

## **Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi**

Erbay Arıkboğa\*

- 1- Yerel Yönetim Sistemine ve Reformuna İlişkin Arka Plan
  - 2- Hükümetin Yerel Yönetim Reformuna Yaklaşımındaki Temel Nitelikler
    - Parçacılığa karşı bütüncüllük
    - Zihniyet dönüşümü ve süreç yönetimi
    - Yeni kamu yönetimi
    - Yönetimde reform yapmak zordur
  - 3- Yerel Yönetim Reformlarında Öngörülen Yeni Kamu Yönetimi
    - Yerinden yönetime verilen önem
    - Özel sektöre verilen rol
    - Girdiye karşı çıktı
    - Örgütlenme
    - Personel
- Sonuç

Yeni kamu yönetimi (new public management) düşüncesi, 1980 sonrasında gündeme gelmiş ve yeni kamu yönetiminin (YKY) açtığı çığır, mevcut sorunlar karşısında güçsüz düşen klasik kamu yönetimi için bir yeniden dirilme yolu olmuştur. Kamu yönetimindeki etkinlik arayışına, klasik sistemin ötesinde farklı bir kulvardan kalkarak cevap arayan YKY, hararetli tartışmalara yol açmıştır. YKY, aslında uzun zamandır bilinen piyasa yöntemlerini ve rekabetçi mekanizmaları, bu kez kamu yönetimi için önermektedir ve YKY'nin getirdiği asıl yenilik budur (Lane, 1997: 4-5). Diğer bir ifadeyle YKY, özel sektörde uygulanmakta olan yöntemlerin kamu örgütleri için de uygulanabileceğini ve uygulanması gerektiğini ileri sürmüştür. Ancak bu önerilerin kamu sektörüne taşınması pek kolay olmamıştır. Zira YKY'nin kamu sektöründeki sorunlara yeni ve farklı bir açılım getiren bu önerileri, kamu yönetiminin dayandığı klasik paradigmalara karşı karşıya geldiğinde, söz konusu paradigmalara uyuşmamış ve YKY uygulamaları, bu paradigmalara çöküşüne yol açmıştır (Arıkboğa E., 2004: 31 vd).

Biraz daha açmak gerekirse, kamu yönetimi bilimi kuruluş dönemlerinde, kendini siyaset biliminden ve işletme yönetiminden farklılaştırmaya çalışmaktaydı. Bu dönemde kamu yönetiminin 'siyaset-idare farklılığı' ve 'kamu-özel ayrılığı' şeklinde iki temel kabule

\* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi öğretim üyesi.

dayalı olarak kurulup geliştiği görülür. Gerçi sonraki dönemde gerek siyaset-idare farklılığı çeşitli şekillerde sorgulanmış, gerekse kamu ile özel sektör arasında farklı ülkelerde farklı şekillerde yakınlaşmalar da görülmüştür. Ancak bu iki nitelik, özellikle YKY tartışmaları ekseninden bakıldığında, klasik kamu yönetiminin temel ayırt edici özellikleri olarak görünmektedir.

YKY yaklaşımı, kamu yönetiminin söz konusu bu iki niteliği üzerinde sarsıcı etkilerde bulunmuştur. Örneğin siyaset-idare farklılığına dayalı paradigma, YKY'nin müşteri memnuniyeti, performans gibi önerileri karşısında sarsılmaya başlamıştır. Zira yeni durum hizmet talep edenlere sadece siyasetlerin değil bir anlamda idarecilerin de hesap vermesini gerektirmektedir. Yine YKY, üst düzey bürokratların rollerini ve hizmet anlayışlarını hükümet politikalarıyla uyumlaştırmaya yönelik değişiklikleri de gündeme getirmiştir. Bu durum bir taraftan siyasal hesap verebilirliği tartışmaya açarken diğer taraftan siyasetlerle bürokratlar arasında oluşacak etkileşimi ve siyaset-yönetim kaynaşmasını öne çıkarmıştır (Peters and Pierre, 1998: 227-28; Ömürgönülşen, 2003: 22; Eryılmaz, 1999: 24). Yine kamu ve özel sektör arasında önceden kesin olduğu düşünülen sınırlar karışmaya (*blurring*) başlamıştır. İhaleler ve kamu-özel ortaklıklarının yanı sıra, çeşitli piyasavari yöntemlerin ve rekabetçi mekanizmaların kamu kurumlarında uygulanmaya başlanması, kamu-özel ayrılığına dayalı paradigmayı sarmıştır (Peters and Pierre, 1998: 223, 26; Lane, 1997: 11; Ömürgönülşen, 2003: 23).

Klasik kamu yönetiminin temel kabullerindeki söz konusu sarsıntı,<sup>1</sup> mevcut sistem üzerinde etkisini farklı şekillerde göstermiştir. Peters ve Wright, klasik ile yeni kamu yönetimi arasındaki değişimleri altı başlık altında toplamaktadır. Bu değişimler şunlardır (1996: 630-38): i) Kamu yönetiminin kendi kendine yeterli olduğu düşüncesinin yerini, kamu ile özel sektör arasında karşılıklı bağımlılık ve tamamlayıcılık vurgusu almaya başlamıştır; ii) hiyerarşik/bürokratik örgütlenme modelinin yerini yalın organizasyonlar, alt kademelerin yetkilendirilmesi, takım çalışması, toplam kalite yönetimi gibi yöntemler almaya başlamıştır; iii) tekdüzelik ve merkeziyetçilik, yerini yerinden yönetime, farklılaşmaya ve esnekliğe bırakmıştır; iv) üste doğru olan sorumluluk yeterli görülmeyip vatandaş memnuniyeti ve performans denetimi gündeme gelmiştir; v) bireysel çabalardan ziyade memurun işgal ettiği pozisyonu baz alan klasik personel rejiminin yerini bireysel performansa, başarıya ya da başarısızlığa önem veren insan kaynakları yönetimi ve ücret politikaları almaya başlamıştır; vi) bürokratların siyasetçilerden kesin tarafsızlığını ve soyutlanmasını öngören model, yerini siyasetçi-bürokrat etkileşimine bırakmıştır.

Türkiye'de son yıllarda doğrudan yerel yönetimlerle ilgili olan veya onları da etkileyen yönetsel reform çabalarının ele alındığı bu çalışmada, yapılan düzenlemeler yukarıda özetlenmeye çalışılan çerçeveden analiz edilecek ve yeni kamu yönetimi bağlamında yerel yönetim sisteminde ne tür değişikliklerin yapıldığına bakılacaktır.

Makale Türk Yerel Yönetim Sistemini, zaman içindeki temel değişiklikleri ve yeniden yapılanmaya ilişkin çeşitli tartışma ve çalışmaları özetleyen bir bölümle başlamaktadır. Ardından Hükümetin YKY'yi bir yeniden yapılanma modeli olarak benimsemiş olmasından hareketle, öncelikle Hükümetin yaklaşımın temel nitelikleri ve bu niteliklerin birbiriyle ilişkisi ele alınmaktadır. Son bölümde ise, yeni kamu yönetimi yaklaşımının Türkiye'nin yerel yönetim sistemine etkileri analiz edilmektedir. Yerel yönetim sisteminde değişikliğe yol açan

<sup>1</sup> Geleneksel kamu yönetiminin böylesi temelden sarsıcı bir etkiye maruz kalması, bu alandaki kimi akademisyenlerce kamu yönetimi disiplininin artık itibarının azaldığı ya da bağımsız bir disiplin olarak varlığının tartışılmaya başlandığı şeklinde değerlendirilirken, kimileri de bu sebeple YKY'ye ağır eleştiriler yöneltmişlerdir. Bu konuda geniş bilgi için bkz. Ömürgönülşen, 2003: 17–20.

bu etkiler yerinden yönetime verilen önem, özel sektöre verilen rol, girdiye karşı çıktı, örgütlenme ve personel değişkenleri etrafında sorgulanmaktadır.

### **1- Yerel Yönetim Sistemine ve Reformuna İlişkin Arka Plan**

Bilindiği gibi günümüzde Türkiye’de dört tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Küçük nüfusa sahip köyler bir yana bırakıldığında, belli bir nüfusun üzerindeki (2.000 ve üstü)<sup>2</sup> yerleşim birimlerinde belediye, büyük kentlerde büyükşehir belediyesi, il ölçeğinde ise il özel idaresi bulunmaktadır. Büyükşehir yönetim modeli federatif bir özelliğe sahiptir; yani üst kademede büyükşehir belediyesi alt kademede ise ilçe ve ilk kademe belediyeleri şeklinde iki kademeli bir yapı söz konusudur. Türkiye’de 3225 belediye, 16 büyükşehir belediyesi, BŞB sistemi içinde 100 ilçe belediyesi, 282 ilk kademe belediyesi ve 81 il özel idaresi bulunmaktadır. Belediye, büyükşehir belediyesi (ve içinde yer alan ilçe ve ilk kademe belediyeleri) ile il özel idaresinin karar organları seçimle işbaşına gelmektedir. Bu birimlerden il özel idaresinin yürütme organı organı olan vali, merkezi yönetimin atamasıyla; belediye (ve BŞB’nin) yürütme organı olan belediye başkanları ise doğrudan seçimle belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin gerek bu nitelikleri, gerekse karar alma ve yürütme gücünün meclis ile başkan arasında paylaşılması dikkate alındığında, Türkiye’deki yerel yönetimlerin güçlü başkan modelinin özelliklerini taşıdıkları görülmektedir. Diğer taraftan söz konusu yerel yönetim birimlerinin diğer bir organı da encümandır. Meclis üyeleri ile bürokratlardan oluşan karma bir organ olan encümen, temelde bir danışma organı ve yürütme kurulu niteliğine sahiptir. Türkiye’deki yerel yönetim birimleri bu şekilde kısaca tanıttıldıktan sonra yerel yönetim sisteminin tarih içindeki evrimine, değişime yönelik taleplere ve bu bağlamdaki çeşitli çalışmalara bakılabilir.

Türkiye’nin modern anlamda yerel yönetim sistemine geçişi, 19. yüzyılın ortalarında olmuştur. Belediye örgütünün ilk prototipi 1855’te kurulurken, il ölçeğinde ilk yerel yönetim denemesi ise 1864’tedir. Diğer taraftan ilk yerel meclislerin ise daha 1840’larda kurulduğu görülmektedir. Sonraki dönemde, il özel idaresi 1913 yılında çıkarılan bir yasayla kapsamlı bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenirken, belediyeler ise 1930’da teşkilat yasalarına kavuştular. Bununla birlikte il özel idarelerinin işlevinin merkezi yönetim birimlerince üstlenilmeye başlanmasıyla birlikte bu kuruluşlar, 1940’lı yıllardan itibaren etkinliklerini kaybetmeye başladılar. Buna karşılık artan hızlı kentleşmeyle birlikte belediyelerin önemi görece olarak arttı.

Ne var ki değişen koşullara göre belediye yasasının güncellenememesi nedeniyle, temelde belediye eksensiz bir değişim arzusu ve reform talebi 1960’lardan bugüne sürekli gündemde oldu. Tartışmaların ana eksenini merkez-yerel ilişkileri ve özerklik oluşturuyordu; yani temelde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarılması ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin azaltılması. 1963’te yapılan yasal değişiklikle, merkezi yönetimin yerel yönetim organlarını görevden alabilme yetkisine son verildi (bu aynı zamanda 1961 Anayasasının hükmüydü); ayrıca belediye başkanının doğrudan halkoyuyla seçilmesine ve belediye meclisi karşısındaki konumunun güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler de yapıldı.<sup>3</sup> Ancak bu değişiklikler yeterli değildi. 1970’li yıllarla birlikte İstanbul, İzmir, Ankara gibi kentlerin diğer kentlerden aldığı yüksek oranda göçle büyümesi sonucu, büyük kentlerdeki yerel yönetim sorunu da tartışma gündemine dahil oldu. Büyükşehir yönetimine ilişkin tartışmalar, 1982 Anayasasını takiben,

<sup>2</sup> 5393 sayılı kanunla belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus 5.000’e çıkarılmış olmakla birlikte, 2.000 ila 5.000 arası nüfusa sahip beldelerdeki belediyelerin varlığı devam edecektir.

<sup>3</sup> Örneğin 1963’e kadar olan dönemde başkanın faaliyet raporu hakkında belediye meclisinin yetersizlik kararı verebilmesi ve yine başkan hakkında verilen gensorunun kabul edilmesi için meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu yetiyordu. Bu dönemde yapılan değişiklikle bu oran 2/3’e çıkarıldı. (19.7.1963 tarihli 307 sayılı yasayla).