

TÜRKİYE'DE HALKIN YÖNETİME KATILMASI, MEVCUT YEREL YÖNETİM ANLAYIŞI VE ÇÖZÜM BEKLEYEN TEMEL SORUNLAR

Dr. Azim ÖZTÜRK ()*

Ülkelerde zaman içerisinde meydana gelen ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel vb. alanlardaki değişimlerden en fazla etkilenen kesimin başında, söz konusu ülkenin yönetim sistemi gelmektedir. Bu çerçevede, ülke yönetiminde yeniden yapılanmaya, reorganizasyona gidilmekte veya bu konu ile ilgili yoğun bir tartışma başlamaktadır. Bu tartışmaların başında ise "halkın yönetime en üst düzeyde katılımı" konusu gelmektedir. Zira, ülkemizde de bu konu ile ilgili tartışmalar en güncel konuların başında gelmektedir.

Yirmibirinci asıra dayandığımız bu dönemde, ülkemizin idari yapısında; hızla gelişen sosyo-ekonomik değişimlere cevap verecek, toplumun refah ve mutluluğunu sağlayacak, devlet-vatandaş ilişkilerini yeniden düzenleyecek, çağdaş devleti gerçekleştirecek yönetim reformu mutlak zarurettir. Bunun başlangıcı ise, güçlü, demokratik bir yerel yönetim kurumunun oluşturulmasıyla olacaktır (Yazıcıoğlu, 1992, s.2).

Bu çalışmada, halkın yönetime katılımı ve bunun sağlanmasında ilk başamağı teşkil eden, diğer bir ifadeyle "demokrasinin okulu" olarak kabul edilen yerel yönetimlerin, ülkemiz uygulanmasında ortaya çıkan temel sorunları sistematik bir şekilde analiz edilerek bazı önerilerde bulunmaktadır.

2. YÖNETİME KATILMA

Günümüzde örgüt üyeleri, gerek işletmelerde, gerekse kamu kuruluşları, sendikalar ve meslek kuruluşlarında çalışanlar olsun, basit birer işgören olmak yerine çalıştıkları örgütün yönetimine katılmak istemektedirler. Çalışanlar, kendilerini ilgilendiren her türlü kararların görüşülmesine ve sonuçlandırılmasına aktif olarak katılıp, düşüncelerini ifade etmek istemektedirler. Bu çerçevede, karar verme ve uygulama yetkisini belli ölçüde uygulayıcılara da tanıyarak, genişletme ve anonimleştirme işlemi olarak ortaya çıkan "katılma"nın başlıca iki anlamı şu şekilde açıklanmaktadır (Eren, 1991, s.329-344):

(*) .Ç.Ü.İ.İ.B.F. İşletme Bölümü, Yönetim ve Organizasyon Anabilim Dalı

Ekonomik anlamıyla katılma; bir patronun istihdam ettiği bir veya daha fazla kimseye işletmesinin karları üzerinden bir pay (temettü) vermeyi taahhüt etmesidir. Pratikte bu duruma, "kar'a katılma" şeklinde ve işletmedeki tüm çalışanların kar'dan yararlandırılması biçiminde sıkça rastlanmaktadır.

Politik anlamda katılma; kamu işlerinin yönetimine bütün vatandaşların doğrudan doğruya ve demokrasi gereği katılmasıdır. O halde burada, kamu politikaları ve kararlarının belirlenmesindeki katılmanın yararı söz konusudur.

Yapılan bu tanımlar incelendiğinde, yönetime katılma üç önemli özellik taşımaktadır: Birincisi, bir örgütün alt yönetim kademelerinin ve çalışanlarının, örgüt politikası ve yönetimi konusundaki kararlara katılmaları; ikincisi, katılanların böyle bir yönetim türü ile psikolojik benlik ihtiyaçlarını tatmin edecekleri bir demokratik ortama kavuşmaları; üçüncüsü ise, yöneten ile yönetilenler arasında bir diyalog ve işbirliğinin geliştirilerek örgütün daha gerçekçi ve ekonomik karar verme imkanlarına, diğer bir ifadeyle, idari etkinlik ve verimliliğe kavuşturulmasıdır.

Bu arada, yönetime katılma, toplumda oluşturulmuş olan en küçük örgütten en büyüğüne kadar söz konusu olan bir olgudur. İşçilerin fabrika ya da işyerinin yönetimine katılmak istemeleri ve halkın gerek yerel, gerekse ülke düzeyinde yönetime katılması bunun bir göstergesidir.

3. HALKIN YÖNETİME KATILMASI VE YEREL YÖNETİMLER

Yukarıda yönetime katılma kavramını kısaca açıkladıktan sonra burada bizim asıl üzerinde duracağımız konu, halkın yönetime katılımı ve bunun sağlanmasında ilk basamağı teşkil eden yerel yönetimlerdir.

Geçmişten günümüze bakıldığında bütün toplumlarda halen, toplumsal yaşayışın en geniş örgütlenme örneği olan devletin yanında, bölgesel nitelikteki diğer bazı toplumları kapsayan organizasyonlar da mevcuttur. Bu çerçevede, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yeralan bölgesel düzeydeki organizasyonların, yerine getirdikleri fonksiyonlar bakımından en önemlisi yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanla sınırlandırılmış, il, kent, köy gibi yerleşim birimlerinde yaşayan yerel topluluğun bireyelerine hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları ve bazı durumlarda da yürütme organı yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde özerk olan kamu tüzel kişileridir (Kaya, 1992, s.1; Dearlove, 1973, s.11-12).

Bu arada, toplumun yönetim sisteminden beklentilerinde önemli değişimler olmuştur. Toplum artık yönetimden üstlendiği hizmetleri kaynak savurmadan, etkin ve verimli bir şekilde üretilmesini istemektedir.

Bu çerçevede, hizmetlerin ülke düzeyinde yaşayan bireylere etkinlikle ve sosyal adalet ilkesine göre götürülmesi, temel hedef olarak tüm ülkelerin en önemli gündem maddesi haline gelmiş olup, yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. Bu tartışmalardan en fazla etkilenen kesimlerin başında ise yerel yönetimler gelmektedir. Bu bakımdan, kıt ülke kaynaklarının optimal bir şekilde kullanılması, hizmetlerin ülke düzeyinde sosyal adalet ilkesine göre sunulması, halkta yurttaşlık bilincinin gelişmesi, yerel kaynakların harekete geçirilerek ülke kalkınmasına katkıda bulunulması vb. bu kuruluşların gelişmesine bağlı bulunmaktadır. Zira, herhangi bir ülkede yerel yönetimleri önemli hale getiren, yerine getirdikleri görevlerdir. Diğer bir ifadeyle, toplumun gelişmesinde üstlendiği rollerdir. Yerel yönetimlerin önemini göstermesi bakımından genel olarak üstlendiği roller şu şekilde sıralanabilir (Yıldırım, 1990, s.7-13; DPT, 1991, s.23-24; Maddick, 1973, s.69-77):

- 1) Yerel düzeyde halkın ferdi ve toplumsal olarak yönetime katılımı ve yönetimi denetlemesi için, yerel yönetimler iyi bir okul görevi yaparlar.
- 2) Belde halkının yerel-müşterek ihtiyaçlarını karşılayan mal ve hizmetleri üretirler.
- 3) Hizmetlerin üretiminde sürat, koordinasyon ve tasarruf sağlarlar.
- 4) Belde halkının sağlık ve huzurunu sağlayıcı düzenlemeler yaparak, genel sağlığın ve kamu düzeninin bozulmasını önlerler.
- 5) Yerel yönetimler, halkın hak ve çıkarlarının savunulmasında ve gerçekleştirilmesinde en uygun ölçek kabul edilirler.
- 6) Halkın yönetime katılımını sağlayarak, ulusal birlik ve dayanışmaya önemli katkıda bulunurlar vb.

Hizmetlerin merkezi yönetim ile birlikte yerel yönetimler tarafından sağlanması hemen hemen bütün ülkelerde kabul edilmiş bir uygulamadır. Ancak, yönetimlerarası ilişkilerin, her ülkenin kendi özelliklerine göre değişik biçimlerde düzenlendiği görülmektedir. Bazı ülkeler, sosyal, iktisadi ve siyasi nedenlerden dolayı geniş mali ve idari yetkilerle donatılmış özerk yerel yönetim sistemini benimsedikleri halde; bazıları güçlü merkezi yönetim düzenini tercih etmekte, bir kısmı da karma bir sistem uygulanmaktadır. Ancak, son yıllarda özellikle ekonomik, sosyal, politik ve kültürel gelişmeler paralelinde, güçlü merkezi yönetim düzeninin artık tarihe malolduğu, bunun yanında yerinden yönetimin, dolayısıyla yerel yönetimlerin toplum yaşantısındaki yeri ve öneminin gün

geçtikçe arttığı görülmektedir. Bu çerçevede, gerek Avrupa Topluluğu ve gerekse Türkiye'nin de üyesi bulunduğu OECD ülkelerinin yönetim sistemlerine bakıldığında; genel olarak kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Söz konusu ülkelerde kamu harcamalarının ortalama %50'sinin yerel yönetimler tarafından yapılıyor olması, ulusal iktisadi refahın yükseltilmesinde, yerel yönetimlerin ne derece önemli olduğunu göstermektedir.

Yerel yönetimlerin, ülke gelişmesindeki önemini ABD, Fransa, İngiltere, İsveç gibi gelişmiş ülkelerde kamu hizmetlerine katılım oranlarından anlamak da mümkündür. Söz konusu ülkelerde, GSMH yüzdesi olarak, yerel yönetimlerin kamu harcamalarına katılım oranı %28'lere kadar çıkmaktadır (Eddison, 1990, s.244).

Herhangi bir ülkede yerel yönetimlerin güçlendirilmesi bir yandan hizmetlerin yerinden, etkin, ucuz, kaliteli, kaynak savurmadan ve ülke düzeyinde sosyal adalet ilkesine göre yürütülmesini sağlarken, bir yandan da halkın yönetime etkin bir şekilde katılımını sağlamaktadır. Zira, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi batılı ülkeler tarafından denenmiş ve olumlu sonuç alınmış en etkili demokratikleşme aracı olarak kabul edilmektedir. Hatta günümüzde, bir ülkenin demokratiklik derecesi, o ülkenin yerel yönetimlere verdiği önemle yakından ilişkili olduğu kabul edilmektedir (Aykaç, 1994, s.46). Bu bakımdan, yapılan bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere herhangi bir ülkede halkın yönetime ne derece katıldığını gösteren en belirleyici unsur, o ülkede uygulanan yerel yönetim sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

4. TÜRKİYE'DEKİ MEVCUT YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN TEMEL SORUNLARI

Ülkemizdeki kamu yönetimi sistemine "her şey devlet içindir" ve "uzaktan hükümet edilir, uzaktan yönetilir" temel felsefesi yön vermektedir. Halkta da, "Padişahım çok yaşa" geleneği devam etmektedir. Oysa, kendimize model olarak seçtiğimiz batı yönetim felsefesinde temel ilke, "Uzaktan hükümet edilir, yerinden yönetilir" şeklindedir. Yine her şeyde devlete değil, millete öncelik verilmektedir. Ayrıca, batıda "Yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının" olduğu ve bu hakkın "Yerel düzeyde, en doğrudan biçimde", "Yurttaşa yakın bir yönetim" tarafından kullanılabilceği kabul edilmiştir. Bize çok yabancı olan bu kavramlar, bugüne kadar bu şekliyle işlenmediği gibi, demokrasi eğitimi de bu yönde olmamıştır. Dolayısıyla, demokrasi bilinci de gelişmemiştir. Bu bakımdan halkın her kademe de yönetime katılımı sağlanamamıştır (Yazıcıoğlu, 1989, s.9-11).

Peki, burada temel sorun nedir? Buradaki temel sorun genelde, uygulanan "yönetim sistemi" özelde ise, halkın yönetime en etkin bir biçimde katılımını sağlayacak "yerel yönetim biçimi" olarak ortaya çıkmaktadır.

Yönetime katılma, verimlilik, etkinlik, kalite vb. kavramların en fazla tartışıldığı günümüzde, yerel yönetimlerle ilgili temel sorun, bu yönetim birimlerinin ülke yönetim sistemindeki konumunun en iyi şekilde belirlenmediği şeklinde ifade edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetim kurumunun ithal malı, bizim toplumsal yapımıza ve kültürümüze yabancı bir kurum olduğu hakkındadır.

Gerçekten de, Batı Avrupa topluluklarının, feodalizmden kapitalizme geçişle birlikte tarih sahnesine çıkardıkları, giderek özgürlükçü, çoğulcu, sivil, demokratik toplumun yapısal kurumlarından birisi durumuna getirdikleri güçlü demokratik yerel yönetim kurumu, Osmanlı-Türk toplumsal yapısı ile bağdaşmayan, dolayısıyla da bizim toplumsal gelişmemizin doğal bir kurumu olarak yapımızda yer almayan bir kurumdur. Dolayısıyla, yapı içinde eğreti kaldığı savunulmaktadır (Yalçındağ, 1992, s.104).

Bu konu ile ilgili olarak yaptığımız bir araştırmada Belediye Başkanı, Vali ve Kaymakamlardan oluşan 431 yöneticiye, "Ülkemizdeki yerel yönetim kurumunun batıdan ithal, bizim toplumsal yapımız ve kültürümüze yabancı bir kurum olduğu, dolayısıyla hiç bir zaman gerçek anlamda demokratik, güçlü bir konum niteliği kazanamamıştır" görüşüne katılıp, katılmadıkları sorulmuştur. Yöneticilerin %55.2'si bu görüşe katıldığını ifade ederken, %41.7 oranındaki yönetici grubu bu görüşe katılmadığını belirtmiştir. %3.1 oranındaki yöneticiler ise, bu konuda "fikrim yok" cevabını vererek, herhangi bir yorumda bulunmamıştır (Öztürk, 1994, s.189).

Yapılan bu açıklamalar çerçevesinde, ülkemizdeki yerel yönetim kurumunun batıdan ithal edildiği, ülkemizde demokratik, katılımcı bir yönetim anlayışının oluşmadığı doğrudur. Ancak, başarısızlığın faturasını toplumsal yapımız ve kültürümüze çıkarmak yanlıştır. Zira geçmişte baktığımızda çağdaş anlamda yerel yönetimlere rastlanılmamasına karşın, yerel nitelikteki çoğu hizmetlerin yerine getirilmesinde, halkın gönüllü ve çeşitli şekillerde örgütlenerek, bugünkü ileri düzeydeki ülkelerden daha katılımcı bir yönetim biçiminin uygulandığı görülmektedir. Dolayısıyla başarının sırrı, üretim ve yönetim modellerinin, bilimin gereği olarak evrensel nitelikte olduğu dikkate alındığında esas olan, bu modelleri kendi toplumsal ve kültürel dinamiklerimizle uyumlu ve ahenkli bir şekilde getirmektedir.

Ülkemizdeki yerel yönetim sistemi açısından temel sorunların nedeni niteliğindeki bu açıklamalardan sonra, mevcut uygulamanın çeşitli bakımlardan değerlendirilmesi de

gerekmektedir. Zira, ülke yönetim sisteminin önemli bir parçasını oluşturan yerel yönetimlerin, faaliyetlerini verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için; uygun bir yönetim sürecine sahip olurken, optimum büyüklükte bir hizmet alanı olmalı ve yönetimlerarası etkin bir hizmet-güç bölüşümü yapılmalıdır. Ayrıca, yerel yönetimler faaliyetlerini bazı temel ilkeler çerçevesinde yerine getirmelidir. Bu çerçevede burada, ülkemizdeki mevcut yerel yönetim sistemine toplu bir bakış sağlanması bakımından, yerel yönetim sistemimiz;

- Çağdaş yönetim teknikleri ve uygulamaları,
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve
- Yerel yönetimler için geçerli olan temel ilkeler açısından genel olarak ve topluca değerlendirilecektir. Zira, ülkemizdeki mevcut yerel yönetim sisteminde sorunlar, bu konularda odaklanmış bulunmaktadır.

4.1. Yerel Yönetim Sistemimizde Çağdaş Yönetim Teknikleri ve Uygulamalarından Yeterince Yararlanılmamaktadır

Hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinde en önemli faktörlerden birisi, uygun bir yönetim sürecinin bulunmasıdır. Yönetim evrensel ve dinamik bir süreçtir. Bu çerçevede, geçmişten günümüze, yönetim bilimi ve sanatı çeşitli anlayışlara konu olmuş ve çağdaş anlamda bugün; planlama, organizasyon, koordinasyon, denetim, karar alma, personel planlaması, iş analizi, görev tanımlaması, hizmet-içi eğitim, maliyet muhasebesi, halkla ilişkiler vb. çok sayıda yönetim teknikleri geliştirilmiştir.

Etkin bir yönetim sürecinin unsurları niteliğindeki bu çağdaş yönetim tekniklerinden günümüzde kamu kesimi ve özellikle yerel yönetimler çok sınırlı bir şekilde yararlanmaktadır.

Uygulamaya baktığımızda, ülkemizde merkezden yönetimin anlamı, en ücra köşedeki köyün içme suyundan. en büyük belediyenin tek bir personel istihdamına kadar, her bir hizmetin nerede, nasıl ve ne ölçüde yapılacağına Ankara'dan kararlaştırılıp planlanmasıdır. Ayrıca, Ankara'nın planladığı ve kabul ettiği her konuda, ne derece basit olursa olsun, her türlü değişiklik için yine Ankara'nın onayı gerekmektedir (Kaya, 1992, s.7).

Bu çerçevede, çağdaş yönetim anlayışı ve ilkeleri dikkate alındığında, genel olarak yerel yönetim sistemimizin içinde faaliyet gösterdiği yönetim sürecini şu şekilde özetlemek mümkündür:

- 1) Faaliyetlerinde inisiyatif kullanamayan yönetici,
- 2) Girişimciliği yok edilmiş yönetici-memur,
- 3) Tüm ülkeyi kapsayan karmaşık bir planlama sürecinde kendi plan ve programını hazırlayamayan yerel hizmet birimleri,
- 4) Denk olmayan görev, yetki ve sorumluluk dağıtımı,
- 5) İş tanımı, gruplandırması ve standardizasyonu yapılmamış hizmetler
- 6) Yerel-ortak hizmetlerin gereklerine uygun olmayan ve merkezi olarak yapılan personel planlaması,
- 7) Karar alma sürecine etkin bir şekilde katılmadığından hareket serbestisi daraltılmış yönetim birimleri,
- 8) Teşkilatlanma, araç, kadro ve her türlü faaliyetleri üzerinde merkezi yönetimin ağır idari vesayetinin olduğu bir sistem,
- 9) Hizmetlerin gereklerine uygun olmayan, nitelsiz personel ve teşkilatlanma,
- 10) Örgütlenme ve işleyiş yönünden bir yapısal standarda kavuşturulmamış hizmet birimleri,
- 11) Yerel yönetim anlayışına uygun olarak, aralarında koordinasyon ve işbirliği olmayan hizmet birimleri,
- 12) Halkla ilişkiler konusunda belirli bir düzeye ulaşamamış, halkın katılımı sağlanamamış bir yönetim anlayışı.

Ülkemizdeki yerel yönetimlerin, çağdaş yönetim biliminin geliştirdiği teknik ve bilgilerden ne kadar uzak bir platformda faaliyetlerini sürdürdüğünü göstermesi bakımından sıralanan ve "temel yönetim sorunları" niteliğindeki bu maddelerin sayısını daha da artırmak mümkündür.

Bu konularda uzman özel sektör ve kamu kesimi kuruluşlarından yararlanan yerel yönetim birimleri, özellikle belediyeler vardır. Ancak bunlarda da çağdaş yönetim ilkeleri ve tekniklerinin uygulamaya yeterince yansımış olduğu söylenemez (Tusiad, 1992, s.28).

4.2. Yerel Hizmetlerin Yerinden Karşılanmasında Hizmet Alanı Optimal Değildir

Optimal hizmet alanı ile kastedilen husus, belli bir kamu hizmetinin toplum yönünden en az maliyetle arz edilmesidir. Bu çerçevede, il, ilçe, bucak, köy gibi mülki bölüm kuruluşlarının anlamı ve fonksiyonu aslında, kamu hizmetlerinin daha iyi

götürülmesini sağlamak ve buna aracı olmaktır. Yani mülki bölüm, kamu hizmeti gereğinin bir sonucudur. Ancak ülkemizde her ne kadar mülki bölüm kuruluşu yapılmışsa da, burada kamu hizmetlerinin gereği yeterince düşünülmemiştir. Böylece, kamu hizmetleri o bölümde tam anlamınca yerine getirilememektedir (Üç-Düzen, Ül Genel Yönetimi, 1972, s.389-406). Bugün, özellikle kırsal kesimde yönetim boşluğu bulunmaktadır.

4.3. Hizmetlerin Yönetimler Arasında Bölüşümü ile İlgili Kriterlere Uygunluk Bulunmamaktadır

Hizmetlerin merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında bölüştürülmesine ilişkin çeşitli ekonomik, sosyal ve teknik kriterler bulunmaktadır. Söz konusu kriterler; ekonomik etkinlik, mali adalet, siyasi sorumluluk ve idari etkinlik şeklinde sıralanmaktadır.

Ekonomik Etkinlik

Ekonomik etkinlikten amaç, bir hizmet daha etkin bir şekilde hangi yönetim birimince yerine getirilebilecekse söz konusu hizmetin o'nun tarafından yürütülmesidir.

Ülkemizdeki uygulamada, yerel nitelikteki çoğu hizmetler merkezi yönetimce yerine getirilmektedir. Hatta tamamen yerel yönetimlere bırakılmış bir çok görev'in yerine getirilmesi sürecinde bile, merkezi yönetimin ağır idari vesayeti bulunmaktadır. Bu çerçevede, ülkemizde, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ekonomik etkinliğin bulunmadığı rahatlıkla söylenebilecektir.

Mali Adalet

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümüne gidildiğine göre, yönetimler arasında makul, rasyonel ve adil esaslara göre yapılmış bir gelir bölüşümüne gidilmesi en azından aklın bir gereğidir. Bu, hizmetlerin halka en optimal bir biçimde götürülmesinde rol oynayan faktörlerden bir diğeridir.

Türkiye'de gelir kaynaklarının hemen tümünü tasarruf edebilme yetkisini, merkezi yönetim elinde bulundurmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerin gerek merkezi yönetimden alacakları gelirin miktarı ve gerekse kendi öz gelirleriyle ilgili ilkelerde genellikle merkezi yönetimce önceden belirlenmektedir.

Siyasi Sorumluluk

Siyasi sorumluluk ilkesi aslında, merkezi ve yerel yönetim birimleri arasındaki hizmet, yetki ve sorumluluk bölüşümünün en optimal bir şekilde yapılmasının ön şartı niteliğindedir. Bu çerçevede, siyasi sorumluluk ilkesi, yönetim sistemi içerisinde iyi bir işbölümü ve işbirliğinin yapılması kadar, halkın yönetime etkin bir şekilde katılmasını da

öngörmektedir. Bu çerçevede, halkın yönetime katılmasına bir basamak teşkil eden yerel yönetimler, kendi sorumluluk alanlarında etkin ve özerk kuruluşlardır.

Teoride belirtilen bu görüşlere rağmen, ülkemizdeki uygulamada bu ideal modele pek ulaşılammıştır. Bunun temel nedeni, siyasi tercihlerin, merkezi yönetim lehine ağırlığını koymasındır. Dolayısıyla, ortaya öyle bir sorumluluk anlayışı çıkmaktadır ki, "Bekçileri kim bekleyecek" sorusunun cevabı yine "bekçiler" olmaktadır. Oysa demokratik sistemlerde bunun cevabı "halk"tır. Böylece, demokrasiye rağmen, iktidar merkezde toplanmış, ülke düzeyine dağıtılmamıştır. "Millet devlet içindir" felsefesinin bulunduğu bir yerde de bu doğal bir sonuçtur.

İdari Etkinlik

Yönetimlerarası, ilişkilerin iyi bir şekilde düzenlenmesinde, diğer bir ifadeyle ülke düzeyinde hizmetlerin optimal bir şekilde yerine getirilmesinde gözönüne alınması gereken diğer bir faktör de idari etkinliktir. Bu aynı şekilde, mevcut üretim faktörlerinin verimli bir şekilde kullanılmasının bir gereğidir. Dolayısıyla hizmet üretiminde bunun aksi, her bakımdan kaynak israfı, bürokrasi ve kırtasiyecilik gibi verimsizliklerdir.

Ülkemizdeki uygulamaya baktığımızda, yönetimler arası görev ve yetki bölüşümünde idari etkinlik kriteride dikkate alınmamıştır. Örneğin, iktisat zabıtası, nikah, cenaze işleri, yerel hizmet kabul edilip belediyelere bırakıldığı halde; ahlak zabıtası, doğum, ölüm ve evlenme kayıtlarının tutulması, benzer özellikler göstermesine rağmen, merkezi yönetime verilmiştir (DPT, 1991, s.33).

Dolayısıyla ülkemizde, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünde, ekonomik etkinlik, mali adalet, siyasi sorumluluk ve idari etkinlik kriterleri gereğince dikkate alınmamıştır. Bu bölüşümde, merkezi yönetim lehine siyasi faktörlerin önemli payı bulunmaktadır.

4.4. Yerel Yönetimlerin Faaliyet Sürecinde Evrensel İlkeler Yeterince Dikkate Alınmamıştır

Yerel yönetimler faaliyetlerini, hizmetlerin yerinden karşılanması prensibi çerçevesinde, bazı temel ve evrensel kurallar içerisinde sürdürmektedirler. Bu çerçevede yerel yönetimler, esas olarak, karar ve uygulamalarında olabildiğince insiyatif kullanabilen, özerk, etkin, sosyal adalete uygun hizmet sağlayan ve tarafsız birimlerdir. Dolayısıyla, yerel yönetimler esasında bu ilkeler çerçevesinde birer "yerel hükümet" niteliğinde olup, merkezi yönetimin "ortağı" gibidir ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimle işbirliği içindedir.

Ülkemizdeki mevcut yerel yönetim sistemi, yukarıda dile getirilen ilkeler çerçevesinde uygulama bulamamıştır. Çünkü, mevcut sistemde, yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir ortağı değil, "temsilcisi" niteliğinde bulunmaktadır. Bu çerçevede, yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından alınmış olan kararların etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak durumunda olup, hizmetler ve kararlar konusunda çok az takdir yetkisi bulunmaktadır. Çünkü, bugün ülkemizde yerel yönetimlerin organları, kararları, eylem ve işlemleri üzerinde merkezi yönetimin yoğun bir idari vesayetinin bulunduğu, yetkililerce her fırsatta dile getirilen konulardan birisidir. Bu durum yerel yönetimlerin idari özerkliğini önlemektedir.

Yine, ülkemizde mevcut sistemde, yerel-ortak hizmetlerin etkinlikle ve sosyal adalet ilkesine uygun bir şekilde yürütülemediğini, bölgeler arasındaki gelişmişlik düzeyindeki farklılıklardan, hatta hizmetlerin bir bölgedeki çeşitli yerleşim yerlerine götürülmesinde uygulanan standart farklılığından da anlamak mümkündür. Bu durum, genelde yönetim sistemimiz, özelde ise yerel yönetim uygulamamız açısından bir başka gerçeği ortaya koymaktadır. O da yöneticilerimizin tarafsız davranmadıklarını, diğer bir ifadeyle, partizanca davrandıklarını göstermektedir.

Dolayısıyla, 21.yüzyıl'a dayandığımız bu dönemde, ülke düzeyinde hizmetlerin etkin, verimli, dengeli, sosyal adalete uygun bir şekilde götürülmesini sağlayacak bir yerel yönetim anlayışı ile ilgili yeniden yapılanma ihtiyacı, en güncel sorunlardan birisi olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'de halkın yönetime katılımı ve demokratikleşme ile ilgili yoğun tartışmalar toplumun başlıca gündem maddesini oluşturmaktadır. Evrensel uygulamada, "Yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının olduğu" ve bu hakkın "Yerel düzeyde, dolaysız biçimde yurttaşa en yakın bir yönetim" tarafından kullanılabilmesi kabul edilmiştir. Bu uygulama, bir taraftan halkın yönetime etkin bir şekilde katılımını sağlarken, diğer yandan, hizmetlerin ülke düzeyinde etkin, adil, verimli ve dengeli bir biçimde sunulmasını sağlamaktadır. Bize çok yabancı olan bu kavramlar, bugüne kadar bu şekliyle işlenmediği gibi, demokrasi eğitimi de bu yönde olmamıştır. Dolayısıyla demokrasi bilinci gelişmediği gibi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecinde kaynak israfı, verimsizlik, dengesiz ve kalitesiz hizmet, bürokratik egemenlik vb. şekillerde kendini gösteren idari tıkanıklıklar da başgöstermiştir.

Ekonomik, sosyal, idari, hukuki ve kültürel yönden hızlı bir değişimin yaşandığı günümüz ortamında, katılımcı ve ülke düzeyinde hizmetlerin optimal bir biçimde sunulmasını sağlayacak idari yönden yeniden yapılanma gerekmektedir. Bunun başlangıcı ise, ülke yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile olacaktır. Zira, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gelişmiş ülkeler tarafından düzenlenmiş ve en olumlu sonuç alınmış en etkili demokratikleşme aracı olarak kabul edilmektedir.

Bu çerçevede ülkemizdeki yerel yönetimlerin üç grupta toplanabilecek önemli sorunları bulunmaktadır: Bunlardan birincisi, yerel yönetimler faaliyet süreçlerinde çağdaş yönetim teknik ve uygulamalarından yeterince yararlanamamaktadırlar. Ükincisi, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak ilişkisi ekonomik etkinlik, mali adalet, siyasi sorumluluk, idari etkinlik vb. temel kriterlere uygun bulunmamaktadır. Üçüncüsü ise, yerel yönetim birimlerinin yapısı yerel yönetimler için geçerli olan evrensel ilkelere uygun değildir. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetimlerin ülke yönetimi içindeki yeri, evrensel olarak belirlenmiş "konum"a uygun olarak belirlenmemiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde etkin hizmet üretimini, adil bir hizmet dağılımını ve halkın yönetime katılmasını en üst düzeyde sağlayacak güçlü bir yerel yönetim sisteminin oluşturulması için şu temel ilkelere uygun olarak hareket edilmelidir: Yerel nitelikteki tüm hizmetlerin verimlilik esasına göre yerinden yönetimi; uzaktan hükümet edilir, yerinden yönetilir, temel ilkesine göre merkeziyetçilikten uzaklaşma; yerel yönetimlere görevleriyle orantılı, yetki ve kaynağın sağlanması, özgelirlerinin artırılması; yerel yönetimlerin örgütlenmesi, organlarının oluşumu ve faaliyetleri sürecinde, profesyonel yönetim ilke ve esaslarının uygulanmasının sağlanması. Böylece, güçlü ve demokratik bir yerel yönetim kurumu oluşurken, ülke düzeyinde yaşayan 60 milyon insan, ülke yönetiminde yetkili ve sorumlu duruma gelecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AYKAÇ, Burhan (1994), "Demokratikleşme ve Mahalli İdare Anlayışı" Hak-İş Aylık Mesleki Eğitim Dergisi, Sayı:28, Ankara.
- DEARLOVE, John (1973), The Politics of Policy In Local Government, Cambridge Univ. Pres. Cax and Wyman Ltd, London.
- DPT (1991), Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, DPT Yayın No:2245-ÖÜK:370, Ankara.

- EDDISON, Tony (1990), "Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da Yerel Yönetim: Son 60 Yıllardaki Gelişmeler", Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu, Ankara.
- EREN, Erol (1991), Yönetim ve Organizasyon, İ.Ü.İşletme Fak.Yayın No:236, İstanbul.
- İÇ-DÜZEN (1972), İl Genel Yönetimi, İç-Düzen, Genel Rapor, Kitap:5, Cilt:2, T.C.Üçişleri Bak.,İç-Düzen Yayınları:8, Ankara.
- KAYA (1992), Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TOPIAE Yayın No:247, Ankara.
- MADDICK, Henry (1973), Ekonomik ve Toplumsal Gelişmeye Yerel Yönetiminin Katkısı, Çev.:S.Büyükdavras, AİD, Cilt:6, Sayı:2, TODAİE, Ankara.
- ÖZTÜRK, Azim (1994), Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanma Sürecinde Karşılaşılan Yönetim Sorunlarının Üncelenmesi ve Bir Model Önerisi, (Basılmamış Doktora Tezi) Ç.Ü.Sos.Bil.Ens. Adana.
- TUSÜAD (1992), Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler, Tusiad-T/92, İstanbul.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1992), F.Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, TODAİE, Ankara.
- YAZICIOĞLU, Recep (1992), Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi, Erzincan.
- YAZICIOĞLU, Recep (1989), Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (Mahalli İdareler Reformu), Tokat.
- YILDIRIM, Selahattin (1990), "Yerel Yönetim ve Demokrasi", Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu, Ankara.