

MERKEZİ YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMLARININ YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAMINDA DEğerLENDİRİLMESİ: KAVRAMSAL BİR ÇALIşMA

The Evaluation of Central Administration and Decentralization by Means of New Public Administration: A Conceptual Work

Dr. Haydar PEKDOğAN

Jandarma Genel Komutanlığı, captainman79@hotmail.com

ÖZET

Son yıllarda giderek uygulamada daha fazla yer bulan yeni kamu yönetimi ve ilgili uygulamalarında, yönetim şekline yönelik ciddi eleştiriler yapılmaktadır. Bunların başında ise merkezi yönetim ve yerinden yönetim kavramları gelmektedir. Yapılan bu araştırmada, yeni kamu yönetimi çerçevesinde merkezi yönetim ve yerinden yönetim kavramlarının incelenmesi amaçlanmıştır. Araştırmada ilgili yayınlar ve uygulama verileri derlenerek, içerik analizine tabi tutulmuştur. Elde edilen sonuçlara göre yeni kamu yönetimi her ne kadar yerinden yönetim kavramına daha fazla atıf yapsa da, özellikle güvenlik ve ilintili sorunlar söz konusu olduğunda, merkezi yönetim söylemleri daha fazla önem kazanmaktadır. Bu bakımdan ele alındığında yerinden yönetim ile merkezi yönetim arasında, yeni kamu yönetimi ile klasik kamu yönetimi arasındaki gibi keskin bir geçiş yoktur. Yine örneklerden de görüleceği gibi, yeni kamu yönetimi ve yerinden yönetim günümüz klasik kamu yönetimi anlayışı karşısında son derece kırılđan bir yapıya sahiptir.

Anahtar Kelimeler: Merkezi yönetim, yerinden yönetim, yeni kamu yönetimi.

ABSTRACT

In recent years, new public administration and its related practices, which have become more and more involved in practice, have been critically criticized against the management style. Central government and decentralization concepts are the leading ones. In this research, it is aimed to examine the concepts of central government and decentralization within the framework of new public administration. Related publications and application data were compiled and subjected to content analysis. According to the results, although the new public administration makes more references to the concept of decentralization, the discourses of central government become more important, especially in the case of security and related problems. In this respect, there is no sharp transition between decentralization and central government, such as between the new public administration and the classical public administration. As can be seen from the examples, the new public administration and decentralization have a very fragile structure in the face of today's classical public administration approach.

Keywords: Central administration, decentralization, new public administration.

1. GİRİş

Yerel yönetim, kamu yönetimi ve yönetişimin eksikliklerini teoride belgelemek ve tartışmak genellikle uygulamaya kıyasla daha kolaydır. Herhangi bir akademik çalışmada alt bağlılık kavramı vardır. Bu bağlılık soyutlama ve uygulamadaki herhangi bir kavramın tarihsel olarak belirlenmiş ilişkileri ile ilgilidir. Yerinden yönetim kavramı ve yorumlanması, çeşitli disiplin ve teoriler için bir ilgi alanı haline gelmiştir. Bununla birlikte; siyaset analistleri de dahil olmak üzere kamu idaresi alanında yapılan çalışmalar, genellikle teori veya modelin etkisinin çok az dahil edildiği teorik eksiklikler üzerinde durmuştur (Antwi-Boasiako, 2010). Öte yandan günümüzde, geçmişe göre elde daha fazla uygulama ve alan verisinin olduğu ifade edilebilir.

Gelişmekte olan ülkelerde, son onlu yıllarda önemli derecede yerinden yönetime geçme çabaları olmuştur. Bu çabalar, hem merkezleşmenin hem de yerinden yönetimin sebepleri ve sonuçları hakkında literatürde birçoğ çalışma konu olmuştur (Tosun ve Yılmaz, 2008).

Gelişmekte olan ülkelerin birikmiş deneyimleri, yönetim ve kalkınma süreçlerinin zor olduğunu ve çoğu zaman hızlı ancak geçici olan çözümlerin yeni sorunlar yarattığını göstermektedir. Örneğin; yeni devletlere sunulan kurumsal kapasite, görselleştirilen tüm görevleri yerine getirmek için nadiren yeterli olmuştur. Bu durum; bazı kilit kurumların hiç kurulmamış olmasından, bazılarının ise zayıf örgütlenmiş ya da olumsuz diye nitelendirilebilecek bir doğrultuda ilerlemesinden kaynaklanmıştır. Bazı kurumlar değişimin ve gelişimin doğrudan karşısında yer almaktadır. Değişime karşı uygulanan bu direnç hareketi, iletişimin zorlaşması ve yönetim yeteneğinin kısıtlanması gibi olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir (Güleryüz, 2020: 726). Merkezileşme vurgusu, devlet kurumlarında büyük miktarda ilgili kaynağın yoğunlaşmasına neden olmuştur. Devlet kurumlarının gönüllü olarak iktidara geleceği beklentisi yanıltıcı sonuçları da beraberinde getirmiştir. Günümüzde birçok ülkede, güçlü bir devlet ile zayıf sosyal yetenekler arasındaki dengesizlik devam etmektedir (UNPAN, 2017).

Merkezileşme, idari sistemin en üst düzeyinde otorite yoğunlaşması anlamına gelirken; yerinden yönetim ya da ademi merkezileşme, otoritenin idari sistemin alt seviyeleri arasında dağılması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla; merkezileşmeye karşı ademi merkezileşme sorunu, idari sistemdeki karar alma gücünün bulunacağı yerle ilişkili bir kavramdır (Marume ve Jubenkanda, 2016). Merkezileşme, bir kurum veya satın alma biriminde otorite, sorumluluk ve gücün yoğunlaşma derecesi olarak tanımlanır. Merkezileşme derecesi, kurum ve örgütlerde yerleşme gibi kavramlar satın alma araştırmalarında en sık kullanılan yapısal değişkenlerdir (Kanepejs ve Kirikova, 2018).

Yapılan bu araştırmada, yeni kamu yönetimi çerçevesinde merkezi yönetim ve yerinden yönetim kavramlarının incelenmesi amaçlanmıştır.

2. MERKEZİ YÖNETİM KAVRAMI

Kamu idaresinin yasal boyutları çeşitli faktörlerden kaynaklanmaktadır. Birçok ülkede kanun yapma süreçleri, kamu yönetimi yapıları ve uygulamalarından ayrı işleyen bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun yerine, bölümleri ve diğer idari kurumları oluşturmada yürütme organına başvurulur. Örneğin; ekonomik, eğitimsel ve sosyal faaliyetlerde bulunmak için yasal olmayan şirketler ve otoriteler kurma konusunda yaygın bir uygulama bulunmaktadır. Benzer şekilde, izleme ve teftiş fonksiyonları ve sözleşme prosedürleri idari faaliyetlerle değiştirilir. Bu uygulamalar, anormallikler yaratır ve idari kurum ve süreçlerin düzenlenmesinde rasyonel ölçütler yerine uygunluğu teşvik eder. Her küçük konuyu kanun yapma sürecine tabi tutmak mümkün olmamakla birlikte, organizasyon ve yönetim ile ilgili ana konular kanunlarla ele alınmalıdır. Yasal olmayan kurumların, otoritelerin ve prosedürlerin kurulması için yasal altyapıların oluşturulması da aynı derecede önemlidir (UNPAN, 2017).

Gelişmekte olan ülkeler genel olarak birleşmiş, merkezi ve düzenleyici hükümeti daha kullanışlı ve gerekli görmektedir. Merkezileşme, Üçüncü Dünyadaki politik, ekonomik ve idari organizasyon kavramlarını kapsayan hem norm hem de ideal olma eğilimindedir. Eskiden sömürge olan çoğu ülkede, merkezi siyasal ve idari kurumlar sömürge yöneticilerinin doğrudan bir mirasıdır ve yakın zamana kadar bu sistemlere büyük ölçüde dokunulmamış ya da merkezileştirilmeye devam edilmiştir (Rondinelli vd, 1983).

3. YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMI

Yerinden yönetim ya da ademi merkezileşme kavramının kapsamı, hizmet ettiği birçok hedef tarafından ortaya çıkarılmıştır. Sıklıkla ifade edilen temel hedef, yerel yönetimin yönetim ve iletişim kanallarındaki aşırı yükü ve tıkanıklığı azaltacağı yönündedir. Programlar, gecikmelerin azaltılacağı ve yöneticilerin halkın ihtiyaçlarını karşılama konusundaki kayıtsızlıklarının üstesinden gelebileceği beklentisi ile merkezden uzaklaştırılmaktadır. Yerinden yönetimin, hükümetin halka duyarlılığını artıracığı ve sunduğu hizmetlerin miktarını ve kalitesini artıracığı bir sistem olduğu öne sürülmüştür (Rondinelli vd, 1983).

Kamu yönetiminde yerinden yönetim kavramı, 1950'lerde - 60'larda, İngiliz ve Fransız sömürge yönetimlerinin belirli programların sorumluluklarını yerel yönetimlere devrederek bağımsızlık için hazırlanmalarıyla ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi yerinden yönetimin başlarda sadece idari yönlerini içermekteydi. İkinci kamu yönetimi yerinden yönetim süreci 1980'lerde kamu yönetimi ve devlet fonksiyonlarının algılanmasındaki değişikliklerin yanı sıra, merkezi ekonomik planlama ve yönetim kısıtlamalarının tanımlanmasıyla başlamıştır. Burada temel amaç; kamu yönetimi sistemi içerisindeki iş ve işlemlerin devlet sorumluluğu altındaki yeterli bir bölümünün, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının ekonomik büyüme süreçlerine etkin bir katkısı olması için geçerli bir yol aramada kullanılmasıdır. Üçüncü periyot 1990'lı yıllarda başlamış olup, günümüzde de devam etmektedir. Daha geniş bir kamusal, politik ve

ekonomik katılım ve daha açık bir kamusal yönetim için ortaya çıkan talep, küreselleşme, küresel ekonomik etkileşimin büyümesi, toplumların karmaşıklığı, teknolojik gelişme ile teşvik edilen küresel iletişim ağının genişlemesi gibi etkenler, yerinden yönetim yaklaşımlarını etkilemektedir (Gaule, 2010).

Yerinden yönetim kelimesi, kırsal alanda yaşayan halkların taleplerini karşılamak için merkezi hükümetten hükümetin yerel veya alt ulusal birimlerine güç ve otorite transferi anlamına gelir. Yerinden yönetim, çeşitli kamu yönetimi alimleri tarafından, otoritenin daha yüksek bir hükümet seviyesinden daha düşük bir seviyeye devredilmesi, karar alma delegasyonu, sorumluluk alan otorite yerleştirme, insanların çoğunun bulunduğu yerlerde en fazla sayıda verim alınmasına izin verilmesi olarak tanımlanmıştır. Bu sistem; fonksiyonların merkezden çevreye aktarılması ve insanların belirlemiş oldukları planlamalardan alınan kararların uygulanmasına kadar tüm karar verme süreçlerine daha geniş katılımı içeren bir çalışma şeklidir. Yerinden yönetimin bir başka tanımı da; kaynakların merkezi hükümetten yarı özerk kamu otoritelerine ya da geniş bölgesel ve işlevsel otoritelere ya da devlet dışı özel ve gönüllü kuruluşlar bünyesinde yer alan şirketlere dağıtım, planlama, yönetim, yükseltme ve tahsis etme sorumluluğu olarak yapılmaktadır (Hossain, 2017).

Siyasi yerinden yönetim, vatandaşlara ve seçtikleri temsilcilerine kamu politikası sürecinde siyasi güç kazandırır. Bu yönetim biçimi, çoğulcu politika ve temsili hükümetle ilişkilendirilir. Vatandaşları veya temsilcilerini, kendi alanlarında politikalar oluşturması ve uygulaması yönünden; ayrıca şeffaflık açısından daha fazla olumlu etkiye sahip olacağı için demokratikleşmeyi de destekleyebilir. Siyasi yerinden yönetim çoğu zaman anayasal ya da yasal reformları gerektirir. Bu tür bir reform, seçim bölgelerinde seçilen yetkilileri, uzaktaki bir yürütmenin isteklerini yerine getirmek yerine seçmenlere karşı daha sorumlu olmaya zorlayabilir (Antwi-Boasiako, 2010).

Yerinden yönetimin ana fikri, gücü merkezden alt katmanlara veya alt birimlere aktarmaktır. Kamu yönetiminde, yerinden yönetim normalde yetkilerin merkezi yönetimden daha küçük birimlere, bölgesel ya da yerel seviyelere aktarılması anlamına gelir. “Dekonantrasyon” ve “deregülasyon”, çoğu durumda yerinden yönetimle ilişkilendirilen olgulardır. Gelişmiş kamu idarelerinin modernizasyonunda yerinden yönetim kilit konulardan biri gibi görünmektedir. Yerinden yönetimin amacı; temel düzeydeki aktörlerin karar almadaki etkilerini artırmak, kamu politika ve faaliyetlerini demokratikleştirmektir (Temmes, 2008).

Yerinden yönetim ve deregülasyon giderek daha fazla hesap verilebilir yönetim düzenlemesi sağlama aracı olarak ve nihayetinde verimlilik iyileştirmeleri sağlama girişimi olarak vurgulanmaktadır. Nitekim merkezi olmayan örgütler teorik olarak örgütsel verimlilikten yararlanabilmekte ve sonuç olarak iç rekabeti ve şeffaflığı arttırmaktadır. Bununla birlikte, tek başına yerinden yönetim, verimlilik için bir dizi temel teşvik içermiyorsa ve amaçlanan hedeflerin gerçekten elde edilip edilmediğini belirleyen sadece bu idari teşviklerse, yerinden yönetim anlayışı tek başına başarılı olmayacaktır (Casasnovas vd, 2009).

Yerinden yönetim reformlarının olumsuz etkileri de olabilir. Merkezileşme kritik bir uzman kitlesini korumayı beraberinde getirmektedir. Buna ilave olarak özerk yerel makamların kendi vatandaşlarına yandaş davranma olasılıkları daha yüksek olabilir ve bu da etnik ya da siyasi gerginliğin artmasına neden olabilir. Yerinden yönetim aynı zamanda parçalanmayı da artırarak politika ve programların etkin koordinasyonunu sağlamayı zorlaştırır. Yerinden yönetim ayrıca suç unsurlarında belirsizlik ve suçtan kaçınma için fırsatlar yaratabilecek daha karmaşık hesap verebilirlik sistemleri beraberinde getirmektedir. Doğal kaynak yönetimi ve kamu hizmeti sunumu üzerine yapılan araştırmalar, yerinden yönetimin zorunlu olarak daha etkin hizmet sunumu getirmediğini göstermektedir (Hermansson, 2019).

Yerinden yönetim biçiminde, değişime tabi bir kamu-politik ya da sosyo-ekonomik ilişkiler sisteminin hatları söz konusu olup, bunları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Gavkalova ve Kolupaieva, 2018):

- ✓ Mali bakımdan yerinden yönetim
- ✓ Farklı seviyelerdeki bütçeler arasındaki finansal akışların yeniden dağıtılması
- ✓ İdari bakımdan devletin idari yapısındaki güçlerin karşılık gelen yeniden dağıtılması ile değişiklik
- ✓ Organizasyonel veya kurumsal bakımdan bölünme ve bölgesel düzeylerin kurulması hükümet veya çeşitli devlet kurumlarının temsilcileri
- ✓ İşlevsel bakımdan halihazırda var olan devlet veya yerel otorite organlarının alt bölgesel, bölgesel veya yerel düzeylerde güçlendirilmesi
- ✓ Seçim bakımından seçim bölgelerinin yapısını çıkarlarını temsil etme yönündeki genişlemeleri yönünde değiştirme temsilci makinelerinde farklı bölgelerin ortaya koyulması

Merkezi olmayan birçok kamu hizmeti ortamında bulunan göreceli kapasite ve kaynak eşitsizlikleri, merkezi yönetimin kırsal topluluklarda istenen sonuçlara ulaşmada daha başarılı olabileceği düşüncesini ön plana çıkarabilir. Ancak, yerinden yönetim savunucularının ileri sürdüğü gerekçeler, bunun aksine, bu yaklaşımın güçlü yönlerinin kırsal ortamlarda en büyük etkiye sahip olacağı yönündedir. En önemlisi, yerinden yönetim taraftarlarının hararetle savunduğu fayda, vatandaşlara idari yakınlıktır (Elgin ve Carter, 2018).

Yerel yönetim sistemleri söz konusu olduğunda, kavramların ortak özelliği, genel olarak sistemlerin parçalanmış veya çok sınırlı bir entegre yapıda olmasıdır. Bu açıdan bakıldığında, onlar bütünleşmiş, güney ve batı Avrupa grubuna çok yakın yapıya sahiptir. Ancak, gelişmelerin arkasındaki nedenler farklıdır. Eski komünist rejimlerde daha önce küçük birimleri ortak konseylere ya da Sovyetler ile birleştirmek zorunda kalan halkın protestoları o kadar güçlüydü ki, geçiş halindeki yerleşimlerin çoğunluğu için böyle bir sistemi sürdürmek imkansız görünmekteydi (Horvath, 1997). Ancak günümüz rejimlerinde, yerinden yönetimin daha fazla uygulama alanı bulabileceği ifade edilmektedir.

Yerel yönetim, genellikle ulusal ekonomik kalkınmayı daha etkin veya verimli bir şekilde yönetmenin bir yolu olarak görülmektedir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerdeki 1970'lerde ve 1980'lerde merkezden uzaklaşmaya çalışan hükümetlerin birincil hedefleri olarak her zaman etkinlik ya da verimlilik sağlamadıkları açıktır. Genel olarak yerinden yönetim uygulamaları ekonomik nedenlerden dolayı başlamıştır. Ancak, yerinden yönetimin ekonomik etkileri genellikle önceden hesaplanmamıştır (Rondinelli vd, 1983).

Yerinden yönetimin, yerel kapasitenin artırılması ve yerel aktörlerin katılımı ile yerel perspektiflerin ve bilgilerin getirilmesi yoluyla kamu yönetiminin birçok alanına katkıda bulunduğu inanılmaktadır. Yerel yönetimin, mevcut risklerinin yerel olarak ortaya çıkmasıyla acil durum yönetimi faaliyetlerini geliştirdiğine inanılmaktadır. Benzer şekilde, yerel yönetimlerin ve sivil toplum aktörlerinin faaliyetlerinin, yerel toplulukların özel ihtiyaçlarına, isteklerine ve yeteneklerine özel olarak uyarlanmış, içeriğe özgü risk yönetimi çözümlerini kolaylaştırdığı öne sürülmektedir (Hermansson, 2019).

Komünist devletler devlet mülkiyetinin birliği ilkesine uymuştur. Ancak, mülkün idaresi genellikle bölgesel veya yerel yürütme organlarına, genellikle buldukları yere veya toplanma alanlarına göre verilmiştir. Bölgesel idare, elektrik arzının kendilerine ait olduğunu, böylelikle yöneticileri atadıklarını, bütçelerini kontrol ettiklerini, fazla araziye elden çıkardıklarını, sanki yasal sahipler gibi hissettiklerini öne sürmüştür. Benzer şekilde, bir hizmet tesisine veya bir hizmet kurumuna yapılan sermaye yatırımının genellikle bölgesel veya yerel bütçelerle finanse edilmesi gerçeği ön plana çıkmıştır (Davey, 2004).

Siyasi yerinden yönetim, otoritenin bir alt ulusal kuruma devredilmesidir. Siyasi yerinden yönetim, vatandaşlara ya da seçtikleri temsilcilerine kamu kararlarında daha fazla güç vermeyi amaçlar. Çoğunlukla çoğulcu ve temsili hükümetle ilişkilendirilir, ancak vatandaşlara veya onların temsilcilerine, politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında daha fazla etki sağlayarak demokratikleşmeyi de destekleyebilir. Siyasi yerinden yönetimin, daha fazla katılımı alınan kararların yalnızca ulusal siyasi otoriteler tarafından alınanlardan daha iyi bilgilendirilebileceğini ve topluma olan farklı ilgi alanlarıyla ilgili olacağını varsaydığını ifade etmek mümkündür. Bu kavram; yerel seçim yargı bölgelerinden temsilcilerin seçilmesinin, bütünü siyasi temsilcilerini daha iyi tanıma imkânı sağladığını ve seçilmiş yetkililerin seçmenlerin ihtiyaçlarını ve isteklerini daha iyi bilmelerini sağladığını ifade etmektedir (Hossain, 2017).

Yerinden yönetim, kamu işlevlerinin ve kaynakların küresel olarak nasıl yönetildiği konusunda temel değişiklikler meydana getirmiştir. Resmi politikalar, gelişmiş hizmet sunumu, yönetişim, hesap verebilirlik ve ekonomik ve sosyal kalkınma dahil olmak üzere çeşitli hedeflere ulaşmak için konuyu bir araç olarak çerçevelemektedir. Eğilim bir miktar başarı elde etmiş olsa da, kanıtların çoğu vasat performans ve geniş zorluklar olduğunu ortaya koymaktadır. Buna rağmen, pek çok ülke, belirtilen hedeflerin ötesindeki faktörler tarafından harekete geçirildiğini teyit ederek, bir tür yerelleşme biçimini benimsemeye devam etmektedir. Bu, analistlerin olası yararları elde etmeye ve olası zararı sınırlamaya çalışırken geleneksel düşüncenin ötesine geçme ihtiyacını vurgulamaktadır. Yerel yönetimin neden ve niçin belirli bir form aldığına ve neden sonuçların elde edildiğine dair daha sağlam bir değerlendirme yapılması gerekmektedir (Smoke, 2015).

Etkin yerinden yönetimin yeterli ve adil bir finansal zemine bağımlılığı zorunlu bir unsur değildir. Komünizm sonrası ülkelerin çoğu, yerel kamu hizmetlerinin maliyetinin başlangıçta yerel bütçelere

düştüğü hükümetler arası finans sistemlerini devralmıştır. Bunlar, kısmen olmasa da, hem kişisel hem de işletme gelirleri ve aynı zamanda arazi üzerindeki vergiler de dahil olmak üzere geniş bir vergi sepeti tahsilatı, ücretler ve harçlar yerel olarak toplanmıştır. Hem dikey hem de yatay olan, ancak yıllık bütçelerindeki keyfi değişikliklere ve hem ulusal hem de bölgesel düzeylerde uygulanmasında çok fazla politik önyargıya sahip olan normatif bir temele sahip olmayan bir yeniden dağıtım sistemi mevcuttur. Vergiler, harç borçları ve oranları ulusal olarak belirlenmiştir. Gelir seferberliği veya maliyet disiplini konusunda güçlü engeller olup, çok sayıda yerel bütçe harcaması, kamu hizmetleri için düşük masrafları desteklemiştir (Davey, 2004).

4. YENİ KAMU YÖNETİMİNDE MERKEZİ VE YERİNDEN YÖNETİM

Yeni kamu yönetimi, örneğin kamu tercihi ve yöneticilik olmak üzere iki söylem veya paradigma alanına dayanarak tanımlanmaktadır. Buradaki kamu tercihi, yönetim konusunda yönetimden daha geniş bir endişe ile yönetilen çağdaş bir söylem alanıdır; oysa yönetim, başlangıçta özel sektördeki örgütlere uygulanacak bir söylem alanıdır. Bununla birlikte, yeni kamu yönetiminin spesifik gösterimi hakkındaki ortak anlaşmazlığa rağmen, bu yaklaşımın oluşumu kendine has aşamalarla gerçekleşmiştir. Kamu idaresinin geleneksel bürokratik odağının tersine uygulamalı ve girişimci yönetime odaklanmaktadır. Yeni kamu yönetimi açıkça standartları belirler ve performansları ölçer. Diğer bir yön ise çıktı kontrolü üzerinde durmasıdır. Bunun yanı sıra, kamu hizmetlerinin ayrıştırılması ve yerinden yönetimin önemi üzerinde durmaktadır. Ayrıca, kamu hizmetlerinin etkin sunumunda rekabetin tanımlanmasında farklılıklar içermektedir (Kalimullah vd, 2012).

Bir ülkede politika ve yöntemlerinin istikrarı, saha personelinin yeterliliği, hız ve ekonomi için baskı ve idari gelişmişlik yönetimin yerinden mi, yoksa merkezi mi olacağı konusunda önemli belirleyici faktörlerdir. Teamüller üzerine dayanan bir devlet geleneğinde, daha yüksek seviyeye sık atıfta bulunmanın kaçınılmaz olduğu bir yapı söz konusudur. Örgütsel yapıya yönelik politika ve yöntemlerin istikrarı ademi merkezileşimi kolaylaştırırken, bunlarda yaşanan sık değişiklikler merkezileşmeyi desteklemektedir (Marume ve Jubenkanda, 2016). Zira mevcut sistem, kendisini revize etmek isteyen düşüncelere karşı ciddi bir direnç gösterecektir.

Kamu yönetim sisteminde yerinden yönetimin şeklen ve usulen uygulanması ve biçimine yönelik kesin bir fikir birliği yoktur, çünkü süreç çoğu zaman politik çıkarlar ve iktidardaki seçkinlerin özlemleri açısından tamamen fırsatçı hale dönüşebilmektedir. Herhangi bir siyasi aktörün amacı, herhangi bir şekilde, gücü elinde tutmaktır. Öte yandan demokratik değerler açısından, şeffaflık ve hesap verilebilirlik kavramlarının da seçmenler açısından önemli olduğu vurgulanmalıdır (Gavkalova ve Kolupaieva, 2018).

Literatürde, merkezileştirilmiş kamu hizmeti sunum sistemlerinin, merkezi olmayan sistemlere göre daha yüksek performans gösterdiğini ifade eden görüşler mevcuttur. Bunlara göre, merkezi yönetimi karakterize eden hiyerarşik kontrol genellikle daha tutarlı bir yapı sergilemektedir. Örneğin, program politikaları ve prosedürleri tarafından daha sıkı uygulanan idari kararların, farklı gruplar için farklı sonuçlara neden olma olasılığı daha düşüktür. Belki daha da önemlisi, yerinden yönetim için temel bir gerekçe, kamu hizmet sunumunun yerel toplulukların tercihlerini daha iyi yansıtmasıdır. En önemlisi, söz konusu program tarafından doğrudan hizmet verilen vatandaşlar, hizmetlerin faaliyet gösterdiği yerel topluluklardan farklı olduğunda, yerel tercihler, hizmet alıcıları için istenen sonuçların sistematik bir şekilde gerçekleştirilmesine karşı çalışabilir (Elgin ve Carter, 2018).

Merkezi olmayan planlama ve güçlü eğitim programları için yeni mekanizmaların kurulması, kamunun ikincil eylem alanıdır. Yerinden yönetim, sürdürülebilir olmak için bazı olanak sağlayan koşulları gerektiren karmaşık bir süreçtir. Özellikle yerinden yönetime ilişkin işlevler ve sorumluluklar atanmış personel, vatandaşlar ve kurumlar için sürekli olan güçlü bir eğitim programı gerektirmektedir (FAO, 2006).

Kamu yönetiminin yerinden yönetimi, herhangi bir kamu yönetimi reformu gibi, kamu yönetim sisteminin bir bütün olarak doğası ve dinamiklerini ve toplumun bir parçası olarak işleyişini anlamayı gerektirir. Her sistemin kendine özgü dinamikleri, takası ve kendine özgü tarihini, kültürünü ve kurumsal yapısını yansıtan riskleri vardır. Hükümetlerin kendi sistemlerinin dinamiklerini ve risklerini anlamaları ve buna göre reform stratejileri tasarlamaları gerekmektedir (Gaule, 2010).

Hem özel hem de kamu sektörü kuruluşları tarafından izlenecek çeşitli tedarik sistemleri vardır. Merkezi ve merkezi olmayan sistemler ön plana çıkmaktadır. Bazı karışım sistemler günümüzde daha sıklıkla

kullanılmaktadır. Tüm sistemlerin bazı avantajları ve zayıf yönleri vardır. Kamu sektörü örgütleri, paranın karşılığını almak için herhangi bir sistemi kullanmak için geniş seçeneklere sahiptir. Tedariklerin merkezileşmesinin etkinliği ise önemli bir tartışma alanı olarak ön plana çıkmaktadır (İslam, 2014).

Merkezi olmayan sistem, ajanlar arasında eşgüdüm oluşturmak için merkezi sistemden daha fazla zaman alır. Ayrıca, merkezi olmayan sistemin, merkezi sistemin ortalama koordinasyonunu aşması için gerekli zaman adımlarının sayısı, sistemdeki kurumların sayısı ile artar. Bunun nedeni, kurumların sayısı arttıkça bunların görevlerini yerine getirmeleri için daha fazla etkileşimin gerekli olmasıdır. Merkezi olmayan sistemdeki etkileşimlerin yapısı, merkezi olmayan sistemin merkezileşmiş sistemden daha iyi performans göstermesi için gerekli olan kurum başına etkileşimin sayısı, kurumların sayısı ile artacaktır (Veetil, 2017).

Yerinden yönetime duyulan ilginin büyük kısmı resmen daha önce belirtilen yönetim türleri ve kalkınma hedeflerine dayanmaktadır. Ancak, asıl hedefler daha çeşitlidir ve bu durum, yerel yönetimin güçlendirilmesi biçiminde yansıtılmaktadır. Hükümetler arası bir sistem oluşturmak için öncelikli hedeflere bağlı olarak yöntem izlemek gerekir. Benzer şekilde, gelişmiş demokratik angajman politik güvenilirliği güçlendirebilir ve hizmetleri ve ekonomik kalkınmayı iyileştirme için zemin hazırlayabilir. Aralarında kesin bir denge olmamasına rağmen, bazı reform aşamalarında bazı hedeflere öncelik verilebilir. Vatandaşların genel olarak kamu hizmetlerinden ya da hükümetten memnun olmadığı ülkelerde, daha iyi hizmet ve kalkınma politikalarıyla güvenilirliği sağlamak en önemli amaç olabilir. Bazı durumlarda, bu, en azından başlangıçta, demokratik süreçlerden daha fazla teknik kapasiteye odaklanmak anlamına gelebilir. Barışı ve birliği teşvik etmek, çatışma sonrası ülkelerdeki baskın endişe olabilir ve bu, başlangıçta sağlam sistemler ve prosedürler geliştirmeden önce ulusal yargı bölgelerine kaynak sağlanmasını gerektirebilir. Demokratik geçiş ülkelerinde yerel demokratik seçimler en acil öncelik olabilir. Nihai gelişim için bir vizyon olsa ve gereken her şey olsa bile, performans bir reformun belirli bir zamanda başarmaya çalıştığı şeyle değerlendirilmelidir (Smoke, 2015).

Türkiye'deki ekonomik-finansal serbestleşme ilk dalgasının ardından 1990'ların sonunda ikinci bir reform dalgası ortaya çıktı ve giderek ivme kazandı. Bu reformlar devlet aygıtını hedef aldı. Daha sonra, 2002 yılının sonunda Adalet ve Kalkınma Partisi iktidara geldiğinde, parti programının bir parçası olarak kamu idaresi ve yerel yönetimlerde bir dizi reform yaptığını açıkladı. Parti programı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın, Yerel Yönetişim Şartı uyarınca yerel özyönetim ilkesini tanıyacağını belirtti. Bahsedilen devlet, adalet, iç ve dış güvenlik, temel eğitim, sağlık ve altyapıdan sorumlu olacaktı. Ayrıca, devletin diğer tüm mal ve hizmetlerin üretimlerinden çekileceği ve rolünün kalan alanlarda düzenleme ve denetleme olması gerektiği belirlenmiştir. Sonunda, 2003 yılında, Müktesebatın Kabulüne İlişkin Ulusal Program, kamu sektörünün özelleştirme yoluyla oynadığı rolün azaltılmasının büyük öncelik olacağını belirtmiştir (Şen ve Bandyopadhyay, 2010).

5. SONUÇ

Araştırmada elde edilen bulgulardan da görüleceği üzere merkezi yönetim ve yerinden yönetim kavramları, klasik kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimi anlayışları arasında önemli bir geçiş noktasıdır. Elde edilen deneyimler çerçevesinde, günümüzde henüz bu iki yönetim kavramı arasındaki farkın kesin bir şekilde ortaya koyulmadığı ve gerek uygulamada, gerekse teoride önemli açıklarının olduğu görülmektedir.

Yeni kamu yönetimi özünde halkın ya da daha genel ifadeyle yönetim erkinin daha fazla yönetimde söz sahibi olduğu bir yapıyı ifade etmektedir. Buna göre halk, geçmişteki ağır ve hantal kamu yönetimi yapısının yerine daha aktif ve katılımcı bir yapıda olup, yönetime doğrudan ya da dolaylı olarak katılabilmektedir. Yeni kamu yönetiminin bu yaklaşımı aslında, yönetimin kısmen de olsa bazı yetki ve güçlerini, tüm halka ya da yönetilen kesime dağıtması anlamına gelir ki, bu da aslında yerinde yönetim ya da yönetimde yerleşmeye işaret etmektedir. Öte yandan günümüzde özellikle dünya genelinde kamu yönetim anlayışı farklılıklarının ön plana çıktığı bölgelerde, yerinden yönetim ve yönetimde yerleşme kavramları çok ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır. Özellikle iç savaşın ve terör olaylarının yoğun olduğu, milli güvenlik konularında zafiyet yaşayan bölgelerde, merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasında kesin ve sert çizgiler meydana gelmekte, yerinden yönetim kavramı adeta bir bölünme sorunu olarak görülmekte ve klasik kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, merkezi yönetim kavramının temel söylemleri ön plana çıkmaktadır.

Kısaca özetlemek gerekirse yerinden yönetimi yeni kamu yönetimi anlayışının ve özellikle küresel kamu bilincinin bir sonucu olarak ele almak, merkezi yönetimi ise daha çok klasik kamu yönetimi ve milli birlik

ile ilişkilendirmek mümkündür. günümüzde her ne kadar uygulamada yeni kamu yönetiminin bir çok kavramı gündeme gelse de, henüz tam kavramsal çerçevenin tamamlanmadığını ve milli birliği ya da güvenliği tehdit eden bir unsurun varlığı durumunda, kamu yönetiminin ibresini klasik kamu yönetimi ve merkezi yönetime çevirdiği ifade edilebilir. Bunun yanında literatürde yapılan çalışmalarda genel olarak yerinde yönetim ile merkezi yönetim kıyaslanmış, birisinin diğerine tercih edilmesi gerektiği gibi bir izlenim ön plana çıkmıştır. Ancak en ideal çözümün merkezi ve yerinde yönetimin bir arada değerlendirildiği bir model ile elde edilmesi mümkün olabilir. Yöntem ve farklılıklar ne olursa olsun, artık kamu yönetiminde daha dinamik bir sürecin yaşandığı da görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Antwi-Boasiako, K. B. (2010). "Public administration: Local government and decentralization in Ghana". *Journal of African Studies and Development*, 2(7), 166-175.
- Casasnovas, G. L., McDaid, D. ve Costa-Font, J. (2009). "Decentralization And Management Autonomy? Evidence from the Catalan Hospital Sector In A Decentralized Spain". *International Public Management Review*, 10(2), 103-119.
- Davey, K. (2004). "Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities". *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms In Central And Eastern Europe*.
- Elgin, D. J. ve Carter, D. P. (2018). "Administrative (de)centralization, performance equity, and outcome achievement in rural contexts: An empirical study of U.S. child welfare systems". *Wiley Governance*, 32(1), 23-43.
- FAO. (2006). "Understand, analyse and manage a decentralization process". *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Rome.
- Gaule, E. (2010). "Public Governance Decentralization Modelling In the Context of Reforms". *Public Policy And Administration*, 32(1), 47-60.
- Gavkalova, N. ve Kolupaieva, I. (2018). "Decentralization of public administration in the process of building a democratic society". *Public Policy and Administration*, 17(2), 216-225.
- Güleryüz, İ. (2020). "Yükselen Trend Stratejik İnovasyon Kavramı Ve İşletmeler Üzerine Etkisi: Bir Literatür İncelemesi", *International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal*, 6(31), 720-728.
- Hermansson, H. (2019). "Challenges to Decentralization of Disaster Management in Turkey: The Role of Political-Administrative Context". *International Journal of Public Administration*, 42:5, 417-431.
- Horvath, T. M. (1997). "Decentralization in public administration and provision of services: an East-Central European view". *Environment and Planning Government and Policy*, 15(1), 161-175.
- Hossain, A. (2017). "Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh". *United Nations Public Administration Network*.
- İslam, T. (2014). "Effectiveness of Centralized Procurement Systems in Public Sector Enterprises of Bangladesh: A Focus on Economic Census 2013". *BRAC Institute of Governance and Development BRAC University*.
- Kalimullah, N. A., Alam, K. M. A., Nour, M. M. A. (2012). "New Public Management: Emergence and Principles". *BUP JOURNAL*, 1(1), 1-22.
- Kanepejs, E. ve Kirikova, M. (2018). "Centralized vs. Decentralized Procurement: A Literature Review". *Business, Computer Science*. Published in BIR Workshops 2018.
- Marume, S. B. M. ve Jubenkanda, R. R. (2016). "Centralization and Decentralization". *Journal of Research in Humanities and Social Science*, 4(6), 106-110.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. ve Cheema, G. S. (1983). "Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience". *World Bank Staff Working Papers*, No: 581.
- Smoke, P. (2015). "Managing Public Sector Decentralization In Developing Countries: Moving Beyond Conventional Recipes". *Public Admin. Dev.* 35, 250-262.

- Şen, D. ve Bandyopadhyay, A. (2010). "Educational decentralization as part of public administration reform in Turkey". *Procedia Social and Behavioral Sciences* 2 (2010) 269–276.
- Temmes, M. (2008). "From centralisation to decentralisation – a change in reform profile of the CEE countries?". *United Nations Public Administration Network*.
- Tosun, M. S. ve Yılmaz, S. (2008). "Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa". *Working Paper Series* No. 51.
- UNPAN, (2017). "Rethinking Public Administration: An Overview". *United Nations Public Administration Network*.
- Veetil, V. P. (2017). "Coordination in Centralized and Decentralized Systems". *International Journal of Microsimulation*, (2017) 10(2) 86-102.

