasarlanabilen, çoğunlukla geçicilik gösteren örgütlenmeler olarak dikkat çekmektedirler. Bu örgütlerle ilgili yapılan analizlerde zamanla çalışanların kişisel özellikleri, duyguları ve güdülleri dikkate alınmaya başlanmıştır.

Örgütsel bazda yeniden yapılandırma üzerinde durulurken, örgütsel yapının çok boyutlu olduğunun da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu süreçte, kültür, strateji, eğitim, enformasyon sistemleri ve teknoloji gibi sistemlerin ayrı ayrı ve

birlikte düşünülmesi oldukça önemlidir. Eğer örgütsel sistemin parçaları uyum içinde ele alınmazsa, parçalar kaçınılmaz olarak birbirine çarpacaktır. Sürecin yeniden tasarımında hareketli yapının bütünü dengelemesi gerekmektedir (Harvard Business Review, 1999:78).

Bu durum kamu yönetimi için de geçerlidir. Bu alanda kamu hizmetlerinden yararlananların sayılarının artması ve bunun sonucunda hizmetlerin genişlemesi, çeşitlenmesi, teknolojiye, ihtiyaçlarda, koşullarda ve kamu hizmeti tercihlerinde değişikliklerin olması (TODAİE, 1972:9), sürekli olarak yeniden yapılandırmayı ve reform yapmayı gerektirmekte ve dolayısıyla kamu sektörü için bu alanın dinamik kalmasına yol açmaktadır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması süreci, belli amaçlarla girilen plânlı ve bilinçli değiştirme hareketlerinden oluşmaktadır. Bunlar genellikle bürokrasinin dışından gelen ve varolan dirence karşı gerçekleştirilen bir dönüştürme sürecinden oluşmaktadır (Tutum, 1994:4-5). Burada devletin niteliğinde, fonksiyonlarında ve rollerinde değişiklikler söz konusu olabilmektedir. Karar verme sürecinde ve bürokrasinin politika ile olan ilişkilerinde yeni denge arayışı, yeniden yapılandırma ve reform çabaları ile somutlaşmaktadır.

Genelde yeniden yapılandırma ve reform sürecinde kamu yönetimi ve kamu politikası ilişkisine dayalı iki temel ilke bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; programların başarısı üzerine etkisi olan araçların seçimine dayalı, farklı etkileri olan, toplumsal ekonomiyi etkileyen ve hükümetlerce kullanılan araçlarla ilgilidir. Diğer ise, son yıllarda kamu yönetiminin işletme yönetimi pratiğinin dönüşümüyle ve kamu politikaları üzerinde bu değişikliğin yaptığı etkilerle ilgilidir (Peters, 2000:35). Ülkemizde özellikle merkezi yönetimde ve yerel yöne-

timlerde görülen yönetimin yeniden yapılandırılması ve reform çabaları, bu ikinci gruptaki ilkeler kapsamına girmektedir.

Esasında kamu kuruluşlarında yönetimin yeniden yapılandırılması ve reform çabaları iki temel yaklaşımla gündeme gelmektedir. Bunlardan birincisinde temsili demokrasi fikri etkin iken, diğerinde ise idari reform sürecinin, unsurlarının ve araçlarının diğer alanlarda görülen reform süreçlerinden farklı olduğu (Christensen-Legreid, 2002:13) düşünülmektedir.

Bu açıdan bakıldığında tüm dünyada yönetimin yeniden yapılandırılması ve reform çalışmaları 1980'lerin ortalarında başlayan uluslararası bir hareket olarak değerlendirilmektedir. Bu şekilde yönetme sürecine ve reformlara bütüncül ve geniş kapsamlı bir bakış açısı getirilmiştir. Yeniden yapılandırmanın merkezinde; yönetim faaliyetlerinin genişlemesi ve birbirleriyle etkileşim içinde olan sosyo-ekonomik sorunların artması, bunun sonucunda kentsel- çevresel sorunların, enerji kıtlıklarının ve ekonomik kaynak sorunlarının olması yer almaktadır (Kearney vd., 2000:537).

Kamu sektörü için yeniden yapılandırma sürecinin üzerinde durulması gereken en önemli özelliği, bölüşüm sürecinde yaşanan değişimden kaynaklanıyor olmasıdır. Sermaye artışları ve teknolojiye görülen büyük değişim ve gelişme, verimlilik artışlarını sağlamakta, bu durum ise getirilerin eşit olmayan bir biçimde bölüşülmesine yol açmakta (Şaylan, 1994:130), sonuçta toplumda dengesizlikler artmakta ve yeniden yapılanmayı ve reformu gerektiren bir çok sorun gündeme gelmektedir. Yeniden yapılandırmanın ikinci özelliği, bu süreçte devletin ekonomiye müdahale biçiminin değişiyor olmasıdır. Refah devleti uygulamalarının görüldüğü dönemde devlet, ekonomiye daha adil ve eşitlikçi bir düzeni oluşturmak ve kendi siste-

mine meşruiyet kazandırmak amacıyla müdahale etmiştir (Şaylan, 1994:133).

Yeniden yapılandırma ve reform sürecinde ise temel amaç yönetimin verimliliğini artırmak olmaktadır. Özellikle bu alanda lider ülke konumundaki ABD'de Roosevelt'in 1905'teki Keep Komisyonundan Reagan'ın 1982'deki Grace Komisyonuna kadar, hep başkanlar, yönetimin verimliliğini ve etkinliğini artırmaya çalışmışlar, bu amaçla sürekli olarak yürütmenin gücünü çoğaltmışlardır (Ricucci, 2001:175). Ancak bu süreçte her zaman sorumluluk ilkesini korumayı da bilmışlerdir. Bu durum ABD'de uzun süredir yönetimde istikrarın sağlanmasının en önemli temel sebebi olarak gösterilmektedir.

Tüm bu hususlar dikkate alındığında ve hiçbir şekilde kamu sektörünün özellikle düzenleyici fonksiyonundan vazgeçilemeyeceği gerçeği karşısında, yönetimi yeniden yapılandırma ve reforma tabi tutma temel fonksiyonunda amaç, yaşanan krizden kurtulmak ve birikim sürecinin yeniden işlerliğini sağlamak olarak belirtilebilir. Ancak yaygınlaşan refah devleti uygulaması krizlerin temel nedeni olarak görülüyorsa, yeniden yapılandırma ve reform sürecinin refah devletinin tasfiyesini gündeme getireceği de düşünülebilir (Şaylan, 1995:10).

Bu gerçekler kapsamında düşünüldüğünde son yıllarda ön plana çıkan kamu yönetiminde yeniden yapılandırma ve reform alanları şu şekilde belirtilebilir:

a)Verimlilik artışı: Kamu yönetiminde girdi/çıktı oranının artmasıyla hantallaşan kamu sektörü, fazla harcamalara ve bu süreçte verimsizliğe neden olmaktadır. Yapılacak reformlarla bu gelişme tersine çevrilmek istenmektedir.

b)Ademi merkeziyetçilik: Yeniden yapılandırma ve reform sonucunda



karar verme yetkisinin kamu yönetiminin alt düzeylerine ve yerel birimlere transfer edilmesi sağlanacak, merkeziyetçi karar vermenin maliyeti düşecek, esnek ve sorumlu karar verme süreci geliştirilebilecektir.

c) Sorumluluk artışı: Yönetimin yeniden yapılandırılması ve reform sonucunda kamu yönetimi personeli karar ve faaliyetlerinde daha fazla sorumlu kılınabilecek ve reformlar personele daha verimli ve sorumlu olmaları konusunda baskı yapacaktır. Bu süreç sonunda çalışmalarda yozlaşma ve verimsizlik düşecek ve vatandaşların kamu yönetiminin kararlarına ve faaliyetlerine katılma oranı yükselecektir. Böylelikle yönetim mekanizmalarının uygulanma oranı da yükselecektir.

d) Kaynak yönetiminin geliştirilmesi: Yeniden yapılandırma ve reform sonucunda tüm kaynakların etkin kullanımının artırılması sağlanabilecektir. Bu durumun başarı oranı kaynakların performans boyutunda plânlanması, belirlenmesi, ölçülmesi ve yönetilmesi ile artırılabilir.

e) Piyasa mekanizmasının hakim kılınması: Yeniden yapılandırma ve reform sonucunda kamu sektörü ile piyasa güçleri arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi söz konusu olacak, bu şekilde vatandaşa müşteri şeklinde yaklaşılması, müşteri-kamu sektörü ilişkilerinin güçlendirilmesi ve kamu özel sektör sınırlarının kaldırılması mümkün olabilecektir. Bu süreçte gündeme gelen piyasa mekanizması ise, maliyetleri düşürecek, verimliliği artıracak ve hizmet dağılımında etkinliği sağlayabilmektedir (Heeks, 2001: 13-14).

Tüm dünyada bu sonuçlara ulaşabilmek için gerek merkezi yönetimde gerekse de yerel yönetimlerde yönetimin yeniden yapılandırılmasına dönük reform çalışmalar yapılırken, dört farklı yaklaşım sergilendiği görülmektedir.

Kısmi-geçici düzenlemeler yapılırken, daha çok bütçeden kaynaklanan mali krizlere hızlı çözüm bulma amacı ön plânda tutulmaktadır. Kamu harcamalarının ve personel sayısının azaltılması öncelikli olarak düşünülmektedir.

Aşamalı değişim yaklaşımında ise, kamu yönetiminin rolüne ilişkin politikalar konusunda ihtiyatlı durmakta ve uygulamaya konacak her bir politika için uygun zaman beklenmektedir.

Kapsamlı ve köklü düzenlemeler içeren yaklaşımda ise; etkili ve verimli bir kamu yönetimi için devletin yürüteceği temel hizmetlerin ve kamu sektörünün karşılaştırmalı ve stratejik üstünlüğü olan alanların neler olacağı, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından daha verimli sunulabilecek hizmetlerin neler olacağı, nelerin kamunun sorumluluğunda olmakla birlikte sözleşme aracılığıyla ya da başka yollarla özel kesim ya da gönüllü kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirilebileceği gibi sorulara cevap aranmaktadır.

Sürekli reform yaklaşımı ise reformu sürekli kılacak mekanizmalar üzerinde durmaktadır. Bu çerçevede köklü bir reforma girişmek üzere yola çıkan ülkelerde bu yaklaşım gereği reformun hızının yavaşlatıldığı, aşamalı reform için yola çıkanlarda ise reform alanlarının genişletildiği görülmektedir (Yılmaz, 2001:9). Yeniden yapılandırma ve reform sürecinde, bulunan siyasal ve sosyal şartlara en uygun reform yaklaşımının seçilmesi, başarılı olmada en önemli kriter olarak görülmektedir.

Son Dönem Yerel Yönetimler Reformumuz

Makalenin başında da belirttiğimiz gibi 21. yüzyılın ilk on yılı ülkemizde özellikle yerel yönetimler için reform yılları olmuştur. Bu reform sürecinde her ne kadar Avrupa Birliği'nin Kopenhag kriterlerine uyum sağlama

ve müzakerelerde ilerleme kaydetme isteği önemli bir etken olsa da, ülkemiz kamu yönetiminde yukarıda belirtilen yeniden yapılandırma ve reform yapma saiklerinin de etkili olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerle ilgili reform sürecinde en önemli adım; 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile atılmıştır. Bu adımlarla; yerel yönetimler biraz daha güçlendirilmiş, daha özerk ve halkın katılımının sağlandığı bir belediye anlayışı hedeflenmiştir. Ayrıca 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun" ile büyükşehir kurulan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmış, yeni bazı ilçeler oluşturulmak suretiyle alt kademe belediyesi olarak sadece ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir. Bu kanunlarla daha katılımcı ve daha demokratik yerel yönetimler hedeflenmiştir (Koçak-Ekşi, 2010:303-304). Makalenin kapsamı açısından bu kanunlarla getirilen yeni düzenlemelere değil, kanunların uygulanmasıyla ortaya çıkan sorunlara yoğunlaşacağız.

Esasında ülkemizde bu reformlardan beklenen, reform kanunların madde gerekçelerinde de belirtildiği gibi; merkezi idare ile yerel yönetimleri üniter bir yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturmak, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile yerel yönetimlerin teşkilat, mali ve personel yapısını yeniden düzenlemek ve yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması için gerekli düzenlemeleri yapmak (Sakal, 2000:136) olarak öngörülmüştür. Bu öngörülerin gerçekleşip gerçekleşmediğini ise yaklaşık 6-7 yıllık uygulama süreci ortaya koymaktadır.



Makalenin başında da belirttiğimiz gibi yeniden yapılandırma ve reform sürecinden beklenen sonuçları elde edebilmek, reform uygulama sürecinin çok iyi analiz edilmesi ve uygulamada karşılaşılan sorunların dinamik ve sürekli kendini yenileyen bir bakış açısıyla çözülmesine bağlıdır. Aksi takdirde reformlar kendilerinden beklenen sorunları çözme ve yerel yönetimleri etkin ve verimli örgüt yapısına kavuşturma yerine, sorunlara boğulmuş, halkın beklentilerini karşılayamayan, demokratik işlevlerine yerine getiremeyen yerel yönetim birimlerinin oluşmasına yol açar.

Ülkemizde en güncel şekliyle 2000’li yılların başından itibaren gündeme gelen reform önerileri, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini artırmak, idari vesoyeti azaltıcı önlemler almak ve mali bakımdan bu yönetimleri güçlendirmek gibi temel amaçlarla dikkat çekmişti. Ancak bu bakış açısıyla reformların gerçekten yönetim sistemini rahatlatıp rahatlatmayacağı, kalkınma hızını artırıp artırmayacağı, hizmette etkinliği ve verimliliği sağlayıp sağlamayacağı (Ünüsön, 1994:3) bilinmiyordu. Bunun için reformların uygulama sonuçlarına bakmak gerekiyor.

Reform öncesi ve reform sonrası uygulamaya baktığımızda yerel yönetimlerimizin hala, halkımızın beklediği oranda etkili ve verimli hizmet üretmediklerini görüyoruz. Bundan dolayı ülkemizde yerel yönetimler konusunun, sadece yönetsel etkinlik ve verimlilik gibi örgütsel ve yönetsel bir boyutta ele alınmaması gerekiyor. Çünkü yerel yönetim kurumlarının demokrasinin kökleşmesi ve aksaksız işlemesi bakımından önemli olan demokratik değerler ve uygulamalarla yakın ilişkisi bulunmaktadır. Türkiye gibi demokrasiyi yaşam tarzı olarak seçmiş ve aynı değerlere sahip Avrupa Birliği’nin üyesi olmayı amaçlayan bir ülke için demokrasinin ve aşağıdan yukarıya yönelen bir süreç içerisinde kökleş-

mesi ve pekişerek aksaksız işlemesi açılarından yerel yönetim kurumlarının nerede ise “olmazsa olmaz” ölçüsünde önemi bulunuyor (Kalko, 2010:114). Dolayısıyla Türkiye olarak yerel yönetimler reformunu; başlayan ve biten bir süreç olarak değil, sürekli devam eden, oluşturduğu dinamik ortamda eksikliklerini gören ve bunları gidermek için yasal, yönetsel, sürekli çözüm üreten ve bunu da uygulamaya aktaran bir süreç olarak görmek zorundayız.

Reforma Reform

Ülkemizde son yıllarda gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetimler reformu, kısa dönem uygulamalarda eksikliklerin görülmesiyle yeniden reforma ihtiyaç duymaktadır. Makalenin başında da belirttiğimiz gibi reform ve yeniden yapılandırmayı kesintisiz ve bitmeyen bir süreç olarak görüp, aksayan yönlerin giderilmesi için acil tedbirler almamız gerekiyor. Tedbirleri almakta gecikme (şu an ülkemizde yaşanan durum) reformdan beklenenlerin gerçekleşmesini engelleyebileceği gibi, toplumda reform sürecine olan desteğin de azalmasına yol açacaktır. Bu durum ayrıca toplumda eskiye olan bağlılığı artıracak ve insanlarda reform karşısında “daha kötü olana kadar mevcut durumla idare edelim” anlayışının yerleşmesine yol açacaktır.

Son yıllarda ülkemizde çıkarılan kanunlarla yeniden yapılandırılan yerel yönetimlerde temel amaç çeşitlenerek artan yerel ihtiyaçların etkin, zamanında ve yerinde giderilmesi esasına dayandırılrsa da, sonuçta merkezi otorite ile yerel otorite arasında giderek çoğalan bir yetki ve görev karmaşasının önüne geçilememiştir. Birçok alanda görülen bu karmaşa, halka hizmet sunum sürecini doğrudan etkilemekte ve yerel yönetimlerden memnuniyetsizliklerin artmasına yol açmaktadır. Bu durum demokrasinin beşiği kabul edilen yerel yönetimlerde önemli

oranda itibar ve prestij kaybına yol açmaktadır.

Bu süreçte yerel yönetimlere görevler yüklenirken bu kuruluşların hizmetleri yürütme kapasiteleri de dikkate alınmamakta ve bu konuda merkezi yönetim herhangi bir bütçe, ödenek, teknik eleman ve malzeme desteğinde de (Toprak-Şataf, 2009:21) bulunmamaktadır. Reform sürecinde bu hususun göz ardı edilmesi, yerel yönetimlere yeterli mali kaynakların da tahsis edilmemesiyle, gelişen Türkiye’de maalesef bir çok hizmet sunumunda çok yetersiz kalan yerel yönetimlerle karşı karşıya kalmamıza neden olmaktadır.

Ülkemizde yeni reform kanunlarının verdiği çok geniş yetki ve imkânlarla rağmen, kültürel, iktisadi ve idari nedenlerle yerel yönetimlere doğrudan veya halk katılımı ile vatandaş denetiminin pratikte oldukça yetersiz seviyelerde kaldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin en önemli meşruiyet kaynakları durumunda olan yerel iradenin harekete geçirilmesi için, yerel demokratik katılım araçlarının daha işlevsel olarak devreye sokulması gerekmektedir. Yerel katılımın artması, sosyal belediyeciliğin toplum tarafından daha fazla denetlenmesine imkan verecek yapının oluşturulmasını da getirecektir (Toprak-Şataf, 2009:22).

Her ne kadar 5393 sayılı Belediye Kanunun getirdiği bir yenilik olarak kent konseyi doğrudan bir katılım mekanizması olarak düşünülmüşse de ve kent konseyinin kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesi öngörülmüşse de, bu alanda uygulamada önemli sorunlar yaşanmaktadır. Kent konseyinin oluşumu, belediyeye yardımlarının neler olduğu ve nasıl sağlanacağı, kent konseyi kararlarının belediye meclisinin hangi ilk toplantısında gündeme alınacağı (Memişoğlu, 2006:118) konseylerin hukuki durumu, bu



alandanda ülke çapında birörnek uygulamalar, kent konseyi oluşturma-yan belediyelere uygulanacak yaptırım gibi kent konseylerinin etkin bir halk meclisi gibi çalışabilmesi için gereken ortamı sağlayacak gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Bugün pek çok ülkede kamu hizmeti sunumunda merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru görev ve yetki devri, hizmetlerin halkın tercihlerine uygun sunumunu sağladığı gibi, merkezileşmenin yol açtığı aşırı bürokrasiyi ve hizmet sunumundaki gecikmeleri önlemektedir. Ancak, yerinden yönetimin ve yerel yönetimlere görev ve gelir devrinin kendisinden beklenen faydaları sağlaması, bu birimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları tahsis edilmesi ve mali özerklikleriyle yakından ilgilidir.

Yerel yönetimlerin mali açıdan özerklikleri olmaksızın, bunlara görev ve yetki devri bir anlam ifade etmeyecektir. Çünkü karar alma serbestisi olan bu idareler, almış oldukları kararları uygulayabilme gücünden yoksun olacaklardır (Ulusoy-Aldemir, 2009:281). Bu anlamda yerel yönetimler reformunu destekleyecek ve yerel özerkliği güçlendirecek Belediye Gelirleri Kanunu'nun biran önce çıkarılması gerekmektedir.

Bunun yanında yerel yönetimleri, kadrolarıyla, atanmış ve seçilmiş personelinin nitelikleriyle, yönetim ve toplum anlayışlarıyla, sorumluluk ve bilinç düzeyleriyle, ellerindeki kaynakları ve yetkileri toplum yararına kullanabilecek bir düzeye getirmek de şarttır. Bu, hem yerel yönetimlerin, hem halkın hem de siyasetçilerin bu alanlarda sürekli ve sistemli olarak eğitilmelerini gerektirmektedir. Yerel yönetimler, katılımcı olduğu kadar, saydam, sorumluluk duygusuna sahip ve halkın sürekli denetimine açık olmak zorundadırlar. Yolsuzluk olayları ya da söylentile-

riyle yıpranmış, bu olumsuzluklarla neredeyse özdeşleşmiş bir yerel yönetimin demokratik gelişmeye katkı yapması elbette söz konusu olamaz. Bu açıdan bakıldığında, gelir kaynaklarının artırılmasının yanı sıra, bu kaynakları, toplum yararına ve hukuka bağlı devlet ilkesine uygun olarak kullanmaları da o denli önemlidir (Ökmen, 2003:137).

Ülkemizde son dönem reform çalışmalarında, dış dinamikler kapsamında ele alınan gelişmelerin kamu yönetiminin mevcut durumunu etkileyerek iç dinamiklerden kaynaklanan reform çalışmalarını tetiklediği görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında; merkeziyetçilik, yerel yönetimler üzerindeki aşırı vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, bürokrasi ve kırtasiyecilik, siyasal yozlaşmaların yaygınlaşması, kalitesiz ve liyakatsiz personel istihdamı gibi sorunların ortadan kaldırılması, dış dinamikler tarafından öngörülen yerelleşmenin beklenen etkinliği sağlayabilmesi açısından önemlidir. Söz konusu sorunların ortadan kaldırılması ve gerekli yapısal dönüşümün hayata geçirilmesi, yerel yönetimlerde reform çalışmalarının sürekliliğini zorunlu kılmaktadır (Emini, 2009:41).

2000'li yılların başlarında ülkemizde görülen reformlarla yerel yönetimlere önemli oranda yetki ve görev devri yapılmak istenmiştir. Ancak bu düzenlemelere yönelik bir ön çalışma yapılmamış olması, bugün ciddi uygulama sorunlarıyla karşılaşmamıza yol açmaktadır. Yerel yönetimlerin devir öncesinde sahip oldukları yetki ve görevlerini yerine getirmede önemli sorunlar yaşamaları ve ciddi sıkıntılar içinde olmaları da bu görüşü destekler niteliktedir.

Yerel yönetimler reformunda ihmal edilmiş diğer bir alan da mahalle yönetimidir. 5393 sayılı Kanunla mahalle kurulmasına, kaldırılması-

na, birleştirilmesine, bölünmesine, adlarının ve sınırlarının tespitine ve değiştirilmesine yönelik düzenleme basitleştirilmiş ve bu işlemler için belediye meclisi kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı yeterli olarak görülmüştür. Belediyelerin imkanları ölçüsünde mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarını karşılaması ve sorunlarını çözmesi öngörülmüştür. Ancak, belediyelerin bu görevi nasıl yerine getireceğine dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu alanda yeni bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

Son yerel yönetimler reformumuz yönetim sistemimize ihtisas komisyonlarını getirmiştir. 5393 sayılı Kanun, belediye meclisi üyelerinden üç ila beş kişiden oluşan ve süresi bir yılı geçmeyen ihtisas komisyonlarının kurulmasını öngörmüştür. İhtisas komisyonları ile kararların tartışılarak alınması, kararların komisyonlarda olgunlaştırılması ve sivil toplum örgütlerinin görüşünün alınması amaçlanmıştır. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu tutulmuştur. Halkın denetimine işlerlik kazandırmak amacıyla komisyon raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere bedeli ödenmesi karşılığında verilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak burada dikkat çeken husus, komisyon toplantılarının değil, komisyon raporlarının halka açık olmasıdır. Yönetişim ilkesi gereği komisyon toplantılarının da halka açık olması için düzenleme yapılmalıdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için, belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından gizli oyla üç ila beş kişiden oluşan bir denetim komisyonu oluşturulması öngörülmüştür. Bu düzenleme

ile meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilmesi amaçlanmıştır. Kanunda komisyonun, belediye birimlerinden ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmesi ve bu isteklerin gecikmeksizin yerine getirilmesi karara bağlanmıştır. Ancak Kanunda geçen “gecikmeksizin” ifadesiyle ne kadar bir sürenin kastedildiği belirtilmemiştir. Bunun yanında uygulamada belediye meclis üyelerinin denetim komisyonunda etkin hizmet sunamadıkları, birçok belediye meclisi üyesinin denetim komisyonunda çalışabilecek niteliklere sahip olmadığı, bu yüzden dışarıdan hizmet alımı yoluna gittikleri görülmektedir. Bu durum belediyenin hesaplarının dışarıdan yerel aktörlere denettirilmesine yol açmakta ve böylelikle çıkar grupları için bir suistimal alanı oluşmaktadır.

Ayrıca denetim sonuçlarının etkin olarak takibini sağlamak amacıyla denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması öngörülmüşken, meclisin denetim sonuçlarına ilişkin herhangi bir işlemde bulunmasına dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu çerçevede meclisin denetim sonuçlarıyla ilgili olarak görevlendirilmediğini, sadece bilgilendirildiğini söylemek mümkün olmaktadır.

Yeni reform düzenlemelerinde belediyelerin denetlenmesine yönelik öngörülen yeni bir yöntem de “müdahale sistemi”dir. Buna göre; “belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı’nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda” İçişleri Bakanı’nın, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini istemesi öngörülmüştür. Söz konusu aksamanın giderilme-

mesi durumunda, İçişleri Bakanı’nın o ilin valisinden hizmetin yerine getirilmesini istemesi kararlaştırılmıştır. Bu düzenlemenin amacı da, aksamalardan dolayı halkın hayatının zorlaşmasını önlemek, kamu hizmetlerini kesintisiz sunmak ve merkezi idarenin harekete geçmesine imkan sağlamak olarak ifade edilmiştir. Ancak düzenlemede dikkat çeken, hizmetlerdeki ciddi aksamanın ve makul sürenin belirlenmesine ilişkin kıstasların belirtilmemiş olmasıdır. Yapılacak düzenleme ile kanundaki bu belirsizlerin acilen giderilmesi gerekmektedir. Çünkü belirsizlik ve yoruma açık ifade ve terimler, rahatlıkla ve çok kolay bir şekilde olumsuz uygulamalara zemin hazırlar.

5393 sayılı Kanunla getirilen yeni düzenlemelerden biri de kentsel dönüşüm ve gelişim alanı uygulamasıdır. Madde ile, belediyelerin kentin gelişimine uygun olarak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı önlemler almak veya kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmesi öngörülmüştür. Söz konusu projelere konu olacak alanların, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile belirlenebilmesi kararlaştırılmıştır. Bir yerin proje alanı olarak ilan edilebilmesi için; o yerin belediye veya mücavir alan sınırları içinde olması ve en az elli bin metrekare büyüklükte olması şartları öngörülmüştür. Ancak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin hazırlanmasında katılıma ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu durumu önemli bir eksiklik olarak nitelendirmek mümkündür (Memişoğlu, 2006:109-117). Yönetişim düşüncesinin böylesine yaygınlaştığı günümüzde, halkın yaşamı açısından böylesine önemli olan kentsel dönüşüm ve gelişim alanı uygulama-

masında mutlaka katılımcı bir mekanizme geliştirilmelidir.

Benzer katılımcı anlayışın yerel yönetimlerin sosyal nitelikli hizmetlerini sivil toplumla birlikte planlama ve uygulamaları sürecinde de uygulamaya aktarılması faydalı olacaktır. Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle ortak hareket etmeleri, hem toplumsal bir sinerji oluşturarak hizmetlerin verimliliğini hem de bu hizmetlerden gerçek ihtiyaç sahiplerinin yararlandırılması imkanını artıracaktır. Etkili bir sosyal belediyeçilik uygulaması, her yerel yönetim biriminde profesyonelce çalışan bir birimin oluşturulması ve bu birimin de faaliyetlerini üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve diğer kamu kurumlarıyla işbirliği içerisinde yürütmesine bağlıdır (Toprak-Şataf, 2009:22).

Yerel yönetimlerimizde çözüm bekleyen önemli bir sorun da özellikle insan kaynaklarındaki performans düşüklüğüdür. Yeterlilik, son yıllarda örgütlerin en büyük hedefi haline gelmiştir. Ekonomik durgunluk ve artan rekabetle beraber örgütler daha yeterli ve verimli olabilmek için çeşitli yollar aramaya başlamışlardır (Emini, 2009:43). Son yıllarda yaşanan kamu işletmeciliği doğrultusundaki gelişmelerle birlikte kamusal hizmetlerde performans ve kaliteye ilişkin hesap verme sorumluluğunun kurumsal düzeyde yerleşmeye başladığını ve vatandaşları da kapsayacak şekilde derinlik kazandığını görüyoruz. Bu durum sürece uyamayan kamu hizmetlerinin yavaş, kalitesiz, pahalı, az çeşitli ve ulaşılması zor olarak değerlendirilmesine yol açmakta ve bu eleştirilerden en çok payı da yerel yönetimler almaktadır. Dolayısıyla başta yerel yönetimler personelinin başlamak üzere, yönetim sürecindeki tüm aktörler; etkinlik, verimlilik, performans artışı, kaynakların rasyonel kullanımı gibi konularda eğitilmelidir. Bu durumu destekleyecek şekilde merkezi yönetim sistematik



bir şekilde yerel yönetimlerde performans yönetimi ve denetimi uygulamalarına geçmelidir.

Sonuç Yerine

Makalede genel olarak değerdendirdiğimiz gibi ülkemizde yerel yönetimler reformu ile bu kuruluşlar, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ve Avrupa Birliği uyum süreci doğrultusunda daha etkin, özerk ve katılımcı hale getirilmek istenmiş ve bu yönde düzenlemeler yapılmıştır. Ancak reform sürecindeki tüm iyi niyetli yaklaşımlara rağmen Türkiye, AYYÖŞ'e koyduğu çekinceleri kaldıramamıştır. Bu durum hem iç siyasette hem de dış siyasette önemli bir handicap olarak görülmektedir. AB'ye tam üye olmak isteyen bir ülkenin AB'nin gerekliliklerini yerine getirmesi gerekmektedir. Bu olumsuzluğu AB mercileri Türkiye aleyhine kullanmaktadır.

Yerel yönetimler reformumuza reform yaparken, öncelikle bu çekincelerin gündeme getirilmesi gerekmektedir. Çünkü bu çekinceler, yapılacak bir çok düzenlemenin önünü kesmekte ve reformların alt yapısının zayıf kurulmasına yol açmaktadır. Bu çekincelerin oluşturulacak çalışma grupları ile derinlemesine analiz edilmesi ve kaldırılmaları için stratejik yol haritalarının hazırlanması büyük önem taşımaktadır. Makalemizde bu çekincelere tekrar dikkat çekmek istiyoruz. Şart'a

Türkiye'nin çekince koyduğu maddeleri şu şekilde belirtebiliriz:

- Yerel yönetimlere kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olanaklar ölçüsünde, uygun bir zamanda ve biçimde danışılması,
- Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendileri tarafından kararlaştırılabilmesi,
- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleri ile bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerin kanunla veya temel hukuksal ilkelere göre belirlenmesi,
- Yerel denetime, ancak yönetsel denetimle korunmak istenen yarılarla orantılı olması durumunda izin verilmesi,
- Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılması,
- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine uygun bir biçimde danışılması,
- Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırması,

- Yerel yönetimlere ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkının tanınması,
- Yerel yönetimlerin, kanunla muhtemelen öngörülen koşullar içinde başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapabilmesi,
- Yerel yönetimlerin kendilerine anayasa veya yasalar tarafından tanınmış olan yetkileri ve özerk yönetim ilkelerini koruyabilmeleri için, yargı yollarına başvurma hakkının tanınması.

Ruşen Keleş'in de belirttiği gibi (Keleş, 1995:16-18) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birçok ilkesini benimsemiş olmasına karşın Türkiye'nin bu önemli konulara çekinceler koyması, yerel demokrasinin gelişmesi yönünden bir eksiklik olarak kabul edilmektedir. Şart'ın temel ilkelerinden bir bölümü zaten Anayasa ve yasalarla kabul edilmiştir. Burada önemli olan söz konusu çekincelere yönelik ciddi çalışmaların yapılması ve biran önce bu çekincelerin kaldırılmasıdır. Bu durum Avrupa Birliği'ne tam üye olmak isteyen ülkemiz açısından çok önemli olduğu kadar, yerel yönetimlerimizde reform sürecini daha sağlam zeminlerde devam ettirme ve halka en etkin ve verimli hizmeti sunabilmelerini sağlamak açısından da önemlidir.

KAYNAKÇA

- CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREID: "A Transformative Perspective on Administrative Reforms", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management, England: Ashgate. 13-39, 2002. / EMİNİ, Filiz Tufan; "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", Yönetim ve Ekonomi, C.16, S.2, 2009. / GOLEMBIEWSKI, Robert; "The Future of Public Administration: End of a Stay in the Sun or a New day A-dawning?", Public Administration Review, 56, 2, 1996. / HARVARD BUSINESS REVIEW; Değişim, (Çev. Meral Tüzel), MESS, İstanbul, 1999. / HEEKS, Richard; "Reinventing Government in the Information Age", Richard Heeks (Ed.), Reinventing Government in the Information Age, England:Routledge, 2001. / KALKO, Ümit; Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinin Türkiye'de Yerel Yönetimlere Yansıması, Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üni. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010. / KEARNEY, Richard C. - Barry M. FELDMAN - Carmine SCAVO; "Reinventing Government: City Manager Attitudes And Actions", Public Administration Review, 60, 6: 2000, 535-549. / KELES, Rusen; "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995, s.3-19. / KOÇAK, Süleyman Yaman - Ali EKŞİ; "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler", SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi S.21, Mayıs 2010, s.295-307. / KOÇER, Melih; İşletme Yönetimi ve Organizasyon Fonksiyonu, Ankara, 1970. / MEMİŞOĞLU, Dilek; Yeni Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimler Reformu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, SDÜ, Isparta, 2006. / ÖKMEN, Mustafa; "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarımları Üzerine Bir Değerlendirme", Yönetim ve Ekonomi, Y.1, C.10, S.1, 2003. / PETERS, B. Guy; "Policy instruments and Public Management: Bridging the gaps", Journal of PA Research&Theory, 10, 1:2000, 35-48. / RICCUCCI, Norma M.; "The Old Public Management Versus the New Public Management", Public Administration Review, 61, 2: 2001, 172-176. / SAKAL, Mustafa; "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme", Süleyman Demirel Ün. İİBF Der., C.5, S.1, 2000, s.119-140. / ŞAYLAN, Gencay; Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge, Ankara, 1994. / ŞAYLAN, Gencay; "Değişim ve Yolsuzluk", Amme İdaresi Dergisi, XXVIII, 3, 1995. / TODAİE; İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, TODAİE Yay., Ankara, 1972. / TOPRAK Düriye - Ceyda ŞATAF; "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı", Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2009. / TUTUM, Cahit; Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yay., Ankara, 1994. / ULUSOY, Ahmet - T. ALDEMİR; "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 12, Sayı 21, Haziran 2009, s.259-287. / ÜNÜSAN, Teoman; "Yerel Yönetimler Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.3, S.2, Mart 1994, s.3-8. / YILMAZ, Osman; Kamu Yönetimi Reformu, DPT Yay., Ankara, 2001.