



Munich Personal RePEc Archive

Change Management in Local Administrations

Yıldırım, Mustafa

Universidad Azteca

2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/69625/>
MPRA Paper No. 69625, posted 11 Jun 2016 13:25 UTC

Yerel Yönetimlerde Değişim Yönetimi

Change Management in Local Administrations

Mustafa Yıldırım ¹

Özet:

Yerel yönetim, ulusal sınırlar içerisinde bulunan yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halk tarafından seçilen organlarca yönetilen kurumlardır. Ekonomik, toplumsal, yönetsel ve siyasal nedenlerle ortaya çıkmışlardır. Yüzyıllardır güçlü merkezî yönetim geleneklerine sahip Türkiye’de kısa dönemde biçimsel yerelleşme mümkündür ancak yerel yönetimlerin aktif ve verimli çalışacağını düşünmek pek akılcı gözükmemektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerde değişim yönetiminin uzun vadeli stratejik planlara dayandırılması ve meşakkatli bir süreç sonunda yeniden yapılandırılmasının mümkün olduğu söylenebilir.

Anahtar Sözcükler: Değişim Yönetimi, Stratejik Planlama, Yerel Yönetimler

Abstract:

Local governments are establishments which is governed by organs selected by local people and which are established in order to provide common needs of a local community and which provides public properties and public services. They emerge as a result of economic, social, administrative and political reasons. In Turkey, which has traditions of powerful centralized administration for centuries, formal localization is within the bounds of possibility within a short period but it is not rational to consider that local administrations would work actively and productively. In this context, it can be said that it is possible to base variation method in local administrations on long term strategic plans and to restructure in the end of an arduous process.

Key words: Change Management, Strategic Planning, Local Administrations

Giriş

Değişim, günümüzün en önemli konularından biri olarak göze çarpmakta, gelişen teknoloji ve günümüzün çağı gereği gelecekte de artan bir ivmeyle önemini sürdüreceği öngörülmektedir. Yerel yönetimler, Türkiye’de hantal ve aşırı kırtasiyecî bir yapıya sahip olduğundan, değişim yönetimi stratejileri uygulanması bağlamında oldukça zorlayıcı bir süreç doğurmaktadır. Başta bu durum olmak üzere, çok sayıda faktör yerel yönetimlerde değişim yönetimi stratejileri ile reforma gidilmesi gerektiğini göstermektedir. Çalışmanın amacı, sözü edilen bu yönetimin uygulanmasına engel olan faktörleri irdelenmek, çözüm önerileri üretmektir. Bu bağlamda çalışmanın konusu ile ilgili bilgi kaynaklarının belirlenmesi amacıyla bir literatür taraması yapılmış; bilgilerin tespiti, konunun incelenmesi ve açıklanması aşamasında betimleyici yöntemden yararlanılmıştır. Konuyla ilgili kaynakların bulunması, incelenmesi ve değerlendirilmesi sürecinde veri toplama tekniklerinden belgesel tarama yöntemine

¹ Universidad Azteca- Türkiye, mustafayldrm1970@hotmail.com

başvurulmuştur. Bulunan kaynaklar, konuyla bağlantı kurularak incelenmiş ve bu kaynaklar ışığında konu açıklanmıştır.

1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetim, ulusal sınırlar içerisinde bulunan yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halk tarafından seçilen organlarca yönetilen kurumlardır (Akyol, 2012: 5). Ekonomik, toplumsal, yönetsel ve siyasal nedenlerle ortaya çıkmışlardır (Tortop, 2008: 17-18).

Daha detaylı bir tanımla yerel yönetimler, “*Bir ülkenin sınırları içerisinde çeşitli kırsal ya da kentsel alanlarda faaliyet gösteren, bulunduğu bölgede yaşayan halkın mahalli nitelikli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları ve bazı durumlarda yürütme organı seçimle iş başına getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelire, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimden bağımsız tüzel kişiliği olan yönetsel birimler*” olarak tanımlanabilir (Akyol, 2012: 5).

Yerel yönetimlerin genel olarak üç temel amaç kapsamında kurulduğu söylenebilir. Bireylerin temel haklarını kullanmalarına imkân sağlamak, bu amaçların ilkidir. Etkinliğin sağlanması ve demokrasinin gerçekleştirilmesi de diğer amaçlardır. Yerel yönetimlerin amaçları doğrultusunda onların başarıları da; özgürlük, etkinlik ve demokrasinin gerçekleştirilebilirliği etmenleri ile ölçülmektedir (Akyol, 2012: 4-5). Halkın merkezi yönetime her zaman ulaşamaması, isteklerini bildirememesi ya da çok geç bildirebilmesi gibi nedenler, halkı yerel bağlamda ihtiyaçlarının karşılanabileceği bir kuruma ihtiyaç duyar hale getirmiştir. Bu durum yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki bağı açıklar niteliktedir (Aydın, 2011: 11-20).

1.2. Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Demokrasi

Devlet kurumunun ortaya çıkışı ile birlikte yerel yönetimler de doğmuştur. Demokrasi kavramının yerel yönetimler ile birlikte anılmasının nedeni, 11. yüzyılda Ortaçağ Avrupa’sında ortaya çıkan komünlerdir. Bu komünler demokratik niteliklerini kaybederek merkezi yönetimin bir uzantısı haline geldikleri 16. yüzyıla kadar “demokrasi idealini” yaşatmışlardır. Yerel yönetimler, 16. yüzyıldan itibaren 19. yüzyıla kadar merkezi yönetimin denetimi altında kalmış, sonrasında yeniden ön plana çıkmıştır (Pustu, 2005: 123).

Demokrasinin temelinde yerel yönetimler yatmaktadır. Yunan ve Roma kent devletleri, “kendi kendini yönetmenin, yani demokrasinin, başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Bu kent devletlerinin demokrasiye adeta bir başlangıç yaratması, yerel yönetimler ile demokrasi arasında bir bağlantı kurulmasını sağlamıştır (Pustu, 2005: 123).

Demokrasi, genel olarak, “halkın egemenliğine dayanan yönetim şekli” olarak tanımlanabilir. Halkın istekleri ve iradesiyle yönetimin yönlendirilmesi olarak görülen demokrasi, egemenliği halka, halkın çoğunluğuna bahşetmiştir. Çoğunlukta yer almayan kesimler ise muhalefeti oluşturur. Böylelikle tüm halk, yönetimde söz sahibi olmaktadır. Demokrasi, insanın yalnızca

insan olduğu için sahip olduğu haklarını kullanmasına olanak sağlamaktadır (Yavuz, 2009: 299).

İlk demokratik rejimler Eski Yunan'da ortaya çıkmış, oldukça kısa süreli rejimler olarak tarihe geçmiştir. Antik Çağ demokrasisinin yıkılması ve Yeni Çağ demokrasisinin kurulması arasında yaklaşık iki binlik bir zaman vardır (Uygun, 2014: 364).

17. yüzyılda düşünce formuyla sınırlı kalan demokrasi, 19. yüzyılda özellikle Avrupa ve Kuzey Amerika'da uygulanmaya başlamıştır. Antik Çağ demokrasisi ve modern demokrasi aradan geçen uzun süreç nedeniyle gerek nicelik, gerekse nitelik bakımından oldukça farklı yönetim biçimleridir (Uygun, 2014: 364-365). Demokrasinin iki bin yıllık bir süreç boyunca kendini göstermemesinin bir nedeni olarak, 18. yüzyıla kadar hayal edilebilen tek demokrasi biçiminin Antik Çağ demokrasilerinde olduğu gibi, doğrudan demokrasi olduğu söylenebilir.

1970'li yıllarda yerel yönetim kuruluşlarının merkezi yönetimden sıyrılarak bağımsızlaşması, oldukça yoğun biçimde tartışılan bir konu haline almıştır. Süregelen bir merkezi sisteme sahip Fransa'da dahi yerelleşme çalışmaları 1980'lerde görülmeye, Avrupa ve Amerika'nın yanında, dünyanın her yerinde de 20. yüzyılda yerelleşme yaygınlaşmaya başlamıştır.

1.3. Türkiye'de Yerel Yönetim Türleri

1.3.1. İl Özel İdareleri ve 6360 sayılı Kanun

İl Özel İdaresi; kanunların öngördüğü belli ve ortak hizmetleri yürütmekle görevli, taşınır ve taşınmaz malları ile müstakil bütçesi ve karar organları bulunan, tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşudur. (http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/Yonetim/Koy_hizmetleri/BI_3.pdf (e.t. 17.10.2015).

Osmanlı döneminde 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi ile kurulan il özel idareleri, beraberinde eyalet sistemi yerine geçen vilayet sistemini getirmiştir. İller için genel ve özel olmak üzere iki yönetim sistemi kabul edilmiş ve tüzel kişilikleri bulunmayan Vilayet Umumi Meclisleri kurulmuştur. Gidilen bu değişiklik, parçalanma sürecinde bulunan imparatorluğun kurtarılması için ortaya çıkan bir "merkeziyetçiliği güçlendirme" çabası olarak yorumlanabilir (Çiftelinar, 2006: 123). İl özel idareleri *il halkının yol, su, eğitim, kültür, sağlık, tarım, ekonomi gibi ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak, ülke ekonomisine yerel olarak katkıda bulunmak ve kalkınma planlarının il düzeyinde başarısını sağlamak amacıyla* kurulur (http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/Yonetim/Koy_hizmetleri/BI_3.pdf e.t. 17.10.2015).

Günümüze uzanan süreçte, Osmanlı mirası il özel idareleri ile ilintili olarak çok sayıda düzenlemeye gidilmiştir; ancak son dönemde il özel idareleri ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken en önemli düzenleme, 2012 sonunda yürürlüğe giren 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"dur. Bahsi geçen kanun yalnızca il özel idarelerine değil, Türkiye'de yerel yönetim sistemine de önemli değişiklikler getirmiştir. Kanunun kapsadığı düzenlemeler şöyle özetlenmektedir:

- 14 il belediyesi, büyükşehir belediyesi statüsünü elde etmiştir,
- Sayısı otuza çıkan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıyla örtüştürülmüş ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarla çakıştırılmıştır,
- Nüfusu 2.000'in altında olan 559 belediye köy statüsüne dönüştürülmüştür, yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür,
- Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan koşul, belediye nüfusunun 750.000'i aşması yerine, il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması ifadesiyle değiştirilmiştir,
- Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş, büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a yükselmiştir,
- Büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi olma nüfus ölçütü 20.000 olarak yeniden düzenlenmiştir,
- Kapatılarak mahalleye dönüştürülen belediye ve köylere ilişkin devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları öngörülmüştür,
- Otuz büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmıştır,
- Büyükşehir belediye statüsünü elde eden illerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine, valiliklere bağlı YİKB'ler kurulmuştur (Çetin, 2015: 255).

Bunların yanında sözü geçen yasa ile birlikte il özel idarelerinin encümen yapısı değiştirilmiştir. İl genel meclisinin kendi içinden seçeceği encümen sayısı beşten üçe, birim amirleri arasından seçeceği üye sayısı ise beşten ikiye indirilmiştir. Genel sekreter encümen üyesi haline getirilmiş ve birim amirleri arasından mali hizmetler birimi amiri seçilmesi zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır (Çetin, 2015: 255).

Yerel yönetimler, bireylerin kimliklerinin soya dayalı değil de, toprağa dayalı biçimde örgütlenmelerini sağlamaktadır. İnsanlar kimliklerini bu sayede "oturdıkları yer"e göre kazanmışlardır (Güler, 1994: 4). Bu bağlamda 6360 sayılı Kanun yorumlandığında çok sayıda köyün tüzel kişiliğinin kaldırılması ve mahalleye dönüştürülmesi oldukça sakıncalı görünmektedir. Kişilerin kendilerini ait hissettikleri ve kimliklerini meydana getirdikleri köylerinin ortadan kalkmış olması, yerel yönetim ve demokrasi bağı ile örtüşmemektedir.

1.3.2. Belediyeler

Arapça "kasaba, şehir, memleket" anlamındaki "beled" sözcüğünden türeyen belediye, "Medine" sözcüğü ile de bağlantılıdır. Medine, kent niteliğindeki bölgelerdeki yaşamın, bu bölgeler dışındaki yaşam ile ayrılması için kullanılmıştır (Eryiğit, 2012: 43).

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye, *belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek*

oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade etmektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, madde 1. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> e.t. 19.10.2015).

1.3.3. Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir belediyeleri norm kadro esasları doğrultusunda genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimler, büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile kurulmakta ve birleştirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 311).

Büyükşehir belediyesi: En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, madde 1. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html> e.t. 19.10.2015).

Türkiye’de büyükşehir yönetiminin ilk örneği, İstanbul Şehremaneti ile verilmiştir. 1854 yılında kurulan İstanbul Şehremaneti, 1957’de on dört belediye dairesine ayrılmıştır. Yine 1957’de, Altıncı Belediye Dairesi Galata’da ve Beyoğlu’nda kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin organları da belediyeler gibi üç adettir: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı.

1.3.4. Köy Yönetimleri

Türkiye’de 18.328 köy bulunmaktadır (<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> e.t. 19.10.2015). *Köyler, ekonomisi geneli itibarıyla tarıma ve/veya hayvancılığa dayalı, kendine özgün toplumsal bağları olan ve mahallin ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan yerel yönetim tüzel kişilikleridir. Köy yönetimleri, eski bir toplumsal katılma ve dayanışma modeli olan, fakat bugün daha geçerli olan imece yöntemiyle yurttaş katılımına en fazla yer veren ve bunun yasal zorunluluk olarak düzenlendiği yönetimlerdir. Organları ise muhtar, ihtiyar heyeti ve köy derneğidir. Yasaya göre, köy muhtarını ve köy ihtiyar meclisini seçme hakkı olan bütün kadın ve erkekler köy derneğini oluşturmaktadırlar* (Yazıcı, 2014: 87).

İnsanlık tarihinde ilk köyler; iktisadi, dini ve sosyal ilişkiler bağlamında bir sosyal birliktir. Kamu idarelerinin en küçüğü olan köyler, cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları; toplu veya dağınık evler, bağ, bahçe ve tarlalardan meydana gelen teşkilat birimleridir (Kavruk, 2004: 16).

Köy, 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanuna göre nüfusu 2000’in altında bulunan yerleşim yerleri köydür. Köy Kanunu’na göre köyün kuruluşu 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerince gerçekleştirilmektedir (Yazıcı, 2014: 88). 6360 sayılı Kanun ile çok sayıda köy, mahalleye dönüştürülmüştür.

2. Değişim Yönetimi

Değişim, çok sayıda süreçle meydana gelen hızlı ve kaçınılmaz bir bütündür. Etkili bir yanıt mekanizması için hayatın tüm alanlarında karşımıza çıkan değişimin dinamikleri, faktörleri bilinmeli ve sürecin başlatılmasında gerekli adımların planlanması gerekmektedir. Hızlı bir değişim süreci yalnızca örgütün yaşayacağı aksaklıkları değil, çalışanların yoğun stres altında kalmaları sonucunu da doğurmaktadır. Örgütün hedeflerine erişebilmesi için bu dengeyi sağlamak şarttır. Bu sebeple değişim yönetimi kaçınılmaz bir örgüt gereksinimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Paslanmış düşünceler, paslanmış makinelerden daha da tehlikelidir. Bugünkü güçlü değişim ortamında hâlâ dünkü inançlara göre çalışmaya devam eden herhangi bir örgütün, değişen çevresiyle gerçek anlamda uyum içinde bulunabilmesi mümkün değildir (Yazıcı, 2001: 39).

Çevresindeki değişimlere karşı açık olan ve öğrenerek uyum sağlama yeteneği gösteren; belirli bir kimliğe, kurum kültürüne, yaratıcılığa, fırsatları değerlendirme gücüne, finansal kaynaklarını etkin bir biçimde kullanma becerisine sahip olan ve yerinden yönetime ağırlık veren örgütler yaşama şansına sahiptir (Yazıcı, 2001: 39). Ancak değişimi yönetmek oldukça zordur. Çünkü mevcut sistemde yapılan herhangi bir değişiklik, sistemin tüm bölgelerini etkiler. Rekabet zorluklarını aşmak için gerekli olan karmaşık bir değişikliğin, neredeyse sınırsız etkileri vardır.

Örgütsel değişimin genel amaçları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Yeniçeri, 2002: 158-159):

- Örgütün devamlılığını sağlamak,
- Örgütün büyümesini ve gelişmesini gerçekleştirmek
- Örgütün iç ve dış çevresine istikrarlı bir biçimde uyum göstermesini sağlamak
- Örgüt üyelerinin tutum ve davranışlarını değiştirmek

Her bir örgüt için problemler ve özellikler farklıdır. Böylelikle her örgütün değişim yönetimi bağlamında da farklı ihtiyaçları doğacaktır. Bu durum, farklı stratejiler, yaklaşımlar, müdahalelere olan gereksinimi ortaya koymaktadır. Değişim ajanları tarafından en iyi strateji değil örgütsel gerçeklere en uygun değişim stratejisi tercih edilmelidir (Werkman, 2009: 664).

Değişim yönetiminin ilk şartı değişim ihtiyacının hissedilebilmesidir. Değişimin yönetilmesinde dikkate alınacak bazı parametreler ve değişkenler vardır. Örgüt içi değişkenler; görev, yapı, teknoloji ve insan unsurudur. Örgütsel parametreler ise; müşteriler, rakipler, uluslararası politikalar, yasal düzenlemeler gibi birçok çevresel etmenlerden oluşur. Değişim yönetimi, söz konusu değişken ve parametrelerin, örgütsel amaç, politika ve strateji doğrultusunda yönetilmesidir (Genç, 2005: 303-304).

Değişimi yönetmek için birkaç farklı yaklaşım vardır. Ancak hiçbiri diğerinden üstün değildir. Özel bir yaklaşımın uygunluğu içinde bulunulan koşullara bağlıdır (Burnes, 1997: 753).

Değişim stratejisinin ilkeleri şu biçimde sıralanabilir (Balci, 2000: 44):

- Bir alt sistemi ya da alt sistemin bir parçasını değiştirmek için, çevrenin ilgili yönleri de değiştirilmelidir.

- Hiyerarşik bir örgütün bir düzeyindeki davranışı değiştirmek için, o düzeyin alt ve üst düzeylerinde tamamlayıcı ve pekiştirici değişmelerin de başarılması zorunludur.

- Örgütte değişimin başlama yeri, bazı stres ve sınırlılıkların olduğu yerdir.

- Hiyerarşik bir yapıda sürekli değişimler gerekiyorsa, değişime politika yapan organla başlamalıdır.

- Değişimin planlanmasında kurumdaki biçimsel ve biçimsel olmayan örgütlenme de hesaba katılmalıdır.

Planlı bir değişimin etkinliği, çalışanların onu gerekli görmesi, tanımlaması, amaçların ve değişim programlarının biçimlenmesi ile uygulanmasına katılmalarına bağlıdır.

Örgütler yıllardır yüz yüze geldiği değişiklikler yalnızca ekonomik ve teknolojik değil, demografik, politik, toplumsal, felsefi ve dünya görüşünde meydana gelen değişikliklerdir. Önceden tahmin edilmesi oldukça güç olan değişimi yönetmede başarılı olabilecek tek politika, geleceğin oluşturulmasına çalışmaktır. Geleceği yönetmeye çalışmak oldukça risklidir, ancak bunu hiç denememek daha da risklidir (Drucker, 2000: 107). Değişim sürecinin yönetimi oldukça zorlu bir süreçtir. Değişim ihtiyacı apaçık ortaya çıktığında değişim başarılı bir şekilde yapılabilir ve değişim yönetimi mevcut yönetsel engellere meydan okumaktır.

Değişimi gerçekleştirmeden önce şu sorulara cevap aranmalıdır (Hitt, Black ve Porter, 2009: 451):

- Ne kadar değişim yeterlidir?

- Değişim ne kadar hızlı yapılmalıdır?

- İstikrarlı ve sürekli, minimum bir ihtiyaç düzeyine karşı dengelenmiş olan, sürekli değişim ihtiyacı ne olmalıdır?

- Değişim sürecinin büyük oyuncularını kimler olmalı ve onların rolleri ne olmalıdır?

- Belirli değişiklikler yoluyla muhtemelen kim tamamen zararlı ve faydalı olabilir?

Değişim yönetimi, her parçayı ayrı ayrı ele almak yerine bütün parçaları birbiriyle ilişkilendirir ve dengeler. Farklı birçok parçadan oluşan ve karmaşık olan bir yapının hassas dengelerini sağlar. Değişim yönetiminin en önemli görevi, parçalar arası dengelerin nasıl sağlandığını, bir parçada meydana gelecek değişimin diğer parçaları nasıl etkileyeceğini, sıralama ve hızın önemini anlamaktır. Bu çalışmada dikkat edilmesi gereken noktalar şu şekilde sıralanabilir;

- Çalışmalar performansı ve etkinliği artıracak biçimde yönlendirmelidir.

- Değişim, stratejik kararlar ve yapısal düzenlemelerle desteklenmelidir.

- Değişim çabaları, ekip çalışması ile sürdürülmeli ve fikir ve işbirliği sağlanmalıdır. Sürekli öğrenme ve iyileştirme yaklaşımı birlikte kullanılmalıdır.

- *Örgütün enerjisini pek çok soruna dağıtmak yerine, sonuç alıncaya kadar birkaçı üzerinde odaklanmak daha yararlıdır.*

Değişim sonrasında örgüt değişime uygun bir denge bulmaya çalışır. Bu yeni dengeye bireyler uyum sağlamalıdır. Eğer bireyler yeni dengeye uyum göstermezlerse dengesizlik meydana gelir. Dengesizlik karşısında yönetimin amacı, değişim neticesinde bozulan grup dengesini ve bireylerin uyumunu düzeltmek, yeni dengeyi kurmak ve bu dengenin korunmasını sağlamaktır (Duck, 1999: 62). Değişim çalışanlara iki şekilde yansır. Bunlardan ilki çalışanların değişimden kaçamayacakları gerçeğidir. İkincisi ise değişime uyum sağlamaları ya da değişimin dışında kalmalarıdır (Buzan, Dottino ve Israel, 2001: 6).

Değişim yönetiminin başarılı olabilmesi için (Düren, 2000: 232):

- *Değişime duyulan ihtiyaç ciddi olarak teşhis edilmelidir.*
- *Değişimle ilgili örgütün tümü tarafından paylaşılacak bir vizyon ve uyumlu stratejiler yaratılmalıdır.*
- *Aktif katılımı sağlamak için çalışanlar arasında koalisyon oluşturulmalıdır.*
- *Değişimden en çok etkilenecek kişi ve mevkilere motor roller verilerek, onlar teşvik edilmelidir.*
- *Değişim sorumlularını ve proje liderlerini, sevilen ve karizmatik özellikleri olan kişilerden seçmelidir.*
- *İletişim, ikna ve eğitim faaliyetlerine gereken önem verilmelidir.*
- *Katılımcı ve yaratıcı yöntemleri ön planda tutan çabalara ve faaliyetlere ağırlık verilmelidir.*
- *Değişim faaliyetleri örgütün maddi ve manevi unsurları arasındaki ilişkileri, dengeyi ve uyumu, en yumuşak şekilde yeniden revize edecek tarzda yönlendirilmelidir. Yeni yöntem ve davranışların, örgüt içinde yaygınlaştırılması ve entegrasyonu sağlanmalıdır.*

Bu noktada altının çizilmesi gereken husus; değişim ve süreklilik kavramlarının birbirine zıt kavramlar olmadığıdır. Değişim ve süreklilik zıt değildir; farklı kutuplardır. Değişim liderliği için hazırlanan kurum, kurum içinde ve dışında süreklilik sağlamaya daha çok ihtiyaç duyar. Süreklilik, değişimin dengede tutulmasını sağlayacaktır. Burada önemli olan nokta ise devamlı bilgi ile çalışmaktır. Kalitesiz ve güvenilirliği olmayan bilgi sürekliliğin bozulmasına neden olur ve yozlaşmayı doğurur (Drucker, 2000: 107).

Değişim hem var olan sorunları çözer hem de yeni sorunlar yaratır. Aynı zamanda değişim sonrasında yeni alışkanlıklar kazanılabilir ya da eski alışkanlıklardan vazgeçmek gerekebilir. Ancak hem yeni sorunlar yaratılması hem de eski alışkanlıklardan vazgeçmenin güç olması değişime direnç gösterilmesine yol açabilir (Sabuncuoğlu ve Tüz, 1998: 207).

3. Yerel Yönetimler Reformu

Merkeziyetçi, ağır bürokratik yapıya sahip ve hantal bir görünüm çizen Türk kamu yönetiminde başarılı bir stratejik plan sürecinin tamamlanması oldukça zordur. Ancak, son dönemde kamu yönetimi alanında başlatılan reform çalışmaları ve yapılan yasal düzenlemelerle birlikte,

kamuda stratejik planlama ve performans dayalı bütçeleme çalışmaları hız kazanmıştır. Belediyelere verilen sorumlulukların değişmesi de göz önünde bulundurulduğunda bir yenileşme süreci içinde bulunan uzun vadeli planların, günümüz ve gelecekte insan ile maddi kaynaklar bağlamında amaç ve yöntemler saptanarak analiz uygulamalarının belirlendiği stratejik planlama, “yerel yönetimlerde değişim yönetimi” anlayışını geliştirmiştir.

Yeni Kamu Yönetimi, özel sektörün geleneksel üretim yöntemlerini terk etmek suretiyle geliştirdiği, süreçlerin kalitesinin artırıldığı ve üretkenliğin, verimliliğin geliştirildiği bir yapılanmayı amaçlamaktadır (Bogumil, 1995: 12-13).

Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ile ilgili gelişmeler genel olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenlerin bir parçasını oluşturmaktadır. Merkezîyetçilik ve bürokratik hantallaşmadan dışa kapalılığa, kuralcılık ve sorumluluktan kaçmaktan siyasal yozlaşma ve çürümeye kadar pek çok sorunun yanında, kentlerin büyümesi ve kentleşmenin artması, halkın beklentilerinin değişmesi ve demokrasi talepleri, çok başlı yapı ve yetki karmaşası gibi pek çok neden, yönetimin bir bütün olarak ele alınıp yeniden yapılandırılmasını kaçınılmaz hale getirmiştir (Hodgetts, 1997: 7).

İç dinamiklerin (ekonomik yapıdaki değişim, hızlı kentleşme, bölgesel eşitsizlik, artan demokrasi talebi ve sivil toplumun ortaya çıkışı, merkezî yönetimin hantal yapısı) yarattığı zorlama dış dinamiklerle (küreselleşme ve AB uyum süreci), birleşince yerel yönetim reformu zorunlu hale gelmiştir (Maxwell, 1998: 89).

Türkiye’de kamu yönetiminin etkililik ve verimliliğini etkileyen pek çok sorun vardır. Ancak, bu sorunların ağırlıklarıyla nitelikleri arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Türk kamu yönetiminin genel karakterinden, yönetim geleneğinden, kamu yönetimine bakış açısından, kültüründen, toplumsal ve ekonomik gelişmişlik düzeyinden ve siyasal konjonktürden kaynaklanan pek çok faktör, kamu yönetiminin etkili ve verimli bir işleyişe kavuşturulmasının önünde ciddi engeller oluşturmaktadır.

Yüzyıllardır güçlü merkezî yönetim geleneklerine sahip Türkiye’de kısa dönemde biçimsel yerelleşme mümkün ise de gerçek anlamda yerel yönetimlerin etkin ve verimli çalışacağını düşünmek pek akılcı gözükmemektedir. Fakat zamanla idarî gelenekler (davranış, tutum ve kültürel değerler gibi) değiştikçe yerel yönetimlerin etkinliği artabilir.

SONUÇ

Yerel yönetimler ekonomik, toplumsal, yönetsel ve siyasal nedenlerle ortaya çıkan ulusal sınırlar içerisinde bulunan ve yerel halk tarafından seçilen organlarca yönetilmektedirler. Bireylerin temel haklarını kullanmalarına imkan sağlamak, etkinliği ve demokrasiyi geliştirmek gibi temel amaçları vardır.

Türkiye’de yerel yönetim tarihi Osmanlı dönemine 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi ile kurulan il özel idarelerine dayanmaktadır. Günümüzde ise 2012 sonunda yürürlüğe giren 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve

Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çerçevesinde düzenlenmektedir.

Ancak yerel yönetimler özelinde birçok reform yapılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin merkeziyetçi yapısı, ağır işleyen bürokrasisi verimli bir çalışma ilerletmek için engel teşkil etmektedir. Bu durum yerel yönetimlerde büyük bir değişimi gerektirmektedir. Bu değişim sadece yöntem değişikliğiyle kısıtlı kalmamalı, anlayış değişikliği de sağlanmalıdır. Bu nedenle toplumsal kalitenin artırılması için, katılımcı demokrasiyi benimseyen, özümseyen ve demokratik katılım kanallarını sonuna kadar kullanabilecek yeterlilikte ve bilgi düzeyinde bir toplumun oluşturulmasına ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, madde 1. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>, (e.t. 19.10.2015).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, madde 1. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (e.t. 19.10.2015).
- Akyol, İ.T. (2012). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri”, T.C. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Tokat.
- Aydın, Y. (2011). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci”, *Dış Denetim* e-dergi, ss. 11 – 20. <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-turkiyede-yerelyonetimlerin-gelisim-sureci-12-2.pdf> (e.t. 15.10.2015).
- Balcı, A. (2000). “Örgütsel Gelişme: Kuram ve Uygulama”, 2. Baskı, Ankara, Pegem Yayınları.
- Burnes, B. (1997). “Organizational Choice and Organizational Change”, *Management Decision*, Vol. 35, No. 10.
- Buzan, T., Dottino, T. ve Israel, R. (2001). “Akıllı Lider”, Çev. Serdar Uçar, İstanbul, Alfa Yayınları.
- Çetin, Z.Ö. (2015). “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 20, S: 2, ss. 247 – 266.
- Çiftçınar, R. (2006). “Yeni İl Özel İdaresi Yasası’na Eleştirel Bir Bakış”, *Yasama*, S: 2, 2006, ss. 123 – 145.
- Drucker, P.F. (2000). “21. Yüzyıl için Yönetim Tartışmaları”, Çev. İrfan Bahçırangil, Gülenay Gorbun, 2. Baskı, İstanbul, Epsilon Yayınları.
- Duck, J.D. (1999). “Değişim Yönetimi”, *Değişim*, Çev. Meral Tüzel, İstanbul, MESS Yayınları.
- Düren, A.Z. (2000). “2000’li Yıllarda Yönetim”, İstanbul, Alfa Yayınları.
- Eryiğit, B.H. (2012). “Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinde Dikey ve Yatay Entegrasyon: İstanbul Örneği”, T.C. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi.

- Genç, N. (2005). “Yönetim ve Organizasyon: Çağdaş Sistemler ve Yaklaşımlar”, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Güler, B.A. (1994). “Yerel Yönetim Tarihi”, *Belediye Dergisi*, ss. 4-6.
- Hitt, M.A., Porter, L.M. ve Black, J.S. (2009). “Management”, Second Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Hodgetts, R. (1997). “Yönetim: Teori, Süreç ve Uygulama”, Çev. Canan Çetin, Esin Can Mutlu, İstanbul, Der Yayıncılık.
- Jörg, B. ve Kissler, L. (1995). “Vom Untertan zum Kunden?”, Edition Sigma, Berlin.
- Kavruk, H. (2004). “Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi, Odak Yayınları.
- Maxwell, J.C. (1998). “İçinizdeki Lideri Geliştirmek”, Çev. Selim Yeniçeri, İstanbul: Beyaz Yayıncılık.
- Pustu, Y. (2005). “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, S: 57, 2005, ss. 121 – 134.
- Sabuncuoğlu, Z., TÜZ, M. (1998). “Örgütsel Psikoloji”, 3. Baskı, Bursa, Alfa Yayınları.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2008). “Mahalli İdareler”, Nobel Yayınları, 2. Baskı.
- Ulusoy, A., Akdemir, T. (2012). “Mahalli İdareler”, Seçkin Yayınları.
- Uygun, O. (2014). “Devlet Teorisi”, Levha Yayıncılık.
- Werkman, R.A. (2009). “Understanding Failure to Change: A Pluralistic Approach and Five Patterns”, *Leadership & Organization Development Journal*, Vol. 30, No. 7.
- Yavuz, B. (2009). “Çoğulcu Demokrasi Anlayışı ve İnsan Hakları”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: 8, ss. 283 – 302.
- Yazıcı, E. (2014). “İl Mülki Sınırında Büyükşehir Yönetim Modelinin İşlevselliğinin Analizi: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği”, T.C. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.
- Yazıcı, S. (2001). “Öğrenen Organizasyonlar”, İstanbul, Alfa Yayınları.
- Yeniçeri, Ö. (2002). “Örgütsel Değişimin Yönetimi”, Ankara, Nobel Yayınları.
- http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/Yonetim/Koy_hizmetleri/Bl_3.pdf (e.t. 17.10.2015).
- <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (e.t. 19.10.2015).