

T.C.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEREL TÖNETİMLER ANABİLİM DALI

MAHALLI İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**YEREL DÜZEYDE YENİ KAMU YÖNETİMİN UYGULANMASI:
ARNAVUTLUK'UN YEREL YÖNETİM REFORMU**

Yüksek Lisans Tezi

SHPETİM TALJA

Istanbul, 2018

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**YEREL DÜZEYDE YENİ KAMU YÖNETİMİN UYGULANMASI:
ARNAVUTLUK'UN YEREL YÖNETİM REFORMU**

Yüksek Lisans Tezi

ŞHPETİM TALJA

Danışman: PROF.DR. YÜKSEL DEMİRKAYA

Istanbul, 2018



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

YEREL YÖNETİMLER Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi SHPETİM TALJA'nın YEREL DÜZEYDE YENİ KAMU YÖNETİMİN UYGULANMASI: ARNAVUTLUK'UN YEREL YÖNETİM REFORMU adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 20.11.2017 tarih ve 2017-33/13 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 16.01.2018

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

			İmzası
1.	Tez Danışmanı	Prof. Dr. YÜKSEL DEMİRKAYA	
2.	Jüri Üyesi	Prof. Dr. TARKAN OKTAY	
3.	Jüri Üyesi	Prof. Dr. NAİL YILMAZ	

ÖNSÖZ

Bu tez, Arnavut yerel yönetimleri içerisinde gerçekleştirilen Yeni Kamu Yönetim (YKY) reformlarının etkisini kapsamaya çalışmıştır. Tezin temel amacı, Arnavutluk yerel yönetim reformlarının YKY modeline ait olup olmadığını tespit etmektir. Tez, cevabın alınabilmesi için, politika belge içeriklerinin ve uygulama sürecinin ayrıntılı bir incelemesine başlar. Çalışma, kamu idaresinin geleneksel modelden YKY'ye dönüşümünü gözden geçirerek başlıyor. Ardından, bu dönüşümün, geçiş dönemindeki ülkelerin yerel kamu idarelerini nasıl etkilediği sorusu ile devam ediyor. YKY modelinin, bir süredir hâlihazırda işlevsiz ve bürokratik bir yönetim mirasına en iyi çözüm olduğu düşünülüyor; Geleneksel yönetim modeline kadar uzanabilen bir miras. Bununla birlikte, YKY'nin geçiş dönemindeki ülkelere uygunluğu hakkında ortak bir görüş yoktur.

Bu tez tamamen Arnavutluk yerel yönetim reformu üzerinde yoğunlaşır. Tez, ilk adım olarak kamu ve yerel yönetim reformları ve bunların YKY reformlarının başlatılmasından önceki statülerinin bir tarihçesiyle başlar. Sonra, bu reformun uygulanmasının ardındaki nedenler, uygulanan standartlar ve uygulanmasına yönelik üstlenilen süreç ile devam eder. Kalan bölüm Arnavutluk'taki bir belediyenin vaka incelemesinden oluşuyor. Toplanan bilgilerin çoğu, reformun uygulanmasından sorumlu olan belediyeden yetkililerle yapılan yarı yapılandırılmış görüşmelerden elde edildi. Vaka incelemesi reformun yalnızca tek boyutuna odaklanmaktadır; Kavaje Belediyesi tarafından üstlenilen reform girişimleriyle ilgili olanı. Bu tezin sonuçlarının bir karışım olduğu ortaya çıkıyor: Üretim kontrolüne ağırlık verilmesi gibi bazı YKY girişimleri yürürlüğe konmuşken rekabet veya ayrıştırma gibi muhtelif diğerlerinin uygulanmamış olduğu görülüyor. Tez, YKY reformlarının Arnavutluk yerel yönetiminde ancak kısmen hayata geçirildiğine karar vermiştir.

Anahtar Kelimeler: Arnavutluk, YKY, Reform, Uygulama, Yerel Yönetim, Belediye

ABSTRACT

This thesis has tried to cover the impact of New Public Management (NPM) reforms in the Albanian local government. The main objective of this thesis is to find out whether the Albanian local government reform belongs to NPM model. In order to get to the answer, the thesis embarks on a detailed investigation of policy documents contents and their implementation process. The study starts by reviewing the transformation of public administration from traditional model to NPM. Then it goes on with the question of how this transformation has affected the local public administration of the countries in transition. NPM model has been for some time thought to be the best solution to an already dysfunctional and bureaucratic administration legacy; a legacy which could be traced back to the traditional model of public administration. However there is no common view on the appropriateness of NPM for countries in transition.

This thesis is concentrated entirely on the Albanian local government reform. As a first step the thesis starts with the history of the public and local government reforms and their status prior to the introduction of NPM reforms. Then it goes on with the reasons behind the introduction of this reform, the standards applied and the process undertaken for its implementation. The remaining part is comprised of the case study of one municipality in Albania. Much of the collected information was obtained from semi-structured interviews with officials from the municipality responsible for implementing the reform. The case study focuses only on one dimension of the reform; the one related with the reform initiatives undertaken by the Kavaje Municipality. The results of this thesis were mixed. Some NPM initiatives such as more emphasis on output control were implemented but others such as competition or disaggregation has not been implemented. The thesis concluded that NPM reforms have only partially implemented in the Albanian local government.

Keywords: *Albania, NPM, Reform, Implementation, Local Government, Municipality*

TEŞEKKÜR

Tez yazmak için karar vermek belki de bir öğrencinin baş etmek zorunda olduğu en zor görevlerden biridir. Bazen seni vazgeçip ayrıldığın noktaya götürür. Bu belki de en başarılı öğrencilerin bazılarının kırılma noktasıdır. Bana bu zor dönemde ile gitmesine izin için benim danışman ve Prof. Dr. Yüksel Demirkaya içten şükranlarımı sunuyorum. Tezine ilişkin görüş, fikir, rehberlik ve değerli yorumları için ona teşekkür etmek istiyorum. Marmara Üniversitesi'nden diğer profesörlere, bilgileri sağlamaya yönelik koşulsuz ve yorulmak bilmeyen çabalarına teşekkürlerimi sunarız.

Görüşmelerin gerçekleştirilmesinde yardımları için Kavaje Belediyenin tüm yetkililerine de teşekkürler. Zamanları ve kavrayışları olmaksızın bu tez imkânsızdı.

Nihayet en içten minnettarlığım ve minnettarlığım aileye, özellikle de annemle amcamın yanı sıra karıma da gider. Onların desteği, teşvik ve bakımıyla tezimi tamamlamam mümkün oldu.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	iii
ABSTRACT	iv
TEŞEKKÜR	v
TABLO LİSTESİ	viii
ŞEKİL LİSTESİ	ix
KISALTMALAR	x
1. GİRİŞ	1
1.1. Tezin Kapsamı.....	5
1.2. Araştırmanın Hedefleri ve Önemi.....	6
1.3. Metodoloji.....	7
2. KURAMSAL YAKLAŞIMLAR	8
2.1. Yerel Yönetim Tanımı.....	9
2.2. Kamu Yönetiminin Geleneksel Modeli.....	11
2.3. Yerel Yönetim Reformu.....	15
2.3.1. Yönetim ve Siyasal Reformlar.....	17
2.4. Yeni Kamu Yönetimi.....	21
2.5. Yeni Kamu Yönetimi: Transfer veya Yakınsama.....	30
3. ARNAVUTLUK'UN MERKEZİ VE YEREL BÖLGE GELİŞİMİ	34
3.1. Arnavutluk'un Kısa Tarihçesi.....	34
3.2. Ekonomik Görünüm.....	35
3.3. Merkezi Yönetim.....	37
3.4. Yerel Yönetim.....	38
3.5. Merkez- Yerel İlişkileri.....	41
3.6. Yerel Yönetim Anayasal Çerçevesi.....	45
3.7. Uluslararası Aktörlerin Rolü.....	46
3.8. Diğer Batı Balkan Ülkelerinde Yerel Yönetim Reformları.....	48
4. ARNAVUTLUK YENİ YEREL YÖNETİM REFORMU	52
4.1. Demografik Değişiklikler.....	52
4.2. Yerel Hükümet Parçalanması.....	55
4.3. Yerel Yönetim Birimleri Verimliliği.....	56
4.3.1. Yerel Yönetim Ekonomik Gelişimini Teşvik ve Desteklemede Beliren Başarısızlıklar.....	60

4.4.	İşlevsel Bölgeler	65
4.4.1.	Nüfus Büyüklüğü, Yüzey Alanı ve Aşımaları için Gerekli Mesafe	67
4.4.2.	Önerilen Yeni Birimlerin Mevcut İle Karşılaştırmalı Bütçe ve Ekonomik Parametreleri	68
4.5.	Reformun Uygulanmasına Yönelik Politika, Amaç ve Tedbirler	71
5.	ÖRNEK ÇALIŞMASINDA YÖNTEM VE GEREKÇE	73
5.1.	Veri	74
5.2.	Kavaje Belediyesinin Tarihsel Arka Planı.....	76
5.3.	Örgütsel Yapı.....	77
5.4.	Bütçe	79
6.	KAVAJE BELEDİYESİ'NDE YENİ KAMU YÖNETİMİ UYGULAMASI.....	83
6.1.	Kavaje Belediyesinde Sonuç Tabanlı Yönetim	84
6.2.	Kavaje Belediyesinde Performans Anlaşmaları	85
6.3.	Kavaje Belediyesinde Bilgi Teknolojileri ve Verimlilik.....	86
6.4.	Kavaje Belediyesine Kamu Katılımı	87
6.5.	Görüşmelere Ait Bölüm.....	88
7.	SONUÇ.....	99
EKLER	103
REFERENCES	104

TABLO LİSTESİ

Tablo 2.1. Yerel Yönetim Reform Faaliyetleri	17
Tablo 2.2. Hood'un Yeni Kamu Yönetim İlkeleri	23
Tablo 3.1. Arnavutluk Yerel Yönetiminin İşlevleri	39
Tablo 4.1. YYB Harcamaları Kompozisyonu	57
Tablo 4.2. Yerel Gelir ve GSYİH İle Payı	63
Tablo 5.1. Kavaje Belediyesinin Gelir Payı	80
Tablo 5.2. Belediyenin Giderleri	81
Tablo 6.1. Yerel Yönetim ve Kavaje Belediyesinde YKY'nin Uygulanması	88
Tablo 6.2. Kavaje Belediyesi Yetkilileri Tarafından YKY'nin Anlaşılması.....	89
Tablo 6.3. Kavaje Belediyesi Yetkililerinin Eğitim Programlarına Katılması	90
Tablo 6.4. Kavaje Belediyesi Tarafından Kabul Edilen NMP Prensipleri.....	90
Tablo 6.5. Kavaje Belediyesindeki Yönetim Otoritesi	91
Tablo 6.6. Kavaje Belediyesindeki Standartlar ve Performans Ölçütleri.....	92
Tablo 6.7. Kavaje Belediyesinin Performans Anlaşmaları Etkinliği	93
Tablo 6.8. Kavaje Belediyesinin Sonuç Odaklanma	93
Tablo 6.9. Kavaje Belediyesi'nde Desegregasyon.....	94
Tablo 6.10. Kavaje Belediyesi İçinde Rekabet Teşviki	94
Tablo 6.11. Kavaje Belediyesindeki Özel Sektör Yönetim Teknikleri.....	95
Tablo 6.12. Kavaje Belediyesi'nde Gider Tasarrufu ve Kaynak Kullanımı	96
Tablo 6.13. Kavaje Belediyesi'nin Kalite Hizmetlerine Odaklanması.....	96
Tablo 6.14. Kavaje Belediyesi Kamu Katılımına Dikkat.....	97
Tablo 7.1. Kavaje Belediyesinin YKY'in Hood Modeli ile Karşılaştırması	102

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 4.1. Nüfus Değişimi (2001-2011)	53
Şekil 4.2. Yerel Yönetimlerin Nüfuslara Göre Dağılımı	54
Şekil 4.3. Yerel Yönetim Birimlerinin Nüfus Aralıkları.....	55
Şekil 4.4. Bölgesel GSYİH	61
Şekil 4.6. NCSDL 2015-2020 Stratejik Politika Çerçevesi	71
Şekil 4.7. Yerel Yönetim Reformu Sonrası Kavaje Belediyesi Haritası.....	82



KISALTMALAR

YKM	-	Yeni Kamu Yönetimi
ALL	-	Arnavut Leki
MB	-	Maliye Bakanlığı rfrf56
AB	-	Avrupa Birliği
YYB	-	Yerel Yönetim Birimleri
YSB	-	Yerel Sorumluluk Bakanlığı
SP	-	Sosyalist Partisi
DP	-	Demokrat Partisi
DB	-	Dünya Bankası
BMKP	-	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UK	-	Birleşik Krallık
COE	-	Avrupa Konseyi
OECD	-	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
INSTAT	-	İstatistik Enstitüsü
KDV	-	Katma Değer Vergisi
SMI	-	Sosyalist Bütünleşme Hareketi
GSYİH	-	Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
YTD	-	Yüksek Temsilcinin Ofisi
AK	-	Avrupa Konseyi
AGIT	-	Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı
RS	-	Republika Srpska (Sırp Cumhuriyeti)
BHF	-	Bosna Hersek Federasyonu
ECLSG	-	Avrupa Yerel Yönetimler Şartı

1. GİRİŞ

Hem merkezi hem de yerel düzeyde kamu idaresinin yeniden düzenlenmesi, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin yarım yüzyılı aşkın bir süredir gündeminde bulunuyor. İdari reformları başlatmış olanların, gelişmiş ülkeler; kamu idarelerinin yeniden yapılandırılmasında uzun ve çoğu kez çeşitlilik gösteren deneyimlerin yaşandığı ülkelerin ise gelişmekte olan ülkeler olduğu görülüyor. Bu süreçte, ekonomik ve sosyal kalkınma sürecini iyileştirmek için genellikle teknik yardıma ihtiyaç duymaktalar. Bürokrasi ve bürokratik verimsizlikten kaynaklanan sorunları Arnavutluk da uzun yıllardır çözmeye çalışıyor (Sheme, 2014).

Arnavutluk kamu sektörünün düzenlenmesine yönelik girişimler, bağımsızlığın ilk yıllarına uzanır. Arnavutluk Sivil İdaresi'nce konan Birleştirici İlkesel Kanun doğrultusunda, ülke, içinde her birini bir alt-valinin yönettiği alt-eyalet ve yine bir ilçe amirinin yönettiği ilçeleri barındıran ve valilerce idare edilen sekiz eyalete bölünmüştü. Bu tür bir bölgesel taksimat, değişen gerçeklerin ve yeni devletin örgütlenmesinin acil gerekliliğinin bir sonucuydu. Arnavutluk'un Osmanlı İmparatorluğu döneminde sahip olduğu örgütsel yapı yetersizdi çünkü Arnavutların yaşamakta olduğu toprakların çoğu yeni devletin sınırları dışında kalmıştı. Yeni devlet, bir yandan da İmparatorluğun altında sahip olduğu otoriteyi ve ayrıcalıkları bırakmayı reddeden büyük arazi sahipleriyle mücadele etmek zorundaydı. 1921'de gelecek ikinci bir reformasyonu, önce 1927 reformu, ardından da 1928'deki Medeni Kanun takip edecekti. 1924'e gelindiğinde Arnavutluk 10 eyalet, 30 alt-eyalet, 160 komün ve 2351 köyden oluşuyordu (Başbakanlık, 2014). Bütün bu zaman içerisinde gaye, Kral ve onun iştirakçilerinden gelen direktifler esasında ülkeyi yönetebilecek bir kamu yönetimi oluşturmaktı. Bu, idarenin son derece merkezi, bürokratik ve yönerge itaat odaklı olduğu anlamına gelmektedir.

Akademisyenler, o dönemin yönetim durumunu açıklayan iki temel tarihsel yörüngeyi belirlediler. Öncelikle, Avrupa'da yaygınlaşan süreçlere katılımın gerçekleşmemesine neden olan unsur tarihsel miras, yani, aydınlanma, hukukun üstünlüğü, hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi olmuştur (Skarica, 2012).

İkincisi, Arnavutluk'un tarihinin büyük bir bölümünde yaşadığı tek idari tecrübe, geleneksel, fırsatçı ve otokratik yönetim idi. Bu durum, monarşinin otokratik yönetimi sırasında da devam edecekti.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Arnavutluk'ta Komünist rejim kuruldu. 1995'ten başlayarak, ülkenin idari teşkilatı hem yapısal olarak hem de birim sayısı bakımından birçok kez değişti. Çoğu kez bu değişim o kadar kaotik ki, bazen topraksal süreklilik olmaksızın topraksal yapılaşmaya yol açtı. 1990 yılına gelindiğinde Arnavutluk 26 ilçe, 539 birleşik köy¹, 67 il ve 306 il mahallesine sahipti. Tiran, birçok mahalleyi içeren üç bölgeden oluşuyordu (Başbakanlık, 2014).

Aynı ideolojiye güveniyor olsalar da, komünist rejimler uygulamalarında genellikle farklıydı. Çoğu durumda Marksist-Leninist ideoloji kültür, gelenekler ve farklı devletlerin mirasıyla karıştı ve böylece farklı rejim türleri yarattı (Skarica, 2012). Akademisyenler, üç ana rejim türü tespit etmiştir: geleneksel, ulusal uyumu kolay ve bürokratik otoriter (Meyer & Hinrik, 2009). Arnavutluk komünist rejimi, en üst seviyedeki yolsuzluk ve düşük profesyonellik ve tarafsızlık dereceleri ile karakterize edilen birinci kategoriye giriyor (Skarica, 2012; Meyer & Hinrik, 2009). Her seviyedeki kamu idaresinden beklenen, parti ideolojisine tam itaat idi. Komünizmin mirası, ekonomik çöküş, siyasi pasiflik ve ülkeyi 1990'ların demokratik süreçlerine sokabilecek entelektüel seçkinlerin olmamasıydı (Meyer & Hinrik, 2009).

Demokrasiye geçiş yeni bir şey getirmede. Yapısal değişiklikleri, somut içeriksel değişiklikler izlemedi. Ülke şimdi 36 ilçe, 44 belediye ve 313 komün şeklinde bölünmüş olmasına rağmen, yönetim hala mazide sıkışmış durumdaydı. Arnavutluk, otoriter bir güç sistemi geliştirdiği için kötünden kötüye gidiyordu (Škarica, 2012). Etkin ve etkili hizmet sunabilecek profesyonel bir yönetimin oluşturulması, yeni rejimin planlarına dâhil değildi. Hâlâ kamu idaresinin örgütlenmesi ve işleyişi hakkında bir yasa da bulunmamaktaydı. Her idari organ ayrı ayrı görev yaparak politika uyumsuzluğuna ve koordinasyon eksikliğine yol açıyordu. Günün yasası, siyasi takdir ve müdahale idi. Karar vermenin yalnızca politikacılara ait olduğu düşünülüyordu, bu sonucu olarak da kamu yönetiminde, vatandaşa hesap verebilirlik ve duyarlılık ne merkezi ne de yerel düzeyde

¹Toprak sürekliliği gerek gözetlekererek gerekse gözetilmeyerek oluşturulan köyleri ifade etmek için 1967' den sonra çıkarılmış bir terim. Birleşik köy sınırları çoğu kez tarım teşebbüsleri sınırlarıyla aynı idi.

gelişti (Škarica, 2012). İdarenin işleyişi, İş Kanunu gibi geçiş öncesi düzenleyici yasalar tarafından düzenlenmekteydi. Direktörlerin –ki bunlar siyasi olarak seçilmişlerdi- uygun olmadığı ve reformu kamu sektöründe uygulayamayacağı düşünülen herhangi kişiyi işten çıkarmasına ya da acil durumlarda rakipsiz olarak dilediklerini işe almalarına olanak tanıdı (Elbasani, 2009).

Sonuç sadece politik bir bürokrasi olmakla kalmayıp aynı zamanda beceriksiz ve yüksek derecede merkezileştirilmiş bir bürokrasiydi. Yönetimin, miadını doldurmuş ve yeni sistemin gereklerini yerine getiremeyecek durumda olduğu düşünülüyordu. Bazen bir sonraki adımın ne olacağına dair en ufak fikirden ve uluslararası danışmadan yoksun radikal değişiklikler, komünizmin az da olsa oluşturmayı başarmış olduğu küçük bürokrasi ve idareyi de yıkıp ortadan kaldıracaktı. Çalışanların yerlerine parti militanlarıyla getirilmesi ve aşırı özelleştirme sürecinin ötesinde, geçiş dönemi yeni bir şey getirmedi. Geçmişten gelen sorunlar, takip eden yıllarda da varlığını sürdürdü ve daha belirgin hale geldi. Kamu yönetimi oldukça bürokratik, verimsiz ve etkisiz kaldı. İktidara gelen her hükümet, kamu kesiminin verimliliğini artırmak ve hizmet sunumunu iyileştirmek için reformlar başlatmaya çalıştı; ancak çoğu durumda bunlar dışarıdan bakıldığında güzel görünümlü bir cephe sunmanın ötesine gitmedi.

Anlamli reform getirme gayreti ancak yeni binyılda başladı. 8652 sayılı 'Yerel Hükümet Teşkilat ve İşleyişi Hakkında Kanun', 8653 sayılı 'Arnavutluk Cumhuriyeti yerel yönetim birimlerinin idari tasnifi hakkında Kanun' ve 8654 sayılı "Tiran belediyesinin teşkilatı ve işleyişi hakkında Kanun" Temmuz 2000 tarihinde onaylandı (SKL-Intenrational, 2012). Bu yasa uyarınca ülke şu an genişletilmiş sorumlulukları olan 374 adet yerel yetkili makama sahipti. Bununla birlikte, siyasi müdahale ve kutuplaşmalar halen bir miktar azaltılmış olsa da devam etmektedir. Yerel yönetimler, insan kaynağı düşüşü ve maddi ölçekli sıkıntı çekmeye devam etti.

2013'te Sosyalist Parti iktidara geldi ve Edi Rama yeni başbakan oldu. Hükümetin birçok önceliği arasında yerel yönetim reformu da vardı. Reformu harekete geçirmek gayesiyle yeni bir bakanlık kuruldu - Yerel Meselelerden Sorumlu Devlet Bakanlığı, kendi içinde ulusal ve uluslararası uzmanlardan oluşan bir grubun yanı sıra reform için bir teknik sekreterlik kurdu. Buna ek olarak Başbakanlık Emri uyarınca 12 bölgesel çalışma grubu oluşturulmuş ve 12 bölgesel teknik koordinatör atanmıştır (Başbakanlık, 2014). İdari Bölgesel Reform için özel bir Parlamento Komisyonu da kuruldu. Mayıs 2014'te Yerel

Sorunlar Dairesi, yeni toprak idari birimine yönelik "5 değişken plan" ı sundu. Topluluk üyeleri ile yapılan istişarede en büyük ulusal anket gerçekleştirildi. Yaklaşık 16.000 kişi ankete katılım gösterip % 67 oranında toprak ve idari reformu desteklemiştir (Başbakanlık, 2014). İki aylık halkla istişare sürecinin sona ermesiyle birlikte, geçici meclis komitesi 17 Temmuz 2014'te yaptığı toplantıda 61 belediye ile yeni idari ve bölgesel bölünme haritasının nihai halini onayladı (Başbakanlık, 2014). 31 Temmuz 2014'te, Parlamento 115/2014 sayılı "Arnavutluk'taki yerel yönetim birimlerinin toprak ve idari birimi üzerine" kanunu onayladı (Başbakanlık, 2014).

Yeni reformun üç ana hedefi bulunuyor. İlk hedef, vatandaşlara yerel seviyedeki hizmetin iyileştirilmesidir. Reform, vatandaşlara modern ve niteliksel hizmetler sunabilecek gelişmiş idari, mesleki ve teknik yerel yönetim yaratmayı amaçlıyor. İkinci hedef, verimliliği ve iyi yönetişimi azami kılmaktır. Reform, daha verimli hizmetler sunmak ve vergi ve harç tahsilâtını daha etkin hale getirmek suretiyle sürdürülebilir yerel yönetimlerin teşvik edilmesine çalışılmaktadır. Yerel ve bölgesel hükümetleri, vatandaşları ve toplulukları güçlendirmek, reformun üçüncü hedefini oluşturmaktadır. Bu daha fazla işlev ve yetki merkezîyetçiliğini dağıtarak ve yerel yönetimlere daha fazla para tahsis ederek sağlanacaktır. 61 belediye, uluslararası işbirliği projelerine katılmak ve Avrupa Birliği'nden veya diğer bağışçılardan daha fazla para çekmek için daha fazla fırsata sahip olacaktır (Başbakanlık, 2014). Aynı zamanda merkezi hükümete karşı daha geniş bir pazarlık gücüne sahip olacak ve belediyeler arası işbirliğinde daha özgür olacaklardır (Başbakanlık, 2014).

Arnavutluk hükümeti tarafından getirilen reform, Yeni Kamu Yönetimi ilkelerine uygun, verimli ve sonuç odaklı bir yerel yönetim yaratmayı amaçlıyor. Batı ülkelerinde kökenini belirleyen ve işlem maliyeti teorisini ve kamu seçimi teorisini birleştiren bir teori olması yönüyle YKY, toplumsal saygınlık, hiyerarşik örgütlenme ve yüksek düzeydeki örgütlenme üzerine kurulu olan Geleneksel Kamu Yönetimi'nden tamamen farklıdır (Hood, 1991; UNDP, 1994). Yeni Kamu Yönetimi'nin amacı, bu eski özellikleri devirip yerlerine sonuçları ve verimliliği değerlendirecek süreçler, değerler ve yönelimler getirmektir (Osborne & Gaebler, 1992).

1.1. Tezin Kapsamı

Bu tez Arnavutluk'taki yerel yönetim reformunu analiz etmeyi amaçlıyor. Birçok yazar, gelişmekte olan ülkelerin performans ve hizmet sunumunu iyileştirmek için kamu sektörünün geliştirilmesi gerektiğini düşünmektedir (Hughes (a), 2003; Hulme & Turner, 1997). Bunun bir sonucu olarak, birçok ülke kendi kamu yönetimini dönüştürme sürecine başlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi eskimiş ve çoğu kez bürokrasilerin işleyişini zayıflatmaktadır (Hulme & Turner, 1997; Minogue, 2001; Hughes (a), 2003). YKY reform modelinin savunucuları, hükümetleri ve kamu yönetimlerini prosedürlerden ziyade hedeflere odaklanmaya teşvik etmektedir (Mongkol, 2007).

Bununla birlikte, gelişmekte ya da kırılgan bir siyasi çerçeveye sahip olan ülkelerde YKY'nin etkililiğine ilişkin pek çok tartışma mevcuttur (Škarica, 2012; Mongkol, 2007). Birçok yorumcu, YKY'nin bazı ülkeler için bu ülkelerin karşılaştığı sorunlardan dolayı yararlı olmadığını düşünüyor. Yolsuzluk, düşük idari kapasite ve hiyerarşik yapıların yalnızca YKY reformları tarafından tamamen ele alınamayacağı konusunda ısrarcılar (Polidano, 1999; Manning, 2001). Gelişmekte olan ülkelerdeki reform ortamının, gelişmiş ülkelerdekinden tamamen farklı olması reform sürecindeki karmaşıklığı artırıyor. Diğer yazarlar, YKY'nin tutarlı ve bütünleşmiş bir teori olmayıp kimi kez birbiriyle çelişen fikir ve doktrinlerden oluştuğu gerçeği ile konunun daha da karmaşık hale geldiğini iddia ediyor. Örneğin, bazı yazarlar, kamu yöneticilerine daha fazla takdir yetkisi verildiğini, diğerleri ise YKY'nin kamu görevlilerinin takdir yetkisini kısıtladığını savunmaktadır (Kaboolian, 1998; Barberis, 1998).

Arnavutluk'a gelince, tez Arnavutluk yerel yönetim reformunda Yeni Kamu Yönetiminin hangi unsurlarının hayata geçirilmekte olduğu ve bu konuda herhangi bir muhalefet olup olmadığını araştırıyor. Zira Arnavutluk'taki siyasi, sosyal ve idari çevrenin doğrudan kendisinin hiyerarşi, merkezileşme, kıdem ve yolsuzluk gibi davranışsal özelliklere ön ayak olan norm ve kalıpların oluşumuna yol açtığını düşünen pek çok akademisyen bulunuyor.

1.2. Araştırmanın Hedefleri ve Önemi

Tez, YKY'nin Arnavutluk'un yönetim-toprak reformu üzerindeki etkisine cevap vermeye çalışıyor. Hükümetin, yeni reformların YKY'yle aynı özelliklere sahip olduğu yönündeki iddiasını sorguluyor. Bu tezin bir diğer alanı da Arnavutluk idari bölgesel reformlarının gerçekte ne ölçüde uygulanmış olduğunu değerlendirmektir. YKY reformlarını teşvik eden veya engelleyen faktörlerin araştırılmasını kolaylaştırmak gayesiyle, yakınsama ve yayılma üzerine literatürden türetilen bir analitik çerçeve esas alınmıştır. Tez, belediyelerden Kavaje Belediyesi'ndeki idari bölge reformunun uygulanışını inceleyerek bir vaka çalışması yaklaşımını benimsiyor.

Tezde ortaya atılan temel soru şudur: Arnavutluk hükümeti tarafından hangi yerel yönetim reformları uygulanmaktadır? Bu ise daha sonraki araştırma sorularına neden olacaktır:

- Arnavutluk yerel yönetim reformu YKY paradigmasına ait midir?
- Reformlar hangi yönde uygulanmaktadır?
- Arnavutluk'taki reformlar, orijinal YKY ülkelerinde bulunan modellerle yakınsak mı?
- YKY reformları, Arnavutluk'taki yerel yönetimler için etkili olarak algılanıyor mu?
- Hangi aktörler, kuvvetler ve kurumlar uluslararası bir YKY modeline yakınsamayı kolaylaştırıyor ya da önüyor?

Bu soruların cevabı bize Arnavutluk'taki yerel yönetim reformunun gerçek doğasını gösterecektir. Reformun başarılı bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini ve reformun hangi yönlerinin daha kolay gerçekleştirildiğini ve hangilerinin gerçekleştirilemediğini bize söyleyecektir. Çalışma sadece Arnavutluk'taki reform hakkında daha iyi bir anlayışın oluşmasına değil, aynı zamanda YKY reformlarının komşu ve gelişmekte olan ülkeler tarafından benimsenip kabul edilemeyeceğine dair geniş tartışmalara katkıda bulunuyor.

1.3. Metodoloji

Bu tez, birincil ve ikincil veri toplama ve sonraki analizlerini içerir. İkincil veri kaynakları arasında akademik kitaplar, dergiler ve veri tabanları; dergilerdeki ve gazetelerdeki makaleler; yayınlar, raporlar ve hükümet kuruluşlarından yayınlanmamış veriler yer alır. İkincil veri kaynağı hem Arnavutluk'ta hem de Türkiye'de araştırılmıştır. Türkiye'de ikincil veriler çoğunlukla Marmara Üniversitesi, İstanbul Üniversitesi kütüphaneleri ve diğer kütüphanelerden elde edilmiştir. Arnavutluk'ta ise bu bilgi, Epoka Üniversitesi, Yerel Meseleler Bakanlığı ve Kavaje Belediyesi gibi çeşitli akademik ve devlet kurumlarından elde edildi.

Birincil veriler, Arnavutluk'ta Ocak Aralık 2015 ile Şubat 2016 arasında gerçekleştirilen saha çalışmalarından elde edilmiştir. Bu saha araştırmalarının çoğu, Kavaje Belediyesinde yürütülmüştür çünkü belediye, kamu sektörü reform planını uygulayan Arnavut yerel yönetim kurumlarından biri olup bu tez için seçilen vaka çalışması konusudur. Dahası, reformla ilgili olarak bazı itirazları olmuş yeni bir belediyedir. Politikaların tasarımında ve kamu sektörü reform projesinde uygulamaların takibinde üstlendikleri çok önemli roller ışığında Yerel Meseleler Bakanlığı ve Başbakanlık düzeyinde ek alan araştırması yürütülmüştür. Ayrıca, bu kurumlar Arnavutluk kamu sektörü reformuna ilişkin başlıca bilgi kaynaklarını oluşturuyorlar.

Kavaje Belediyesindeki kamu görevlilerinin üst, orta ve küçük düzeydeki katılımcılarıyla derinlemesine görüşmeler yapıldı. Bu, Tayland kamu sektöründe gerçekleştirilen yönetim reformunun hayata geçirilişinin tam olarak anlaşılmasını sağlamak için yapıldı. Kamu reformu uzmanları ve reformdan sorumlu merkezi hükümet kuruluşlarındaki kamusal politika analistleri ile ek derinlemesine görüşmeler yapıldı.

2. KURAMSAL YAKLAŞIMLAR

Kamu idaresindeki farklı yaklaşımları sınıflandırmak için geçmişte farklı çerçeveler geliştirildi. Bunlardan en önemlisi, Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine geçiş üzerine odaklanmaktadır. Kamu yönetimi ile ilgili bu yaklaşımların her biri kendi felsefesi, anlayışı ve kavramsal çerçevesine sahiptir (Robinson, 2015).

Kamu idaresinin geleneksel yaklaşımı eliti modele eğilim göstermektedir. Politikacılar ve vatandaşların birbirlerinden açıkça ayrıldığını savunur. Geleneksel kamu yönetimi bütünlük, hiyerarşi ve bağımsızlık değerleri ile aşılır ve yukarıdan aşağıya doğru bir model üzerinde örgütlenir. Yapı ve organizasyonel verimlilik üzerinde yoğunlaşır. Özünde komuta ve kontrol olup bir kamu sektörü ahlakı ile güçlendirilmiştir (Robinson, 2015). Aksine, Yeni Kamu Yönetimi, kamusal seçim teorisine ve özel sektörden türetilen kamu-aracı kuramına dayanır. Etkinlik ve sonuçlara büyük önem verilir. Etkisizlik ve yolsuzluk gibi kişisel çıkarıcı davranışları sınırlamak ve önlemek için gözetim ve denetimi devreye sokar. Bu yaklaşım, yetkililerin toplumu yönlendirmek yerine halkın ihtiyaçlarını karşılamaları esasına uygun olarak seçilmesini öngörerek kamu görevlisinin genel halka hesap verme sorumluluğunu vurgular (Osborne, 2006; Dernhard, 2011).

Bu bölüm genel olarak kamu idaresi ve özellikle yerel yönetim ile ilgili teorik literatürü gözden geçirmektedir. Arnavutluk yerel yönetiminin YKY reform uyarlamalarının YKY'nin uluslararası modeli ile uyumlu olup olmadığı konusunda tezin merkezi araştırma sorusu ile ilgili bağlamsal ve kavramsal konular üzerinde durmaktadır. Bu bölüm, yerel yönetim, rolü ve işlevleri hakkında kısa bir tartışma ile başlar. Daha sonra geleneksel yönetim modelini, diğer bir söyleyişle bürokratik model ve eleştirilerini tartışmaya devam eder. Geçen yüzyılın çoğunda kamu idaresi düşüncesine egemen olan bu model, bir zamanlar kamu hizmeti sunmak için en iyi örgütsel yöntem olarak düşünülmüştür (Ostrom, 1989). 1970'ler ve 1980'lerde bu örgüt modelinin modasının geçmiş ve değiştirilmesi gerektiği açıkça ortaya çıktı. Kamu kurumlarının, merkezden uzak esnek bir yapı edindiklerinde ve süreçlerden ziyade sonuç odaklı olduklarında daha iyi performans gösterdiklerine inanılıyordu (Hughes, 1998).

Bölüm daha sonra yeni yönetim yaklaşımı olan Yeni Kamu Yönetimini ele alır. YKY modeli, yani Yeni Kamu Yönetimi geleneksel modeli değiştirmek için ortaya çıkmıştır.

Hizmet kalitesini artırmayı, kamu harcamalarını azaltmayı, etkinliği artırmayı ve politika uygulamasını daha etkili hale getirmeyi amaçlayan reformlar getirildi (Pollit & Bouckaert, 2000). Hem kamu hem de yerel yönetimlerde benimsenen bu reformların neredeyse tamamı gelişmiş ülkelerdeki deneyimlerden yararlanma eğilimindedir. Gelişmekte olan dünyadaki pek çok ülke YKY reformlarını tam olarak benimsememiş olsalar da, onlara ilgi duymaya devam etmekte. Bu, kamu yönetiminin küresel kabul görmüş bir modeli olarak YKY'e doğru "yakınsamanın" var olup olmadığı konusunda bir başka soruyu beraberinde getiriyor. Bu bölümde, Yeni Kamu Yönetimi ile ilgili eleştiriler tartışılacaktır. Bu bölüm, her ikisi de Arnavutluk'u ilgilendiren kavramlar olarak 'politika aktarımı' ve 'yakınsama' konulu bir tartışma ile sonuçlandırılacaktır.

2.1. Yerel Yönetim Tanımı

Yerel yönetimlerin her ne kadar geniş bir tanımlar yelpazesi olsa da, Afrika'da Yerel Yönetim konulu Cambridge Konferansı ve 1961 yılında Lahey'de gerçekleşen Merkez Yokluğunun İdari Yönleri konulu Birleşmiş Milletler Konferansı tarafından en yaygın şekilde kabul edilen ve en makulü olması yönüyle esas alınan bir tanım mevcut. Yerel yönetimleri şöyle tanımlıyor:

"Bir ulus veya (federal bir sistemdeki) bir devletin yasalar tarafından oluşturulan ve vergi alma ya da öngörülen amaçlar için emek talep etme yetkisi de dâhil olmak üzere yerel işleri önemli ölçüde kontrol altına alan politik bir alt bölümü. Böyle bir tüzelliğin yönetim organı seçim ya da yerel atama ile başa gelir"(Tonwe, 2011).

Tüm organizasyonların temel amacı, bazı ortak hedeflere en etkin biçimde ulaşılmasını sağlamaktır. Bu ortak hedeflerin gerçekleştirilmesinde bu örgütlerin biçimi ve türü çok önemlidir. Genel olarak, insanlar hiçbir durumda bireyler olarak yapamayacakları şeyleri birlikte yapabileceklerini anladıklarında bir araya gelir ve kendilerini gruplar halinde örgütlemeye karar verirler. Yerel yönetim de bundan farklı değildir. Basitçe ifade etmek gerekirse, yerel yönetimler, insanların kendi refahı için topluca hareket etmelerini sağlayan kurumsal ve yasal kuruluşlardan başka bir şey değildir. Crawfords'a göre;

"Yerel yönetime duyulan ihtiyaç, toplumla ilgili sorunların ortaya çıkacağı ya da karşılıklı arzulanan bazı amaçlara ulaşmak için grup olarak bir araya

gelmenin mümkün olacağı derecede yakın ilişki içerisinde yaşandığında doğar" (Crawford, 1954).

Yerel yönetimin şekil ve biçimindeki en önemli faktör, (hizmetlerin dağıtım ve yönlendirilmesini kasten) yönetim ve (halk iradesini kasten) temsil olarak sınıflandırılacak işlevleridir. Bu nedenle, yerel yönetimin performansı, bu iki fonksiyonun taşınmasında etkinlik ile ölçülür. Coğrafi bağlama, nüfus, zaman ve duruma bağlı olarak, bu işlevlerden bir tanesi daha fazla vurgulanabilir. Arnavutluk yerel yönetimine göre, yerel yönetimlerin ana rolünün sosyal hizmetlerin verilmesi olduğunu söylemek doğrudur. Eğilim, yerel demokrasinin teşviki olma yerine, bunu hep etkili bir hizmet sağlayıcısı olarak savunma şeklinde ortaya çıktı. Bununla birlikte, bir işlevin diğer bir işlevin hariç tutulması pahasına gerçekleştirilemeyeceğini bilmeliyiz. Yerel kurumlar sadece hizmet sunmak amacıyla değil aynı zamanda sakinlerin isteklerini de temsil etmek için oluşturulmuşlardır.

"Bu rollerin birleştirilmesi yerel yönetimin yerel sakinlerinin ihtiyaç ve isteklerine uygun hizmetler sunmak için var olduğunu gösteriyor" (Tindal, 1977).

Ünlü Fransız yazar Alexis de Tocqueville² yerel yönetimin demokratik gelişimde çok önemli bir unsur olduğunu düşünüyor. Yerel yönetimleri demokrasi ve özgürlüğün direkleri olarak görüyor ve özgürlüğün korunması için esas olduğunu düşünüyor. Diğer yazarlar, yerel hükümeti halka yakınlığını temel alarak savunmuşlardır. Halka en yakın devlet kuruluşu olması yerel yönetimi ihtiyaçlara ilk cevap veren merci durumuna getirir. Bundan ötürüdür ki Crawford şunu savunuyor;

"... işlevlerin etkili bir şekilde yerel olarak icrasının mümkün olduğu ölçüde, başka herhangi hükümetin sorumluluğunda olmalarından, halkın istekleriyle uyum içinde icrası daha mümkündür" (Crawford, 1954).

Bununla birlikte, birçok yazar yerel yönetimi, gerek yerel gerekse ulusal düzeyde, ilerideki liderlere zemin temini edici olarak görmeye devam ediyor. Yerel yönetimin, demokrasinin

²Bakınız Alexis de Tocqueville'in, Amerika'da Demokrasi, Yeni Amerikan Kütüphanesi, New York, 1956. adlı eseri, Yeni Amerikan Kütüphanesi, New York, 1956. (kısaltan: Richard D. Heffner).

işleyişinin öğrenildiği ve ön politik eğitimin alındığı ilk yer olduğu düşünülürse, bu sadece liderler için değil, seçmenler için de geçerli olmalıdır (Finn, 2008).

Bir "demokrasi aracı" olarak yerel yönetimdeki sorun, evrensel olarak paylaşılmamasıdır. Düşük seçmen katılımı ve belediye siyasetine olan göreceli düşük ilgi nedeniyle, bazı yazarlar zamanının artık geçtiğine ve soyut kaldığına işaret ediyorlar. Bu yazarlar, siyasetin yerel yönetimden uzak durması gerektiğini savunuyor. Böyle yapılması halinde, yerel yönetimlerin daha verimli ve etkili olacağı muhtemeldir. Yerel yönetimi sadece pratik somut bir zeminde, yani hizmet sunumunda etkin bir unsur olarak görüyorlar (Finn, 2008). Bu görüşü savunan ve buna odaklananlar, belediye demokrasisinin iş geliştirmeye bir engel teşkil ettiğini savunuyorlar. Bu yazarlar, hizmet sunumu idaresinin önemli ve gerekli olduğu, ancak yerel yönetimi yürüten idarenin demokratik seçiminin önemini olmadığı sonucuna varıyorlar (Finn, 2008).

Yerel yönetimler üzerine bu tür perspektifler, bu tezin de cevaplamaya çalıştığı, hesap verebilirlik ile verimlilik arasındaki önemli meseleyi karşımıza çıkarıyor. Daha sonra da tartışılacağı üzere, yerel düzeyde hesap verebilirlik konusu, hiyerarşi ve bürokrasiden ziyade üretim ve verimlilik üzerine odaklı yeni paradigma tarafından sorgulanmaktadır.

2.2. Kamu Yönetiminin Geleneksel Modeli

Geleneksel yönetim modeli büyük ölçüde Max Weber'in ifade ettiği bürokrasi kavramına dayanıyor. Modeli, hiyerarşi ve meritokrasi ilkelerine üzerine kuruluydu. Başlangıçta 19. yüzyıl sonunda Birleşik Krallık ve Prusya gibi ülkelerde uygulama buldu. Ana hedef, hükümet kararlarına ve atamalarına himaye ve iltimasın hâkim olduğu verasetçi yönetim sistemlerinin üstesinden gelmekti. Bu sistem, bir dizi kurala, merkezileştirilmiş kontrole ve organizasyonun kurulumu ve hiyerarşik yapısından ayrıştırılmış politika tasarımına dayalıydı (Osborne S. P., 2006). Etkinlik ve etkililik ile bütçe ve insan kaynaklarının yönetimine çokça ağırlık verilmişti (Robinson, 2015).

Max Weber'in ifadesini kolaylaştırdığı bürokratik model, ayrıntılı olarak açıklanacak birtakım özelliklere sahiptir. Bu özelliklerin ilki, işlevsel işbölümünü içeren özelliktir. İşbölümü, her bir pozisyona özelleşmiş uzmanlar atayarak sorumluluk artışı ve performansı artırmayı içerir (Mills & Gerth, 1948). İkincisi, yetkililer yetkilerini formalist

tarzda kişisellikten arındırılmış olarak yürütürler (Mongkol, 2007). Blau ve Meyer'in söylediği gibi:

"Rasyonel standartların kişisel düşüncelerin müdahalesi olmaksızın işlemleri yürütebilmesi için, kurum içerisinde ve özellikle müşterilere yönelik olarak hislerden arınmış yaklaşımlar hakim olmalıdır. Bir görevli, bazı astlara veya müşterilere güçlü birtakım hisler beslemeye başlarsa, bu duyguların resmi kararlarınaolabilecek etkilerinin önüne geçmesi kolay olmayacaktır"(Meyer & Blau, 1971).

Tarafsızlık, kişisel hususların dışlanması anlamına da geldiğinden, verimliliği teşvik eder. Kişisel yakın ilişkilerin giderilmesi, herkesin hakkaniyete uygun muamele görmesini sağlar ve böylelikle idareye adalet getirir (Meyer & Blau, 1971; Mills & Gerth, 1948).

Üçüncü ilke hiyerarşiyle ilgilidir. Daha üst kademedeki insanlar daha düşük pozisyonlarda olanları kontrol eder. Hiyerarşik düzen, üstlerin astlardan ayrılması gerektiğini varsayar (Stillam, 2000). Bu, her alt merciin daha üst bir mercicekontrol edilip denetlenmesi gerektiği anlamına gelir (Mongkol, 2007). Memurun rolünü en iyi tanımlayanbelki Max Weber'tir. Bir memurun şunları yapması gerektiğini savunur:

"Duruş sergileyip tutku ve ihtiras sahibi olmak... siyasetçinin özde bir unsurudur... gerçekten de, memurunin tam aksi, bir sorumluluk ilkesidir. Memurun şerefi, üst makamların emirlerini vicdanlı bir şekilde yerine getirme kabiliyetinde yatar... En üst idrakiyle bu ahlaki disiplin ve kendini inkârın yokluğunda; bütün bu cihaz paramparça olur"(Weber, 1946).

Dördüncü olarak, geleneksel model, kurumların mensupları tarafından bilinen ve kabul edilmiş bir dizi kural ve düzenlemeye dayanır. Wallis'e göre, bir organizasyon içindeki çalışanların eylemleri bir dizi kural ve yönetmelikle kontrol edilir (Wallis M., 1989). Kurum üyelerinin sorumluluklarını ve aralarındaki ilişkileri belirleyen bu kural ve düzenlemelerdir (Meyer & Blau, 1971). Sağlam bir organizasyonel yapının hayatta tutulması için düzenli faaliyetler, resmi görevlerde olduğu gibi, belli sabit bir ölçüde dağıtılır (Barber, 2984).

Beşinci özellik, istihdam ve terfi sistemi ile ilgilidir. Weber'e göre, bürokratik organizasyonda terfi ve istihdam sistemi; keyfi işten çıkarmayı önlemek ve uzmanlığın kurumsal verimliliği teşvik edip artıracak şekilde dağılımını sağlamak amacıyla liyakate

dayalıdır. (Mongkol, 2007).Blau ve Meyer, hem kıdemihem de başarıyiesas alan bir terfi sistemi olduğunu savunur (Meyer & Blau, 1971).

Son karakteristik, 'ilke olarak yetkilinin özel ikametgâhının modern kamu hizmeti yapılanmasına göre bürodan ayrılmış' olduğunu savunur (Meyer & Blau, 1971). Basit bir dille, bürokrasi resmi faaliyeti özel hayat alanından ayırır.

Dahası, Weber, hiyerarşik bir düzenin, kurallara dayalı düzenlemelerin ve ayrıca görev ve prosedürlerin ayrıntılı olarak tanımlanmasının, kamu kurumlarında kesinliği, netliği, tutarlılığı artırıp maliyetleri düşürebileceğini savunmaktadır (Mongkol, 2007). Weber bürokrasiyi, müşteriler ve çalışanlar için verimlilik ve adil muamele sağlayan bir organizasyon biçimi olarak görmektedir (Rainey, 2003; Brown, Waterhouse ve Christine, 2003). Weber ayrıca, modern kurumların her alanda gelişmesinin bürokratik yönetimin gelişmesi ve artışı ile yakından ilişkili olduğunu savunur (Allinson 1984).

Şu da dile getirilmeli ki, bürokrasi, hem kamusal hem de özel yaşam alanında egemen organizasyon modeli olmakla birlikte, önceden var olan örgütlenme biçimini tamamen değiştirmedir. Bu, gelişmekte olan ülkelerde bürokratik modelin genellikle şeflikler gibi geleneksel örgüt biçimleriyle etkileşime girdiği yerlerde daha fazla görülür. Wallis'e göre, saf temelli bürokratik bir model pratikte asla uyarlanmadı ve ideal tipin unsurları gelene ait olanlarla bağdaştırıldı (Wallis, 1989).

Max Weber tarzı kamu yönetimi pekala kamu idaresinin en önemli modeli olmuş olabilir, ancak son zamanlarda pek çok araştırmacının eleştirisine uğradığı kesin. Eleştirmenler bürokrasinin, kamu yönetiminde işlevi bozuk bir yapıya yardımcı olduğuna dikkat çekiyor (Hughes, 1998; Rainey, 2003). İddiaları o ki, bürokrasi, katı ve karmaşık hiyerarşik kural tabanlı sistemlere ve yukarıdan aşağıya karar verme süreçlerine atfedilen esnek olmayan ilerleme özelliği ile karakterize edilmektedir (Yamamoto, 2003). Bürokrasi, herkes tarafından rahatsız edici kısıtlamaları, hantal kırtasiyesi, asık suratlı yetkilileri, kötü hizmetleri ve yolsuz uygulamalarıyla itham ediliyor (İslam, 2015).Yüksek derecede merkezileştirilmiş olarak ve kimi zaman otoriter liderlik stilleri ve moral bozukluğu çeken yetkilileri ile, geleneksel modelin ağırlıklı olarak yapı ve süreçlere odaklandığı ve çok katı olduğu öne sürülmüştür (Bozeman, 2002; Bozeman, 2002; Caiden, 1991).

Merton'a göre Weber, bürokratik modeli, farklı yaklaşım ve bağlamlarda uyarlanmasını artık zorlaştıracak derecede aşırı vurgulamıştır (Merton, 1952). Merton'dan sonra Carlisle, bürokratik çevrenin, yeni yaklaşımlar keşfettikleri veya becerilerini pozisyon şartlarına uydurabildikleri için onları ödüllendirmek yerine işçileri kurallara ve usullere itaatlerinden dolayı ödüllendirdiğini savunuyor (Carlisle, 2004). Carlisle ayrıca şunu ileri sürüyor:

"Bir bürokratik çevre, işçileri problem çözmede zihinsel süreçlerini kullanmaya, yenilik yoluyla mevcut operasyonları iyileştirmeye veya rutin ve fiziki çabanın harcanmasından daha fazla bir şeyde kendini tatmin etmeye teşvik etmez" (Carlisle, 2004).

Merton ayrıca, bürokrasilerin hedef sapmasına meyilli olduklarını da ileri sürüyor (Merton, 1952). Kurum amacının hizmet etmek değil, süreç ve kuralların uygulanmasına odaklanmak olduğunu iddia ediyor. Onun verdiği örnek, tarım yönetmeliğinin uygulanması için zamana ve kaynak yönetimine odaklanırken çiftçilere yardım etmek şeklindeki asıl hedefi unutan tarım bakanlığının örneğidir (Merton, 1952). Merton'ın bu argümanına Hughes destek veriyor ve şuna işaret ediyor:

"Örgütlerin davranış kuramları, bürokrasilerde gerçekte olanın rasyonel / yasal otorite modelinin öngördüğünden çok daha farklı olduğunu göstermektedir. Bürokratik örgüt sabit çalışma usullerini benimser, sonuç olarak sonuçların alınması süreç ve kuralların sürdürülmesinden daha az önem kazanabilir" (Hughes, 1998).

Merton'un bürokratik verimsizlik hakkındaki şüpheleri Schaffer tarafından da paylaşılıyor. Schaffer, bürokrasinin başarılı bir organizasyon için etkili bir örgüt modu olmadığını ileri sürüyor (Schaffer, 1969).

"Yani, kalkınma gündemi göz önüne alındığında, bürokrasinin maliyetleri hakkında şu hususlar dile getirilebilir: Bürokratik model gerçekte bir verimlilik veya üretim modeli değildir. Yenilikten ziyade kısmi ya da bütün tekrarlama üzerinde durulur. Kaçınılmaz idari gerginlikler, kişilik bürokrasisi ve kurumsallaşma ile çözülür. Temel mesele, ürün değil, kesinlik değeridir. Kesinlik, denetim gerektirir" (Schaffer, 1969).

Eleştirilere rağmen, birçok gelişmekte olan ülke yönetim ve kamu hizmeti reform çabalarının çoğunda merkezileştirilmiş bürokratik kamu idaresi modelini benimsemeye

devam etti. Bir yukarıdan aşağı ve hiyerarşik bir kalkınma modelinin kurulması birçok kamu yönetimi reformu için arzulanan amaçtı (Nunberg, 1992). Bununla birlikte, bürokratik örgüt modelinin ele alınması gereken ciddi kusurları olduğu açıkça görülüyor. Bu, maliyetlerin sınırlandırılmasına ve kamu hizmetlerinin boyutunun azaltılması, bölümlerin ve kuruluşların sayılarının rasyonelleştirilmesi, ücret ve istihdam reformları için baskı yapılmasının üzerinde duran verim ıslahatına yönelik radikal reformlara yol açtı (Robinson, 2015). Reformların amacı, kamu harcamalarını azaltmak ve hükümetin katılımını ve boyutunu kısıtlamaktı, ancak merkezileştirilmiş Weber kamu hizmeti modelinden çok sapmadı. Hedef, eski yönetim modelinin toptan değişimi değil, daha ucuz ve etkili bir versiyonuydu (Robinson, 2015). Bunu Turner ve Halligan Doğu ve Güneydoğu Asya bürokrasileri incelemelerinde belki de güzelce açıklamışlardır:

"Bölgenin bürokrasilerinin çoğunda büro patolojileri veya resmi örgütsel hedeflerin başarılmasını engelleyen işlev bozuklukları ve uygulamalarla karakterize edilebilir. Aşırı mesafelilik, rutin ve usullere ritüel bağlılık, değişime direniş ve yetki ve statü hakkı üzerine tenezzülcü bir ısrar ile ifade edilirler "(Turner & Halligan, 1999).

2.3. Yerel Yönetim Reformu

Geleneksel kamu idaresi modelinin işe yaramadığı görüldüğünden ve hızla değişen kamu hizmetleri taleplerini karşılayamadığı için (Mongkol, 2007) birçok ülke idareyi daha etkin ve verimli hale getirmek için bir dizi reforma girişti. Yerel yönetim reformları, tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin listesinde yer almaktadır. Batı Avrupa'da bu reformlar 1960'larda başladı ve bugün hız ve yayılım kazanmış görünüyorlar (Kersting & Vetter, 2003). 1990'larda komünist rejimlerin çöküşünden bu yana, pek çok ülke gelişmiş ülkelerdeki yerel yönetim reform örneklerini izledi. Reformların perspektifi ya da bu reformların uygulanması için geliştirilen stratejiler ne olursa olsun, herkesin aklındaki konu reformların niyeti olmuştur.

Teoride, bütün yerel yönetimlerin nihai hedefi yerel demokrasinin korunması ve geliştirilmesi olmalıdır. Bu nedenle, yerel reformlardan söz ederken demokratik meşruiyetten bahsetmeyi unutmamalıyız. Fritz Scharf'a göre, demokratik meşruiyet; kamu sektörü reformları değerlendirilirken dikkate alınması gereken iki perspektifle

açıklanabilir; (Scharf, 1999). Birinci bakış açısı, demokratik rejimlerin, üyelerinin tercihlerine göre hareket ederek ve dolayısıyla onların taleplerine kulak vererek kabul göreceklerini belirtir (Kersting & Vetter, 2003). Doğrudan temsili demokrasi, kamuoyu tartışmaları ve vatandaş anketleri demokratik meşruiyet sağlamanın yollarından bazılarıdır. İkinci perspektif, meşruiyetin ortak refahı teşvik ederek de sağlanabileceğini savunmaktadır (Kersting & Vetter, 2003).

Geçtiğimiz on yıllar boyunca, yerel yönetimler, harici olduğu kadar dâhili meşruiyeti konusunda birçok kez itirazlara maruz kaldılar. 1970'lerin ekonomik krizi, 90'lı yılların sonlarındaki finansal kriz ve son on yıldaki küresel ekonomik çöküş, ulusal düzeyde olumsuz bir etkiye yol açtı.

Ulusal düzeyde mali kısıtlamalar yerel yönetimler için radikal bütçe değişikliklerine yol açan yıkıcı etkilere neden olmuştur (Caulfield & Larsen, 2002). Dâhili ve harici zorluklarıyla başa çıkabilmek gayesiyle yerel yönetimler yakından gözetim gerektirirler. Sonuçta bunlar siyasi sistem ile vatandaşlar arasındaki bağlantıyı oluştururlar. Pierre' in de dediği gibi:

"Bir yandan yerel yönetimler, yerel ihtiyaç ve koşullara yanıt veren hizmetleri sunmak suretiyle yerel demokrasinin aracı olarak hareket etmek zorundadırlar. Öte yandan, anahtar politika alanlarında devlet politikalarını yürütmek suretiyle yerel yönetimler ulus devlet idari aracının yerel şubesini oluşturmalıdırlar. Bürokratik verimlilik burada anahtar hedeftir"(Peirre, 2002).

"Katılımcı demokrasi", "müzakereci demokrasi" ya da "topluluksal demokrasi" gibi etiketler altında, yerel yönetimlerin rolü siyasi karar alma sürecine bütünleşme sağlamak ve halkı topluluğun aktif ve sorumlu üyeleri haline getirmek için eğitmektir. Bu, ancak yerel yönetimlerin halkın kamusal tartışmaya katılma koşullarını oluşturması veya halkla doğrudan ilgili konular hakkındaki görüşlerini alması halinde mümkün olabilir.

Aksine, 'işlevselci' yaklaşım, yerel yönetimlerin amaçlarının kamu hizmetlerinin etkin ve etkili bir şekilde sunulması gerektiğini ileri sürmektedir. Demokratik ilkeleri tamamen göz ardı etmemek suretiyle, hedefe giden yollardan çok, hedefe ulaşılmasına odaklanır.

2.3.1. Yönetim ve Siyasal Reformlar

Her ülke kendi reformlarını benimser. Reformlar ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir de, en belirgin reformları, özellikleri doğrultusunda gruplandırmak mümkündür. Larsen ve Caulfield, reformların hedefleri (yapılara karşı süreçler) ile yerel politik ve yerel yönetimlere yönelişlerine göre iki katmanlı bir tipoloji geliştirdiler (Caulfield & Larsen, 2002; Kersting & Vetter, 2003). Bunu aklımızda tutarsak, 'yerel yönetim reformu', verimliliği ve etkililiği artırma üzerinde dururken 'yerel siyasi reformlar' vatandaş katılımını artırmayı amaçlar (Kersting & Vetter, 2003). Arnavutluk yerel yönetim reformuna gelince, yukarıda bahsedilen özelliklerin her ikisini de dâhil etmeye çalıştığını söyleyebiliriz. Uygulamanın nedenleri öncelikle idari olsa da, hükümet kısa sürede reformun yalnızca bir yerel yönetim idari reformu kapsamında kalamayacağını fark etti. Halk, ikna edilmeli ve katılımı kazanılmalıydı.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..1. Yerel Yönetim Reform Faaliyetleri

Yerel Yönetim Reformları	Yerel Siyasal Reformlar
Bölgesel ve Fonksiyonel Reformlar <ul style="list-style-type: none">-Yeni Hükümet Katmanlarının Hayata Geçirilmesi-Fonksiyonel ve Finansal Ölçekte Merkeziyetçiliği Kaldırmak-Fonksiyonel ve Mali Yerinden Yönetim, Devrim, Deregülasyon- Sınır Reformları / Birleşmesi	Doğrudan Katılıma Doğru Reformlar <ul style="list-style-type: none">- Belediye Başkanlarının / Yürütme Belediye Başkanlarının Doğrudan Seçimi- Yerel Referandum
Belediye Arası İşbirliği Yönetim Reformları <ul style="list-style-type: none">- Bütçeleme Reformları, ör. Sonuçta Odaklanma,- Örgütsel İç Teskilat- Müşteri odaklılık- Özelleştirme, Kamu Özel Sektör Ortaklık	Yerel Demokrasi Temsilinde Reformlar <ul style="list-style-type: none">- Yeni Seçim Kanunları- E-Devlet / Elektronik Oylama- Yönetim Yapılarına Giriş: Danışma Kurulu, Mahalle Meclisi, Yuvarlak Masalar, Forumlar, Gelecek Konferanslar -Yerel Meclis Üyelerinin Rolündeki Değişiklikler

Kaynak: bakınız (Kerstin, 2002a; Kersting & Vetter, 2003; Caulfield & Larsen, 2002)

2.3.1.1. Yerel Yönetim Reformları

Bölgesel ve Fonksiyonel Reformlar- hem birbirine çok yakın hem de genellikle beraber gerçekleşirler. Bir dizi Avrupa ülkesinde 1950'lerden başlayarak benimsenen bu tür reformlar, etkinlik ve etkililiği amaçlayan ilk reformlardı.³ Merkeziyetçi devletler, merkez ile çevre arasındaki koordinasyonu kolaylaştırmak için daha fazla hükümet katmanı oluşturdu; daha az merkeziyetçi devletler ise hizmet sunumunu iyileştirmek için yetkilerinin daha fazlasını yerel yönetimlere devretti. Caulfield ve Larsen'in sözleriyle, bölgesel ve işlevsel reformun anlamları şöyledir:

"Yargı alanları içerisinde ve arasında işlevlerin paylaşılma biçimi, merkez yerel ilişkiler meselesi olduğu kadar sınır ve büyüklüğe de bir cevap niteliğindedir" (Caulfield & Larsen, 2002).

Bu reformlar genellikle yerel yetkilerin birleştirilmesi ile birlikte gerçekleşir. Bütün bunlar kapasitelerini güçlendirmek adına yapılır. Bu süre zarfında gittikçe artan sayıda Avrupa ülkesi daha az merkeziyetçiliğe doğru ilerlemiştir. Yeniden örgütlenmeye ve adem-i merkeziyete, yerel demokrasileri için bu reformları hayati önemde gören Fransa, İtalya, Portekiz ve İspanya gibi ülkelerce yoğun bir şekilde girildi. Diğer ülkeler, özellikle İskandinav ülkeleri, yerel demokrasiyi ve inisiyatifi teşvik etmeyi amaçlayan yerel yönetim deneyleri başlattı (Stoker, 1991). Komünizmin çöküşünden sonra benzer süreçler Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde gözlemlendi.

Yönetim Reformları - Bölgesel ve fonksiyonel reformların yerini, daha sonra 'Yeni Kamu Yönetimi' adıyla daha çok bilinen yeni bir yönetim fikrinden esinlenen yeni bir reformlar dizisi aldı. Yeni kavramlar yalnızca ulusal yönetimleri değil, aynı zamanda yerel yönetimleri de daha verimli ve daha etkili olacak şekilde biçimlendirmiştir. Bu tür reformları başlatan ilk ülke Britanya'ydı. Margaret Thatcher hükümetinin neo-liberal ideolojisi, bir takım çekinceleri ile ve biraz yumuşatılmış olarak çok geçmeden bir takım diğer ülkeler tarafından dabenimsenecekti (Kersting & Vetter, 2003). Yönetim reformları, kamu idaresinin hizmet dağıtımını işlevine odaklanmaktadır. Vatandaşlar artık sadece

³1952-1972 arası Avrupa'da gerçekleştirilen sınır reformları için, bkz. Avrupa Konseyi (1995: 16). Bu zaman zarfında Alman belediye sayısı %33, Danimarka'da %20, İsveç'te %13, Belçika'da %22, Birleşik Krallık'ta %24, Norveç'te %59, Avusturya'da %58, Hollanda'da ise %64 oranında azaldı.

vatandaş olarak değil, mümkün olduğunca iyi hizmet edilmesi gereken tüketiciler olarak görülüyor. Maliyet-fayda muhasebesi, kurum içi âdemi merkeziyetçilik, özelleştirme stratejileri, net ve belirlenmiş hedeflerin konması, hizmet yönelimini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Yönetim reformunun amacı yalnızca yerel hizmetlerin yeniden organizasyonu değil aynı zamanda karar alma ve hizmet sunumu sürecinde yeni yerel aktörlerin devreye sokulmasıdır. Aynı zamanda, belediye meclisine, yerel yönetim yönlendirmek ve denetlemek için gerekli yönetim araçlarını sunmayı amaçlar. Yönetim reformları, her ülkedeki farklı derecelerde mali baskılara göre farklı zamanlarda harekete geçirildi. Birçok ülkede bu reformlar merkezi hükümet tarafından başlatılmış olsa da, yönetim reformlarının yerel yönetim tarafından tanıtıldığı Almanya gibi durumlar bulunmaktadır (Wollman, 2002)

2.3.1.2. Yerel Siyasal Reformlar

Doğrudan Katılıma Doğru Reformlar - ikinci reform türüdür. İdari reformlar, bu dönemde yapılan tek reform değildi. Bu reformlara, daha güçlü vatandaş katılımını amaçlayan diğer reformlar eşlik etti. Yönetimin yerel duyarlılığını güçlendirmek için pek çok ülke doğrudan demokrasi için yeni araçlar uyguladı; bunlardan birisi belediye başkanlarının doğrudan seçilmesiydi. Genel olarak doğrudan seçimlerin; duyarlılığı, vatandaş katılımını ve seçmen katılımını arttırdığına inanılır (Kersting & Vetter, 2003). Bu reformlar, vatandaşlara, istedikleri temsilcileri seçme hakkı ve aynı zamanda siyasi liderleri genel olarak vatandaşların ihtiyaçlarına karşı daha duyarlı hale getirme ve konseylerin karmaşık yapılarını aşma olanağı verir. Yerel siyasi reformların, özellikle çok partili sistemler için oldukça gerekli bir reform olduğu ortaya çıkıyor. Baskın bir parti olmadan, belediye başkanının diğer gruplara destek araması ve onların ilgisini de dikkate alması gerekir (Kerstin, 2002a). Bununla birlikte, doğrudan seçim ile ilgili yerel siyasi reformlar, her zaman beraberlerinde belediye başkanının konumunun yeniden yapılandırılmasını getirmemiştir. Birçok belediye başkanı pozisyonu oldukça resmi kalırken, diğer ülkeler yönetilebilirliği arttırarak belediye başkanının konumunu güçlendirmeyi seçmişlerdir (Kersting & Vetter, 2003).

Vatandaş katılımını arttırmanın bir başka yolu da yerel referandumların başlatılmasıydı. 90'lı yıllardan başlayarak, yerel referandumlar pek çok Avrupa ülkesinde, farklı derecelerde olsa da giderek daha fazla kullanılmaya başlamıştır (Avrupa Konseyi 1993,

Möckli 1995). Örneğin, İtalya'da, yerel referandum, yerel yöneticiyi denetlemek, parti hâkimiyetini kısıtlamak ve yerel makamların duyarlılığını arttırmak için kullanıldı. Bununla birlikte, yalnızca bir grup ülke bu metodu benimsemiş ve çoğu durumda referandumlar bağlayıcı olmamıştır.⁴

Yerel Demokrasi Temsilinde Reformlar - konseylerin seçim yasalarında meydana gelen değişiklikleri ele alır. Kişiselleştirilmiş seçim sistemleri daha fazla uygulama bulmuştur. Bunun, vatandaşların yerel meclislerde siyasi temsilcilerinin seçiminde daha fazla söz sahibi olmaları nedeniyle seçmen katılımını artıracakı düşünülüyor. Açık orantılı listeler getirmek, birçok adaya oy toplamanın ve parti listelerini değiştirmenin için başka bir yoludur (Kersting & Vetter, 2003). Öte yandan, zorunlu oylama, oy kullanma yaşının azaltılması, seçimin tatil günü yapılması, oylama günlerinin sayısının artırılması gibi reformlar, seçmen katılımını ve vatandaşların yerel karar alma süreçlerine entegrasyonunu artırabilir (Kersting & Vetter, 2003). Seçmen katılımı söz konusu olduğunda internet de yararlı olabilir. Elektronik oy verme, seçmen katılımını artırabilir ve seçim sistemini daha kolay ve daha ucuz hale getirebilir. Bu tür bir sistem herhangi bir ülkede herhangi bir uygulama bulmamış olsa bile, metin oylaması, telefonla oy verme gibi elektronik cihazları kullanan çok sayıda pilot proje vardır. Vatandaşın siyasi hayata yaklaşımının bir başka yolu, hükümet yapılarının getirilmesidir. Hükümet yapıları, farklı kökenden gelen güçlü bağlantılı aktörlerden oluşur (Amna, 2000). Bu aktörler özel şirketler, sivil toplum örgütleri veya vatandaşlar olabilir. Tıpkı yerel mahalle meclisleri ya da forumlar, yuvarlak masalar ya da gelecekteki konferanslar gibi danışma kurulları olarak görev yapabilirler. Yurttaş katılımı aşağıdakiler yoluyla da geliştirilebilir:

"... yerel meclis üyelerinin işlevsel rolünü değiştirerek ve karar vermede gündelik baskıları azaltarak. (YKY reform stratejilerinin içerisinde), yerel demokrasinin politik yönü, yerel yönetim karşısında güçlendirilecektir. Yerel temsilcilere, yerel yönetimi planlama, yönlendirme ve kontrol etme konusundaki stratejik yönetim kapasitelerini etkinleştirecek, işle ilgili yeni yönetim araçları (çıktı rakamları, bütçe incelemeleri) sunulur "(Kersting & Vetter, 2003).

Ülkelerin yerel yönetim reformlarını başlatmalarının nedeni çok yönlü olabilir. Belli bir ülkenin yaşadığı veya vatandaşların katılımında bir düşünüş yaşandığı ekonomik strese bağlı olabilirler. Bununla birlikte, merkez-yerel ilişkileri, uluslararası eğilimler ve sosyal-

⁴Danimarka ve Belçika'da örneğin yerel referandumlar yalnızca danışma maksatlardır.

ekonomik aktörleri içeren farklı siyasi ve kurumsal geleneklerden de kaynaklanabilirler (Wollman, 2002). Larsen ve Caulfield, yerel politikanın girdi veya çıktı tarafındaki baskının - reformları başlatmak için önemli bir faktör olduğuna dair bazı kanıtlar bulunduğunu ileri sürmektedir (Caulfield & Larsen, 2002). Hükümetlerin mahalli idare reformlarını başlatmaları için mali stres düzeyinin veya vatandaşların katılımının düşüşünün yeterli olduğu sonucuna varıyorlar (Caulfield & Larsen, 2002). Bununla birlikte verimlilik odaklı reformlar demokratik reform faaliyetlerine üstün gelmektedir (Kersting & Vetter, 2003). Bunun nedeni, girdi eksikliğinin yerel ve ulusal karar vericiler için finansal kısıtlamalar kadar baskı oluşturmadığı gerçeğidir (Kersting & Vetter, 2003). Buna yönelik reform, yönetim reformları, özellikle bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak açıklanacak olan Yeni Yönetim Reformu'dur.

2.4. Yeni Kamu Yönetimi

Yeni Kamu Yönetimi, bazı OECD ülkelerinin 1980'lerde kabul ettiği bir dizi reform ve yaklaşımları ifade eder. Yeni Kamu Yönetimi, etkisiz ve modası geçmiş olarak görülen eski kamu yönetimine tepki olarak ortaya çıktı. Maliyet azaltma, yeni kamu yönetimi reformlarını benimsemeye önemli bir faktör olmakla birlikte, rekabet ve özel sektör yönetimi bu reformların temel faktörleridir. Birçok bilim insanı, yeni kamu yönetimini eski kamu yönetiminden yeni bir paradigma kayması olarak görmektedir (Osborne & Gaebler, 1992; Sandford, 1994; Hughes, 1998). Diğer bilim adamları onu kamu yönetiminde en önemli trendlerden biri olarak tanımlamışlardır (Hood, 1991). Yeni paradigma kendisini geleneksel kamu idaresi modelinden ayırır ve daha çok özel sektörden alınan ilke ve yönetim tekniklerine odaklanır. Belki de bu paradigma kaymasının en iyi tanımı Dunleavy ve Hood tarafından verilmektedir:

“...sıralı hiyerarşiler, depolitize bürokrasiler, kopyalama veya kesişimin giderilmesini vurgulayan geleneksel, ilerici iyi idare doktrinler dizisi olarak görüldüğü gözle görülür bir şekilde ayrışmış ve “Yeni Kamu Yönetimi” şeklinde tanımlanana doğru ilerleyiş.”(Dunleavy & Hood, 1994).

Yeni Kamu Yönetimi ilk olarak 1980'lerin ortalarında İngiltere, Yeni Zelanda, ABD ve İskandinavya gibi gelişmiş ülkelerde uyarlandı. Kuramsal temelleri, bireysel çıkarların bürokratik davranışı sürdürdüğünü savunan kamuoyu seçimi ve ana-etken teorisine

dayanıyordu. Hood'a göre, Yeni Kamu Yönetimi hem kurumsal ekonomi hem de yönetim teorisinden kaynaklanmıştır (Hood, 1991). Yönetim teorisi kurumsal ekonomi, kamu seçimi teorisinden, işlem maliyeti teorisinden ve ana-etken teorisinden beslenir (Hood, 1991). Hood ayrıca, kurumsal ekonominin, teşvik yapıları üzerine yoğunlaşan fikirler, itiraz edilebilirlik, kullanıcı seçimi ve şeffaflık üzerine kurulu bir dizi idari reformun oluşumunda yardımcı olduğunu savunmaktadır (Hood, 1991; Mongkol, 2007). Kamusal seçim teorisi, insanın bencil olduğunu ve davranışlarına kendi çıkarlarının hâkim olduğunu belirtmektedir. Hükümet yetkilileri, işte bu bencillik nedeniyle, her zaman örgüt bütçelerini ve politikacıların oylarını en üst düzeye çıkarmaya çalışacaklardır (Buckanan, 1984; Tullock, 1970; Downs, 1967). Bu sorunu çözmek için, kamuoyu seçim teorisyenleri, toplumların, kendi ihtiyaçlarını karşılamak için devlet yerine pazarlara bakması gerektiğini ileri sürmektedir. Crook şunu gözlemliyor:

“Önemli olan, kusurlu piyasaların pratikte kusurlu hükümetlerden daha iyi çalışıp çalışmadığını bilmektir. Tarih dersleri - gerek Sovyet imparatorluğunda, Çin'de, Afrika'da, Latin Amerika'da, Avrupa'da ve gerekse Amerika Birleşik Devletleri'nde - kaynakları tahsis etmeyi pazara bırakmak mümkün olduğunda, sonuçların neredeyse her zaman daha iyi olduğuna işaret etmektedir”(Crook, 1987).

Yeni Kamu Yönetimi, kaynakların ve hizmetlerin dağıtımında daha rekabetçi ve daha verimli olmasını sağlamak için kamu sektörünün süreçlerini reforme etmeyi amaçlayan bir dizi metot ve politika olarak belirlenmiştir (Promberger & Rauskala, 2003) . Üstelik Yeni Kamu Yönetimi, ayrıca ticarileştirme ve devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişkiler konularında yoğunlaşmıştır.

Yeni Kamu Yönetiminin Hood tarafından geliştirilen en önemli özelliklerinin bir özeti aşağıdaki paragraflarda verilecektir.

Birinci özellik profesyonel yönetimle ilgilidir. 'Elle Yönetilen Profesyonel Yönetim' özelliği, kamu yöneticisine karar verme konusunda takdir yetkisi verilmesi gerektiğini ve verdikleri kamu hizmetlerinden sorumlu olduklarını beyan eder. Yöneticiler, mesleki niteliklere sahip ve iş konularında yönetici deneyimi olan profesyonel kişiler. Bu, daha hesap verebilir bir idareye yol açmaktadır (Naz & Ehsan, 2003). 'Açık Performans Standartları' ikinci karakteristiği oluşturmaktadır. Bu, kuruluşların amaç ve hedeflerine odaklanması ve bu görevlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesine dikkat etmesi gerektiği anlamına gelir.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..2. Hood'un Yeni Kamu Yönetim İlkeleri

DOKTRİNİ	ANLAMI	GEREKÇE
Profesyonel yönetim uygulamasını benimsemişi	Organizasyonun en üstündeki görülebilir yöneticiler, isteğe bağlı güç kullanarak yönetmek için özgürdürler.	Hesap verebilirlik, gücün yayılması değil, sorumlulukların açık bir şekilde atanmasını gerektirir.
Standartlar ve performans önlemleri.	Belirgin, ölçülebilir, ulaşılabilir, alakalı ve zamanlanmış hedefler ve tanımlanmış hedefler.	Hesap Verebilirlik, açıkça belirtilen amaçları ifade eder; Verimlilik, hedeflerde 'sert bakış' gerektirir.
Sonuç odaklanması	Kaynak tahsisi ve ödülleri performansa bağlıdır.	Girişler ve prosedürler yerine sonuçları vurgulamalıyız.
Kamu sektöründeki birimlerin ayrıştırılması için kayma	Kamu sektörünü, devasa bütçeli ürünlerle organize edilen kurumsallaştırılmış faaliyet alanlarına ayırın. Birbirleriyle kol uzunluğunda olan birimler.	Birimleri yönetilebilir yapın; Hüküm ve hükmi bölünmüş, kamu kesimi dışında ve içinde sözleşmeler veya bayilikler kullanıyor
Kamu sektöründe piyasa disiplinlerinin tanıtılarak rekabete geçmek	Vade sözleşmelerine ve halka açık ihale prosedürlerine geçin.	Rekabet yoluyla, maliyetleri düşürmenin, daha iyi standartların ve ürün tasarımında daha fazla yenilikçiliğin anahtarı olarak rekabeti.
Özel sektör yönetim tarzlarını benimsemek	Geleneksel kamu hizmeti etikinden daha esnek ücret, işe alma, kurallar gibi alanlara geçin.	Kamu sektöründe 'kanıtlanmış' özel sektör yönetim araçlarını uygulamanız gerekir.
Kaynak kullanımında daha fazla dikkat	Doğrudan maliyetleri azaltmak, işgücü verimliliğini arttırmak, uyumluluk maliyetlerini iş dünyasına sınırlamak.	Kamunun kaynak taleplerini kontrol etmeli ve "daha fazlasını azla" yapmalıyız.

Kaynak: Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? (Her Mevsim İçin Bir Kamu Yönetimi?) *Public Administration* , 3-19.

Amaçlar zorlu ancak ulaşılabilir olursa daha iyi olur. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi, bir kuruluşun hizmetlerini, hedeflerini ve önceliklerini iyileştirme görevinde önemli bir unsurdur (İslam, 2015). Üçüncü özellik çıkış kontrolüne odaklanır. Bu, kamu görevlisinin süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanması gerektiği anlamına gelir. Yeni paradigmada odakartık sonuçlara kaymış durumda ve herhangi bir kamu görevlisi için önemli olan soru, elindeki kaynakları kullanarak ne elde edebileceğidir. Yeni Kamu Yönetiminin diğer bir özelliği de ayrıştırma ile ilgilidir. Bu, daha âdemi merkezîyetçi kamu kuruluşları şeklinde anlaşılabilir. Daha küçük birimler yalnızca hedeflerini daha hızlı bir şekilde kurabildikleri için değil, yüzüstü bürokrat yerine halka karşı sorumlu olan görünür ve sorumlu yöneticilerle (Promberger & Rauskala, 2003) yer değiştirmelerinden dolayı daha verimli ve etkili olmaktadır. Bu, OECD tarafından daha iyi açıklanmaktadır:

"İşler şekliyle, hükümetler, devletin bir alıcı ve bir tedarikçi rolü arasında ayrım yapıyorlar. Bir alıcı olarak, devletin en azından potansiyel olarak mevcut sorumluluklarını şu anda sorumlu olduğu tüm hizmetleri doğrudan tedarik etmese deyerine getirmeye devam edebileceği giderek artan bir şekilde kabul görmeye başlamıştır. Gerçekten de, devletin başlıca sorumlulukları, hangi yardımın hangi kişi için ve ne kadara sunulabileceği konusunda karar şeklinde daha iyi tanımlanır "(OECD, 1998).

Yeni Kamu Yönetiminin beşinci özelliği, kamu hizmeti sunumunda daha fazla rekabet etme ihtiyacı ile ilgilidir. Pazar disiplinleri, hizmet sunumundaki rekabetin tüketiciler için daha verimli ve daha fazla fırsat yarattığını ortaya koymaktadır. Aynı zamanda maliyet düşürme ve daha iyi standartların anahtarıdır (İslam, 2015). Bu, ihale ve sözleşmeler getirilerek yapılır. Özellikle özelleştirme istihdam edilemeyecek olan davalarda, sözleşme çözüm olabilir. Hizmet sunumunda, özel ve gönüllü kuruluşlar arasındaki rekabeti teşvik etmenin aracı olarak görülmektedir (Mongkol, 2007; Savas, 2000). Yönetim ilkelerinin benimsenmesi, Hood tarafından geliştirilen modeldeki altıncı karakteristiktir. Kamu sektörünün daha çok bir iş gibi davranması gerektiğini savunur (Dunleavy & Hood, 1994). Askeri üsluptaki örgütten uzaklaşmalı ve yöneticinin, kamu görevlilerini işe almak, kovmak ve ödüllendirmek için yetkisini arttırmalıdır. Bu nedenle, kamu kuruluşları performansa bağlı ücret ve daha esnek çalışma uygulamaları gibi ödüllendirici mekanizmaları benimsemelidir (Rauskala, 2003). Yeni Kamu Yönetiminin son özelliği, kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tasarruf vurgulamaktadır. Kamu kurumlarının kaynaklarını ve beşeri sermayelerini kullanma biçimine daha fazla önem verilmesi

şeklinde görülür. Bu, maliyetlerin düşürülmesi, iş disiplininin artırılması, iş performansının iyileştirilmesi ve “az ile daha çok yapmak” adına uyum maliyetlerinin sınırlandırılması ile elde edilir (Hughes, 1998).

Yeni Kamu Yönetimi hakkında bize vizyon sunan sadece Hood değildir. Batley ve Larbey gibi diğer araştırmacılar, Yeni Kamu Yönetiminin fikirlerinin iki büyük kategoriye girdiğini savunuyorlar (Batley & Larby, 2004).

Birinci kategori, adem-i merkeziyet, parçalanma ve küçülme gibi idari gelişmeleri vurgulamaktadır. Aynı fikri sürdüren Pollit ve Bouckaert, Yeni Kamu Yönetiminin, hükümetlerin her seviyedeki verimliliğini artırmayı ve operasyonlarını daha etkin hale getirmeyi amaçladığını savunuyorlar (Pollit & Bouckaert, 2000). Holmes ve Shand da, Yeni Kamu Yönetimi konusunda aynı fikirdeler. Yeni Kamu Yönetimini, kamu hizmetleri sağlanmasında daha etkinlik, verimlilik ve daha iyi hizmet sunmayı amaçlayan 'iyi bir idari yaklaşım' olarak tanımlıyorlar (Holmes & Shand, 1995). Diğer gözlemciler, Yeni Kamu Yönetim Reformlarının, hem merkezi hem de yerel düzeyde hükümeti kaliteli hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde üretilmesine odaklanmaya teşvik ve hatta belirli bir biçimde mecbur ettiğine inanıyor (Manning, 2001). Gayet iyi bilinen şu ki, Yeni Kamu Yönetimi, kamu sektörünün boyutunu küçültmek ve hem yerel hem de merkezi düzeyde sivil hizmetleri en aza indirmek ve yeniden organize etmek suretiyle çok merkezi hiyerarşik yapıların yerine “yerinden yönetimi” getirmiştir (Minogue, 2001).

İkinci kategoride, özel sektör yönetim tarzlarının benimsenmesi ile sözleşmeleri içeren, pazar ve rekabet üzerinde durulmaktadır (Mongkol, 2007). Diğer taraftan, Yeni Kamu Yönetimi, asli kökleri özel sektördeki uygulamalara dayanan kamu sektörü kural ve uygulamaları olarak tanımlanmaktadır. Başka bir deyişle Yeni Kamu Yönetimi iş tarzı yönetim fikir ve uygulamaları ile piyasa ve rekabetin (Ferlie, Ashbumer Fitzgerald, & Pettigrew, 1996) etkinliğine olan inançtan başka bir şey değildir. Bu görüş, kamu hizmetlerinin özel olanlarla değiştirilmesi fikrini kuvvetle destekleyen Peters ve Waterman'ın Yeni Kamu Yönetimi Öncesi gözlemleriyle birçok benzerliğe sahiptir (Tom & Waterman, 1982). Bunlar ayrıca, kamu kuruluşlarıyla girişimci ve kullanıcı odaklı bir kültürün oluşturulmasını önerirler (Tom & Waterman, 1982; Mongkol, 2007).

Yeni Kamu Yönetimi'nden kaynaklanan uygulamalar ve fikirler uluslararası alanda yaygınlaşmış ve birçok ülke bu konuyla ilgili reformlar yapmış da olsa, diğer tüm fikir ve uygulamalar gibi eleştiriden kaçamıyor. Yine de, bu eleştirileri incelemeyi önce, Yeni

Kamu Yönetiminin fikirler dizisi olarak tanımlandığını vurgulamak gerekir (Mongkol, 2007). Birçok gözlemci, YKY'yi içinden herkesin kendisine ait olanı seçebileceği bir sepet olarak düşünmenin daha iyi olduğunu savunuyor (Manning, 2001; Turner (b), 2002). Yeni Kamu Yönetimi tarafından sunulan menünün uzun ve zengin olduğu görülüyor. Farklı ülkeler farklı ve zıt seçenekler üreterek, belirli her ülkede bulunan muhtelif biçim ve modellere yol açıyor (Mongkol, 2007).

YKY'nin ilk eleştirisi, daha adem-i merkeziyetçiliğin zamanla daha fazla merkeziyetçiliği getireceği inancı etrafında dönmektedir. Kaboolian, Khademinan ve Maor gibi araştırmacılar yöneticilere karar almada daha fazla yetki vermenin karar alma sürecini gitgide daha merkeziyetçi hale getirme riski taşıdığını savunuyorlar (Kaboolian, 1998; Khademinan, 1998; Maor, 1999). Karar mekanizmasını bir araya toplamak, kamu yöneticilerinin daha merkezi kararlar vermesine yol açarak YKY tarafından belirlenen yerinden yönetim kriterlerini sektöre ugratabilir.

Bir başka eleştiri, özel sektör tekniklerinin kamuya uygulanması ile ilgilidir. YKY'nin özel sektör yönetim tekniklerinin adaptasyonunu teşvik ettiği doğruysa da çoğu durumda bu tekniklerle uyuşmayan, aslında kamu sektörünün doğasıdır. Çoğu akademik yorumcu, kamu sektörünün siyasi, etik, anayasal ve sosyal farklılığa sahip olduğunu ve böylece özel sektörden farklı olduğunu savunmaktadır (Pollit C., 1990; Rainey, 2003; Armstrong, 1998).; Tamamlayıcı bir eleştiri, daha karmaşık hedefleri ve daha hassas hesap verebilirliği olması ve özel sektöre kıyasla daha fırtınalı politik ortamlarda iş görmesi sebebiyle, kamu sektörünün YKY tekniklerini benimsememesi gerektiğini savunan Savoie ve Singh' den gelir (Savoie, 1995 Singh, 2003).

YKY'ye karşı en sert eleştirilerden biri de Hughes'ten gelir ve etik konular içermektedir (Hughes, 1998). Hughes ve diğer bilim adamları, kamu sektörünü şeffaf hale getirir de, YKY' nin yolsuzluklara neden olabileceğini savunur (Hughes, 1998; Barberis, 1998; Doig, 1997). YKY'nin etik standartları zayıflattığına ve yolsuzluğa neden olduğuna inanırlar. Bu eleştiri, yönetici özerkliğindeki artışın hesap verebilirliğin sınırlarını bulandırdığını ve kamu yöneticilerinin yolsuzluk yapma riskini arttırdığını savunan Minogue tarafından da yinelenir. (Minogue, 2001). Hughes, YKY ile ilgili bir diğer sorun olarak şeffaflığın eksikliğini de tespit etti (Hughes, 1998). Sözleşmelerin hesap verme sorumluluğunda iyileşme sağlaması gerektiği halde, genellikle şeffaflığı tehlikeye atacak şekilde gizli tutulduklarını belirtti (Hughes, 1998).

YKY, vatandaş katılımını teşvik etmek ve vatandaşlar ile kamu sektörü arasındaki işbirliğini artırmak için yeterince çaba göstermediği için de eleştirilmektedir (Vigoda & Golembiewski, 2001). Birçok YKY, vatandaşları yalnızca konu ya da seçmen olarak değerlendiren eski yönetim biçimlerinin iyileştirilmesinden ibarettir. Gerçekte, demokratik toplum esasının, vatandaşlar ve kamu sektörü arasındaki vatandaşların işbirliği olduğu fikrini hiçbir zaman gerçekten teşvik etmemiştir (Vigoda (a), 2002).

YKY öncelikle gelişmiş ülkelerden gelmiş olsa da uygulamaları geliştirmekte olan ülkeler tarafından da çok geçmeden benimsenecekti. Bununla birlikte, birçok araştırmacı YKY'nin geliştirmekte olan ülkeler için gerçekten uygun olup olmadığı konusunda şüphelerini sürdürüyorlar (Minogue, 2001; Manning, 2001; Polidano, 1999). YKY teknikleri geliştirmekte olan ülkelerden gelmiş olabilir ancak geliştirmekte olan ülkelere transferleri kısıtlamalar ve çevresel, siyasi ve sosyal açıdan farklı özellikler nedeniyle tam gerçekleşmeyebilir (Minogue, 2001). Bizzat UNDP, YKY'nin bazı özelliklerinin yararlı olmadığını ve bazen geliştirmekte olan ülkeler için ters etki yarattığını kaydetti (UNDP, 1994).

YKY uygulamalarının geliştirmekte olan ülkeler tarafından benimsenmesine gelince, sekiz özel eleştiri saptanabilir. Polidano'ya göre YKY, geliştirmekte olan ülkelerin hükümetlerinin gerekli uzmanlığa ve güvenilir bilgi sistemlerine sahip olmadığı basit gerçeğinden dolayı bu ülkeler için uygun değildir (Polidano, 1999). Polidano, Caiden ve Sundaram şunu belirtiyor:

"Hindistan gibi ülkeler hükümetin yeniden yönlenmesini ve çeşitli işlev ve hizmetlerin sunumunda seçeneklerin olmasını çoğu kez YKY'nin orijinal vizyonunun ötesine giderek desteklemiş olsa da, geliştirmekte olan ülkeler, oldukça karmaşık YKY reformlarını benimsemek için gerekli kaynak ve yönetim kapasitesinden öteden beri yoksun olmuştur"(Polidano, 1999; Sundaram & Caiden, 2004).

İkinci eleştiri, âdem-i merkeziyet ilkesine odaklanmaktadır. Gelişmiş olan ülkeler bu ilkeyi tam olarak uygularken ve karar verme sürecini yaymış olsalar da, geliştirmekte olan ülkeler merkezi karar verme uygulamalarına bağlı kalmışlardır (Mongkol, 2007). Merkezi bir karar alma mekanizmasının varlığı, genellikle keyfi eylem ve yolsuzluklara neden olur (Dünya Bankası 1997). Bu argüman, geliştirmekte olan ülkelerdeki kamu idaresinin yüksek

düzeyde yolsuzluk ve iltimastan etkilendiğini iddia eden Polidano tarafından daha da desteklenmektedir (Polidano, 1999).

Piyasa işleyişinin anlaşılmaıışı üçüncü eleştirimizi oluşturuyor. YKY'nin piyasa ilkelerinin kamu politikalarına uygulanmasını desteklediği bilinmesine rağmen, pek çok gelişmekte olan ülkenin piyasanın işleyişi konusunda bilgisi ya çok az veya hiç yoktur (Batley & Larby, 2004; Hughes (a), 2003). Gelişmekte olan ülkeler, sadece piyasa işleyişini anlamamakla kalmıyor aynı zamanda yönetim altyapısından da yoksunlar. Bu, piyasa odaklı reformların uygulanmasını engelleyen bir sorundur (Sarker, 2006). Bunu Hughes'in sözleriyle daha iyi anlayabiliriz:

“Piyasalar, sözleşmelere riayet edilmesi örneğinde görüleceği gibi, hukukun üstünlüğü olmazsa etkisizdir. Buna karşılık, gelişmekte olan dünyadaki birçok insanın yüzyıllarca süren ticaret tarihi olan doğal tüccarlar olduğu ve bu içgüdülerin komuta ekonomileri döneminde bastırıldığı söylenebilir. Yine de, sermaye piyasaları gelişene veya yerli girişimciler ortaya çıkana kadar bir piyasa ekonomisi, yabancıların ve yabancı şirketlerin daha fazla hâkimiyeti anlamına gelebilir” (Hughes (a), 2003).

Dördüncüsü, gerekli kanunların eksikliği ve sözleşmelerin uygulanmasında zaaf, hükümetin kamu hizmetlerini ihale etmesi konusunda güçlükler yaratmaktadır (Hughes (a), 2003). Bu noktayı Dünya Bankası, Dünya Kalkınma Raporunda daha iyi açıklıyor:

Resmi olmayan normlar eğer büyük ölçüde (sözgelimi, personel uygulamalarını ilgilendiren) resmi normlardan sapalı çok zaman geçmiş ise, yeni resmi normlar getirmek pek fazla değişikliğe neden olmayacaktır. Uzmanlık becerileri az bulunduğunda, performans sözleşmeleri ve karmaşık hizmetler için olan diğer çıktı bazlı sözleşmeler, bunları belirlemek ve uygulamak için gerekli ve az bulunan bürokratik kapasitenin büyük bir bölümünü alabilir (Dünya Bankası 1997).

Beşinci eleştiri adaptasyon ile ilgilidir. Gelişmiş bir ülkede işe yarayan ve uygun olanların, gelişmekte olan ülkelerde de aynı şekilde işe yarayıp uygun olacağının garantisizdir. Turner ve Hulme şunları savunuyor:

“Tarihsel ve çevresel körlük ya da ideoloji, sebepler ne olursa olsun, hem kurum ve yönetim teorisinden hem de ampirik incelemeden edinilen örgütlerdeki planlı değişikliklerin sonuçlarının, başlıca kuruluşun ortamındakiler olmak üzere pek çok koşullu faktörle belirlendiği buYYBsuna rağmen, güçlü bir uluslararası lobi

"herkese uyan" bir kamu sektörü reformu anlayışını teşvik ediyor. Bazı bağlamlarda, YKY vadettiği faydaları verebilir, ancak bazılarında bunun azaltılmış performansa katkıda bulunma ihtimali ve hatta siyasi istikrarsızlık göz ardı edilmemelidir”(Hulme & Turner, 1997).

Bu nedenle Bowornathana, gelişmekte olan ülkelere öncelikle borçlanmanın ayrıntılarını anlama, ülkelerindeki koşulların uygun olup olmadığını değerlendirme ve ancak ondan sonra bununla ilgili kararı verme çağrısı yapar (Bowornathana, 2001).

Altıncı eleştiri, gelişmekte olan ülkelerdeki hükümetlerin beklentilerine odaklanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerdeki hükümetlerin kamu beklentileri, OECD ülkelerinin beklentilerinden farklıdır (Manning, 2001). Manning, gelişmekte olan birçok ülkede hükümetten gelen kişilerin düşük beklentilerini sürdürdüğünü belirtir. Bunun nedeni, bu ülkelerdeki kişilerin şikâyetlerinin çaba harcamaya değer olmadığını düşünmesidir (Manning, 2001). YKY reformlarının başarısı için, bu ülkelerdeki vatandaşların aldığı hizmetin kalitesinden şikâyet etmeleri gerekiyor.

Gelişmekte olan ülkelerde resmi ve gayri resmi kurallar arasında bir dikotominin olması yedinci YKY eleştirisini oluşturmaktadır. Schick, insanların davranışlarını yönlendiren kuralların, yazılmış olan kurallardan farklı olduğunu savunuyor (Schick, 1998). Bu nedenle, hesap verebilirlik mekanizmaları, resmi alanda oldukları için çok az etkiye sahiptir. Bunun açık bir örneği, kamu teşebbüslerinin sözleşmeli olarak performansını artırmaya çalışan, ancak sonuçta bu gayretleri yöneticilerin siyasi üyelikleri nedeniyle etkisiz kalan Gana'daki YKY reform uygulanmasıdır (Christensen, 1998).

Son eleştiri, özelleştirme süreciyle ilgilidir. Dünya Bankası'na göre, birçok gelişmekte olan ülke, bu karmaşık görevi tamamlamak için gerekli kapasiteye sahip olmadığı için özelleştirme sürecini yönetmekte güçlük çekiyor (Dünya Bankası (a) 1995). Halkın mülkiyeti belirli etnik grupların ya da yabancı şirketlerin eline geçebileceğinden sosyal entegrasyon riski de vardır (Hughes (a), 2003). Dünya Bankası'nın sunduğu özelleştirme başarısızlığı örneği muhtemelen en doğru olanıdır:

Gine 1985-1992 yılları arasında 158 kamu teşebbüsünü özelleştirdi ancak bu değişiklik açık bir program ya da yasal çerçeve olmadan ilerledi; Rekabetçi ihale ve muhasebe prosedürleri netleşmedi; Varlıklar sıklıkla değerlerinden çok daha düşük rakamlarda satıldı ve tekliflerinde başarılı olanlara bazen tekel lisansları ve benzerlerini içeren şartlar önerildi (Dünya Bankası (a) 1995).

2.5. Yeni Kamu Yönetimi: Transfer veya Yakınsama

Çağdaş koşullar, geleneksel kamu yönetimi modelinin varlığını imkânsız hale getirdi. Birçok ülkeyi kamu sektörlerini yeniden tanımlama ve yeniden düzenleme yolunda ilerlemelerine yol açan bu gerçektir. Osborne ve Gaebler, dünyanın dört bir yanındaki hükümetlerin eski kamu yönetimi tarzlarından yenisine doğru yakınsama sürecine girdiğini belirtiyor (Osborne & Gaebler, 1992). 'Çok sayıda ülke bu reformu çok kısa sürede benimsedi ve uyum politikaları neredeyse aynıydı' (Osborne & Gaebler, 1992; Mongkol, 2007). Bununla birlikte, Gaebler ve Osborne'un fikirlerini tüm akademisyenler paylaşmıyor. Flynn ve Vyas-Doorgappersad gibi araştırmacılar, YKY'nin evrensel olmaktan çok uzak olduğunu ve yakınlaşmanın sadece kısmi olduğunu savunuyorlar (Flynn (1993), Vyas-Doorgapersad, 2011). Manning ve Turner gibi diğer araştırmacılar, gelişmekte olan ülkelerin tümüyle NMP reformlarını benimsememiş olabileceğini iddia ederek daha yapıcı bir yaklaşım benimsemişlerdir. Ancak kesinlikle sonraki reformlarında kullanabilecekleri dersler aldılar (Manning, 2001; Turner (b) 2002). Bu tezin amacı Arnavutluk'un idari-bölgesel reformları yoluyla YKY'ye yakınsayıp yakınsamadığını incelemektir. Bu sorunun cevabını vermek için "politika transferi" ve "yakınsama" olmak üzere iki önemli kavramı tam olarak anlamak gerekir.

'Politika transferi', aktörlerin bir yerden programları ve politikaları ödünç alma ve bu politikaları başka bir yerde uygulama ve geliştirme süreci olarak tanımlanır (Common, 1999). Politika transferi genellikle üç şekilde olur: zorla aktarma, gönüllü aktarma ve bu ikisinin arasında bir karışım (Dolowitz & Marsh, 1998). Gönüllü transfer, aktörlerin değişim arzuladıkları ve bu arzuları karşılamak için gönüllü olarak politikalara başvurdukları anlamına gelir. Başka ülkelere üstlenilmiş politikaların kendi bölgelerine uygun oluşunaözen göstererek benimserler. Aksine, zorla aktarma, harici faktörler veya emirler tarafından zorlanmış ve talep edilmiş bir eylem süreci olarak tanımlanır. Politika başka bir yerde yapılır, ancak ülkeler bu politikaları benimsemekle yükümlüdürler (Dolowitz & Marsh, 1998). Zorla aktarma örnekleri genellikle gelişmekte olan ülkelerde ve özellikle Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Asya Kalkınma Bankası gibi uluslararası para kuruluşlarından borç alma süreçlerinde görülebilir. Bu krediler ancak bu devletlerin koşulları yerine getirmesi ve uluslararası kurumlar tarafından dikte edilen politikaları benimsemesi durumunda verilebilir. Bazı durumlarda, zorla transfer krize yol açar ve kamu idaresinin çalışmalarını engeller. Bu durum, dış aktörler tarafından

oluşturulan politikalar genellikle bu politikaları uygulamak zorunda kalan ülkeler bağlamına uymadığından gerçekleşir. Karışık aktarım ise, yerli ve yabancı aktörlerin politika oluşturma sürecine dâhil olduğu durumlarda gerçekleşir. Karma transfer politikalarının uyarlanmasına yol açan çeşitli nedenler vardır. Böyle bir durum, yerli ve yabancı aktörlerin ülke ekonomisinin geride kaldığı ve rekabet edemez duruma geldiği algısına sahip olup, dolayısı ile bunu değiştirmenin yollarını aradıkları zaman ortaya çıkar. Karma politika transferlerine yol açan ikinci bir durum, uluslararası bir konsensüsün ortaya çıkmasıdır (Dolowitz & Marsh, 1998). Bu gibi durumlarda, hem yerli hem de uluslararası aktörler, bu hareket tarzının en hayırlı ve avantajlı olduğunda anlaşılır. Orta zemin politikalarına yol açan üçüncü bir durum, bazı ülkeler reform için iç ve dış baskılar nedeniyle borçlanma politikalarının gereğini hissedince ortaya çıkar. Buna bir örnek, Avrupa Birliği'ne katılma sürecidir. Ülkeler, yalnızca daha iyi sonuçlar elde ettikleri için değil, aynı zamanda birliğe kabul edilebilmeleri için yerine getirmeleri gereken bir ön koşul olduğu için bu politikaları benimser.

Politika transferi, bu transferlerin kapsam ve derecesine göre dört kategoriye ayrılabilir: kopyalama, benzetme, karışımlar ve esinlenme. Akademisyenler, bu transferlerin uygulanacağı alana dayalı olarak ülkelerin farklı derecelerde transfer yaptıklarını gözlemlediler (Common, 1999). Bir politika transferinin başarılı olması için, bir ülke dilediği politikaları uygulamaya koyabileceği siyasi, bürokratik ve ekonomik kaynaklara sahip olmalıdır (Dolowitz & Marsh, 1998). Bazı politika transferlerine karşı olan ülke içi muhalefet, politikaların etkinliğini ve uygulanmasını engelleyebilir. Politik kültür, ekonomik kalkınma düzeyleri, ülke büyüklüğü ve bürokratik güç yeterlilikteki farklılıklar, başarılı bir politika aktarımında belirleyici faktörlerdir (Heald, 1999).

Kendisi de gelişen bir ülke olan Arnavutluk, YKY'nin politika aktarımı ile uğraşmaktadır. Aktarım sürerken, hem yerel hem de merkezi düzeyde yeni bir kamu idaresi modeline yakınsama olacağı açıktır. Bununla birlikte, "yakınsama" kendi içinde belirsiz olup politika transferini analiz etmek için kullanılması halinde daha net tanımlanmalıdır.

Yakınsama dört aşamaya ayrılır: söylemsel, karar verme, uygulama ve sonuç yakınsaması (Pollitt, 2001). İlk aşamada insanlar aynı YKY konseptini yazar ve konuşurlar. İkinci aşamada, hükümetler YKY'nin bazı politikalarını benimsemeye karar verirler. Hükümetler benzer uygulamaları benimsemeye başlarsa, üçüncü aşama-uygulama

yakınsamasına ulaşıldığını söyleyebiliriz. Dördüncü aşama, farklı ülkelerdeki kamu yönetimi modelleri benzer görünmeye başlayınca gerçekleşir. Yakınsama terimi Powell ve DiMaggio tarafından 'yeni kurumsalcı perspektif' hakkındaki yazılarında daha iyi tanımlanmıştır. 'Kurumsal izomorfizm' terimini ilk kez onlar kullandı ve bununla kurumların farklı yargı alanlarında faaliyet gösteriyor olsalar da giderek daha fazla birbirlerine benzemeye başladıklarını göstermeye çalışıyorlardı (DiMaggio & Powell, 1983). Kurumsal izomorfizme yol açan üç sebebi belirlediler. Birincisi zorlayıcı izomorfizmle (DiMaggio & Powell, 1983) ilgilidir. Genellikle gelişmekte olan ülkeler kendilerini gelişmiş ülkeler karşısında as ve takipçi konumunda bulurlar ve bu nedenle bu ülkelerin kurumsal uygulamalarını benimsemekten başka bir yolları yoktur. Bazı ülkeler belirli bir durumla nasıl başa çıkacaklarını bilemezler, bu nedenle de daha zengin ülkelerdeki uygulamaları taklit etmeye çalışırlar. Bu, ikinci sebebi -mimetik izomorfizmi - açıklar (DiMaggio & Powell, 1983). 'Normatif izomorfizm' üçüncü sebebi oluşturuyor. Bir ülke, harici bir organın belirlediği normlardan etkilenen stratejileri benimsediğinde ortaya çıkar (DiMaggio & Powell, 1983; Mongkol, 2007).

Pollitt, "yakınsamayı" daha iyi kavramlaştırmak için terimin daha iyi tanımlanması çabasına "sezgisel izomorfizmi" dâhil etmeye çalışır (Pollitt, 2001). 'Yakınsama' kavramının daha iyi anlaşılması için dört adımlı bir yaklaşım öneriyor. Öncelikle, evrenselcilik veya işlevsel gereklilik kavramını reddeder. Hükümetler YKY'yi kabul etmekle yükümlü değildir (Pollitt, 2001). İkinci olarak, formların ve uygulamaların çoğaltılmasının, örgütlerin daha verimli hale getirilmesi gerekliliğinden ziyade hükümet modasıyla, sembolizmle ve normların yayılmasıyla daha yakından ilgili olduğunu savunur (Pollitt, 2001). Üçüncüsü, hükümetlerin YKY hakkında çok fazla konuştuğunu, ancak YKY reformlarını gerçekten harekete geçirmek için çok az çaba gösterildiğini savunur (Pollitt, 2001). Dördüncü yaklaşım, yakınsama teorisinin yayılımından gerçekte kimin fayda sağladığı sorusuna cevap bulmaya yöneliktir (Pollitt, 2001). Bu çerçevede, belirli bir kamu yönetimi modeline doğru küresel bir yakınsama olup olmadığını sormamızı sağlar. Tezimize gelince, soru Arnavutluk'un bir YKY kamu yönetimi modeline yaklaşım yaklaşmadığıdır. Birçok OECD ülkesinin YKY uygulamalarını benimsedikleri doğru olsa da, gelişmekte olan birçok ülkenin YKY menüsünden yalnızca bazı maddeleri uyguladığı görülmektedir. Takip eden bölümlerde, Arnavutluk'un YKY reformlarını tam aralıkta mı yoksa seçici olarak mı kabul ettiğini göreceğiz. Ayrıca idari bölgesel reformun YKY kategorisine mi girdiğini yoksa kendi özelliklerine sahip bir

reform mu olduğunu göreceğiz. Son olarak, bu reformun, Arnavutluk'un küresel bir kamu idaresi modeline yakınsayışının bir teyidi olup olmadığını göreceğiz. Bu bolumdeki kuramlar, Arnavutluk'ta yerel düzeyde gerçekleştirilen YKY uygulama reformları hakkında vaka incelemesi şeklinde sunulan bilgileri daha iyi sıralayıp analiz etmemize yardımcı olacaktır.



3. ARNAVUTLUK'UN MERKEZİ VE YEREL BÖLGE GELİŞİMİ

3.1. Arnavutluk'un Kısa Tarihçesi

Güneydoğu Avrupa'da, 2.9 milyon nüfusu ve yaklaşık 29.000 km²'lik yüzölçümü ile Arnavutluk, yüz yıl önce bağımsızlığını elde etmiş olan küçük bir devlettir. Tarihinin büyük bölümünde Arnavutluk çeşitli İmparatorlukların yönetimi altında bulundu ve nihayet 1912'de bağımsızlığını küçülmekte olan ve zayıflamış Osmanlı İmparatorluğu'ndan aldı (Zhelyazkova, Arnavut Kimlikleri 2000). Yeni devlet, daha sonra yabancı güçlerin gözetiminde baş prensi Wilhelm Vied olan bir himaye ilan edilecekti (Zickel & Iwaskiw, 1992). Bununla birlikte, himaye dönemi uzun sürmeyecek; Birinci Dünya Savaşı'nın sonu ve Versailles Antlaşması Arnavutluk'un tam bağımsızlığını doğrulayacaktı.

Yeni devlet, aşiretçilikten devrimlere uzanan geniş bir zorluklar yelpazesine karşı karşıya kalacak ve ülke bir tür istikrar sağlamak için Zog dönemini beklemek zorunda kalacaktı. Önce ülkenin başkanı ardından hükümdarı sıfatıyla, Ahmet Zog, ülkenin gelişmesi ve kalkınması için gerekli koşulları oluşturdu (Cherkrezi, 1919). Bu kısa refah bir şekilde İtalyan ekonomik ve askeri desteğine atfedilir. Bununla birlikte, bu ekonomik ve askeri nüfuz, daha sonra 7 Nisan 1939'da ülkenin İtalya'ya ilhakına yol açacaktı. Arnavutluk üzerindeki Faşist hakimiyet 1943⁵ yılına kadar sürdü ve yerini Nazilere bıraktı. Savaşın, ülke ekonomisi ve nüfusu üzerinde yıkıcı etkisi olmuş olduğunu görüyoruz. Arnavutluk, küçük de olsa kurmayı başarmış olduğu ekonominin tamamını ve nüfusunun neredeyse 1 / 10'unu bu savaşla kaybetti (Pearson, 2004).

Savaş sonrası dönem, komünist rejimin ve lideri Enver Hoca döneminin başlangıcını teşkil eder. Arnavutluk çok geçmeden Stalinist ilkeler üzerine kurulu bir komünist devlet haline gelecek; devlet tamamen Sovyet Rus modeline göre yeniden örgütlenecekti (Hoxha, 1982). Bu doğrultuda özel mülk kaldırıldı; hayatta kalmayı başaran küçük ekonomi, devletin kontrolü altına alındı. 1967'de din de kaldırıldı. Arnavutluk, ateizmi devlet dini edinen dünyadaki ilk ülke oldu (O'Donnell, 1999). Arnavutluk, komünizmin

⁵İtalya 1. Dünya Savaşı'ndan çekilir.

çöküşü ardından etkisiz bir kaynak israfından ibaret olduğu ortaya çıkacak olan kapsamlı bir sanayileşme ve militarizasyon yoluna girdi.

Birçokları kırılğan bir demokrasi olarak mütalaa etse de, bugün Arnavutluk demokratik bir ülkedir. Bir milyonu aşkın insanın ülkeyi terk edişini, 1997'de bir iç savaşı ve Kosova çatışmasından kaçan bir milyonun⁶ üzerinde Arnavut mültecinin yükünü gören korku dolu bir geçiş süreci yaşamış olmasına rağmen ülke ilerleme kaydetmiştir. Nüfusunun % 99.5 'inin Arnavutça konuşan Arnavutlardan oluşmasıyla, Arnavutluk, muhtemelen dünyanın ender homojen devletlerinden biridir. Din kompozisyonu açısından, çoğunluğu (%70) oluşturan Müslümanları, sırasıyla Ortodoks Hıristiyanlar (%20) ve Katolik Hıristiyanlar (%10) izlemektedir. Ülke, Tiran başkent olmak üzere, 12 il ve 36 kent merkezine ayrılır.⁷ Nüfusun %50'sinden biraz fazlası şehirlerde yaşamakta olup son yirmi yıl kentsel göçte bir patlamaya tanık olmuştur. Tiran, yaklaşık bir milyon nüfusu ile en büyük şehirdir.

3.2. Ekonomik Görünüm

Arnavutluk, tarihinin büyük çoğunluğunda bir tarım ülkesi olmuştur. Sanayileşmenin ilk işaretleri, I. Dünya Savaşı'nın sona erişinden hemen sonra Kral Zog döneminde ortaya çıkacaktır. Egemenliği süresince gerçekleşen sanayileşme süreci, esas olarak İtalya'nın sağladığı ekonomik yardım sayesinde mümkün olmuştur. 1928 yılına gelindiğinde Arnavutluk'ta faaliyet gösteren firma sayısı 127'ye, ekonomi sermayesi ise 1927'dekinin altı katına ulaşmıştı (Monitor, 2012). Sermaye akışı, İtalyan devletinin verdiği krediler sayesinde sağlanmış ve çoğunlukla yeni yolların inşasında kullanılmaktaydı. 1929-1933 Dünya Ekonomik Krizi Arnavut ekonomisini oldukça sert etkiledi. Ancak Arnavutluk'taki etkileri daha uzun sürecekti. Bu süre zarfında birçok işletme faaliyetlerini azalttı veya iflas ilan etti. İhracat, 1923 düzeylerine geri döndü ve ekonomi çöküş noktasına vardı. Kronik bütçe açığı, dış kredilerin azalması, boğucu mali ve para politikaları bu korkunç duruma katkıda bulunmuştur. Ancak Arnavutluk ekonomisi hızlı bir şekilde toparlanacak ve 1938 yılına varıldığında ihracatı% 62, ticareti% 65 ve ithalatı % 67.3 oranlarında artacaktı (Monitor, 2012). Bu durum, artan devlet bütçesine de yansımıştı. Ancak İkinci

⁶Kömünist rejimin çöküşünün ardından nüfusunun yaklaşık %30'u ülkeyi terk etti.

⁷ Yeni Yerel Yönetim Reformu duyurusu öncesi ülkenin örgütlenişi bu şekilde idi.

Dünya Savaşı'nın başlangıcında Arnavutluk hala kapitalist bir sanayi ülkesi olmaktan uzaktı. Tarım, GSYİH'nin %90'ından fazlasını, iş gücünün ise %87'sinden fazlasını oluşturmak suretiyle ekonominin ana sektörü olmayı sürdürdü (Monitor, 2012).

İkinci Dünya Savaşı'nın sonu, komünistlerin ülkeyi kontrol altına almasına tanık oldu. Çok geçmeden ülke, Sovyetler Birliği'nin ekonomik uygulamalarına dayalı devlet tarzı bir ekonomi yoluna girecekti. Uygulanacak ilk ekonomik politika, arazinin köylülere ve arazi sahibi olmayan kişilere dağıtılmasını sağlayan radikal tarım reformları idi (Civici, 2012). Şöyle idi zamanın deyişi: 'arazi, üzerinde çalışanlara aittir' (Civici, 2012). Tarım reformu tamamlandıktan sonra bir başka reform başlatıldı. Bu, ilk kooperatiflerin kurulmasına yol açan meşhur kolektif eşirme reformuydu. 1967 yılına gelindiğinde, kooperatifler tarım arazilerinin% 76'sını oluştururken,% 21'i devlet çiftliği olarak kabul edilmişti (Civici, 2012). Özel tarım arazisi, işlenebilir toprağın% 4'den azını teşkil ediyordu (Civici, 2012). Ancak, tarım; radikal dönüşüm geçiren tek ekonomi sahası değildi. Arnavut komünistler, sanayileşmenin ülkenin yoksulluktan çıkmasının tek yolu olduğuna kuvvetle inanıyorlardı ve inançları çok geçmeden uygulamaya konacaktı. Arnavutluk'taki çoğu sanayi atılımının tamamlanışı bu döneme rastlar. İlk sonuçlar çok cesaret vericiydi. Endüstrinin ekonomideki payı% 50'nin üzerindeydi ve üretim önemli derecede artmıştı (Civici, 2012). Arnavutluk Sovyetler Birliği'yle yollarını ayırdıktan sonra, kendi gücü yanı sıra Çin'den gelen yardım ile ayakta durmasını sağlayacağını umduğu bir ekonomik model benimsedi. Fakat Çin ile gerçekleşen diplomatik kriz ve ardından Çin yardımının sona ermesi, Arnavut komünistlere ekonomik özerklik (otarşi) düşüncelerini gündeme taşımalarını sağlayacak uygun ortamı doğurdu. Ne var ki, özerklik, 1985 yılına gelindiğinde netleşecek ekonomik çöküşün ön faslıydı. Temel tüketim kalemlerinin yokluğu, uzun kuyruklar, para biriminin eksik fiyattan işlem görmesi ve kendi içinde soyutlanma, anlaşılması yarım asırdan fazla sürecek yanlış politikaların ürünü idi.

Arnavutluk bugün pazar ekonomisi kurma ve ekonomik olarak iyileşme yönünde oldukça gayret vermiş orta gelirli bir ülkedir (Dünya Bankası 2015). Arnavutluk, 2008 yılına kadar Avrupa'da en hızlı büyüyen ekonomilerdendi. Küresel finansal kriz Arnavutluk ekonomisini de etkiledi. Bu, esas olarak, gönderilerin düşmesi ile doğrudan yatırımdaki düşüşten kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, kamu mali yönetimi, enerji ve emeklilik sektörlerindeki reformlar ekonomik iyileşme ve büyümeyi sağlayıcı koşullar oluşturmuştur. 2015'teki ekonomik büyümenin% 2,6 olduğu ve 2016 sonunda 3,4'e ulaşacağı tahmin ediliyor (Dünya Bankası 2015). Tarım hala ekonomiye olan en önemli

katkısı oluşturmaktadır (Dünya Bankası 2015). İş gücünün % 43'ünü kullanarak GSYH'nin% 21'ini temsil etmektedir (Dünya Bankası 2015). Kamu harcamaları yönetiminin, düzenleyici ve kurumsal reformun güçlendirilmesi, altyapı açıklarının azaltılması, sosyal koruma sistemlerinin ve kilit sağlık hizmetlerinin etkinliğinin artırılması ve rekabetçi bir dünya ekonomisinde ekonomik büyümenin sürdürülmesi önümüzdeki yılların politikası gibi görünmektedir.

3.3. Merkezi Yönetim

Komünizmin çöküşünden sonra Arnavutluk başkanlık cumhuriyeti ilan edildi. Ancak 1997 olayları ve bununla birlikte gelen iç savaş, Arnavutluk'un aynı devlet organizasyonu ile devam edemediğini açıkça ortaya koydu. 1998'de yeni bir anayasa kabul edildi ve Arnavutluk resmen bir meclis cumhuriyeti ilan edildi. Bugün Arnavutluk, güçlü bir başbakan ve zayıf bir cumhurbaşkanı bulunan parlamenter bir cumhuriyettir. Arnavutluk Cumhuriyeti'nin 140 sandalyeli tek meclisli Meclisinin seçimleri dört yılda bir düzenleniyor. Ana siyasi partiler Sosyalist Parti (PS), Demokrat Parti (PD), Sosyalist Bütünleşme Hareketleri (LSI) ve diğer bazı küçük partilerdir.

Son parlamento seçimleri 2013'te yapıldı ve o tarihte ülkede Sosyalist Parti ve Sosyalist Bütünleşme Hareketi arasında koalisyon hüküm sürdü. Sosyalist parti de yerel yönetimlerin çoğunu kontrol eden partidir.

Yürütme Kolu - cumhurbaşkanı ve başbakan tarafından icra edilir. Başkan, her beş yılda bir Meclis'teki gizli oylamayla seçilir ve oyların %50 +1 çoğunluğunu gerektirir. Cumhurbaşkanı, anayasanın ve yasaların gözlemlenmesini, silahlı kuvvetlerin komutanı olarak görev yapmasını, Meclis oturumunda bulunmadığı zaman Meclis'in görevlerini yerine getirmesini ve başbakan atamasını garanti etme gücüne sahiptir. Yürütme Gücü Başbakan'ın elinde toplanmıştır. Başbakan cumhurbaşkanı tarafından atanırken, kabine bakanları da başbakanın tavsiyelerini dikkate alarak cumhurbaşkanı tarafından atanır. Başbakan ve bakanlar konseyi hem dış hem de iç politikaları değiştirme sorumluluğunu taşır. Çeşitli bakanlıkların ve diğer devlet organlarının faaliyetlerini yönlendirir ve kontrol eder. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl iken, başbakanın görev süresi dört yıldır.

Yargı - dört katmanlı bir mahkeme sistemi tarafından icra edilmektedir. Yargı bağımsızdır ve hakimler parlamento tarafından atanamaz veya tavsiye edilemez. Cumhurbaşkanı'nın denetimi altında bağımsız bir organ olan Adalet Yüksek Kurulu, ülke çapında hakimlerin işe alınması, kontrolü ve görevden alınmasından sorumludur. Tek istisna, Cumhurbaşkanı tarafından verilen ve parlamentonun onayı olan Yüksek Mahkeme hakimleridir. Bu dört katmanlı mahkemenin dışında Aşırı Suçlar ve Savcılar Yüksek Mahkemesi vardır.

Diğer Devlet Organları - Halkın Ombudsman'ı, Yüksek Devlet Kontrol ve Ulusal Bankası'dır. İskandinav Ülkelerinde büyük oranda kabul gören bir uygulama olan Halk Ombudsmanı, vatandaşların haklarını korumaktan sorumludur. Yüksek Devlet Kontrolü çoğunlukla devlet kurumlarının teftiş ve kontrolüne odaklanmıştır. Kapsamı, finansal ve bütçe denetiminden, devlet personelinin düzensiz işten atılmasına kadar uzanır. Merkez Bankası, ülkenin makro ve mikro ekonomik politikalarından sorumludur.

3.4. Yerel Yönetim

Arnavutluk'taki yerel yönetimlerin gerçek birimleri komünist rejimin yıkılmasından sonra ortaya çıkmaya başladı. Komünist dönem boyunca yerel yönetimler olmasına rağmen, merkezi bir konumda oldukları ve gerçek bir otoriteye sahip olmadığı gerçeği, o dönemdeki çalışmaları kopuk ve gereksiz hale getirdi. Odaklamamızın esas olarak komünizm sonrası dönem ile ilgili olmasının nedeni budur.

Arnavutluk yerel yönetimi iki seviyede örgütlenmiştir. Yerel yönetimlerin temel birimi, aynı zamanda YB'nin ilk seviyesini temsil eden belediyedir. Bölge, yerel yönetimin ikinci seviyesidir. 'Toprak idare reform yasası' kabul edilmeden önce ülke 305 komüne, 65 belediye ve 12 bölgeye ayrılmıştı (COMPASS 2001).

Arnavutluk Cumhuriyeti'nin temel yasası hem belediyelerin hem de komünlerin idari bölge varlıkları olduğunu belirtmektedir. Kentsel alanlarda yaşayan insanlar bir belediyenin sakinleri olarak görülürken, komün insanları komün sakinleri olarak düşünülür. Her komün ve belediyenin bölge ve adı bir başka yasayla oluşturulmuştur. Kentsel bölgedeki belediyelerin alt bölümlerine çeyrek (Lagje) denir, ancak çeyrekte 15.000'den az sakin yaşayamaz. Tanım olarak şehir, onaylanmış bir kentsel plana göre geliştirilmek üzere kanunla kurulmuş bir yerleşim merkezidir. Arnavutluk'ta 73 şehir

vardır ve bunların sadece 65'i belediyedir. Bir bölge coğrafi, geleneksel, ekonomik ve sosyal bağlara sahip birkaç komün ve belediyeden oluşur.

Gerçekten desantralize olan tek katman, yerel yönetimin ikinci katmanıdır. Bölgeler, merkezi olmayan devlet organları, belediyeler ve komünlerin bir karışımıdır. Kaymakamlık ofisi sınırlı kapasiteye ve finansal kaynaklara sahip bir bürodur. Kaymakam hükümet tarafından atanarak makamını bir nebze de olsa politize kılar. Bölgesel konseyler, belediye ve komünlerin seçilmiş belediye başkanlarından oluşur. Belediyeler ve komünler, yerel yönetimin gerçek düzeyi olarak görülür. Her ikisi de tüzel kişiliğe sahiptir ve doğrudan 4 yıllık görev süresi için seçilen meclisler tarafından idare edilmektedir. Belediyeler ve komünler, daha büyük ve daha geniş işlevlerden yararlanmaktadır, bazıları özel işlevlerdir. Ayrıca, vergi toplamaya ve bütçe özerkliğine de yetkilidir.

Birinci düzey hükümetin bir takım sorumlulukları ve işlevleri vardır. Bu işlevler üç gruba ayrılabilir. Bunlar özel işlevler, paylaşılan işlevler ve temsil edilen işlevlerdir.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..3. Arnavutluk Yerel Yönetiminin İşlevleri

Özel işlevler şunları içerir:	Paylaşılan İşlevler şunları içerir:	Temsil Edilen İşlevler:
<ul style="list-style-type: none">• Altyapı ve Kamu Hizmetleri,• Sosyal Kültürel ve Rekreatyonel Gelişme• Ekonomik Gelişme	<ul style="list-style-type: none">• Okul Öncesi ve Üniversite Öncesi Eğitim• Sağlık Hizmetleri• Sosyal Hizmetler• Kamu Düzeni ve Sivil Toplumun Korunması	<ul style="list-style-type: none">• Merkezi Hükümet tarafından Vazgeçilen ve Zorunlu Olmayan Çevresel Koruma

Kaynak: Hoxha, A. (2001). Local Government in Albania.(Arnavutluk'taki Yerel Yönetim) In E. Kandeve, *Stabilization of Local Governments (Yerel Yönetimlerin Sabitleştirilmesi)* (pp. 41-87). Budapest: OSI/LGI.

Yerel yönetimin ikinci kademesinin ikinci kademesine göre, işlevler sayı bakımından az, ancak net değildir. Arnavut anayasası, kaymakamın ve kaymakamlığın(bölgenin) varlığına izin vermesine karşın, yerel yönetimle olan ilişkisinde kaymakamlığın görevlerini tam olarak belirtmemiştir. Bununla birlikte, en önemli işlevler arasında bölgesel politika ve stratejilerin geliştirilmesi (Özel), bölgesel politikaların ulusal politikalarla (Özel) uyumlaştırılması ve merkezi hükümet veya yerel yönetim tarafından delege edilen görevler bulunmaktadır (Temsil edilen).

2013 genel seçimlerinden sonra yeni hükümet, ülkeye yeni bir toprak ve idari bölünme sağlamak için kişisel bir taahhütte bulundu. Yeni reform, yerel hükümetin maliyet etkinliğini arttırmayı ve böylece vatandaşlara daha iyi hizmet verebilmeyi ve aynı zamanda yerel karar alma süreçlerinde söz haklarını arttırmayı amaçlıyor (Shutina, 2013). Yeni yönetim reformunun ardındaki düşünce, büyük yerel yönetim birimlerinin vatandaşlara geniş bir işlevler ve hizmet yelpazesi sunma kapasitesine sahip olacağı fikridir. Reformun temel amacı bugüne kadar duyulmamış olan ve yerel yönetimlerin daha uygun maliyetli hizmetler sunmasını sağlayacak ölçek ekonomilerinin oluşturulmasıdır.

Yeni idari reform çoğunlukla Yeni Kamu Yönetimi kavramlarından türetilen bir reformdur. Yeni Kamu Yönetimi, geleneksel kamu idaresi modelinden büyük bir kopuşu temsil eder. Bu teori, müşteri hizmetleri (katılım), demokratikleşme, yerinden yönetim, pazar mekanizmaları ve hesap verebilirliği vurgulayarak hükümetin performansını iyileştirmeye çalışmaktadır.

Bu reform ve ilkelere dayanılarak Arnavutluk 12 bölge ve 61 belediyeye ayrıldı. Yeni idari ve bölgesel reform, bölgelerin sayısını değiştirmede, ancak yerel yönetim aktörlerinin sayısını önemli ölçüde azalttı. Yeni bölüme dayalı olarak, her bölgenin sahip olduğu 31 yerel yönetim birimi ortalama 5 belediyede toplanmıştır. Bu bağlamda, yerel yönetimin diğer birimleri ile ilişkili olarak bölge rolü daha net ve daha verimli hale gelir. Fakat yine de sorunlar devam etti. Yerel yönetim birimleri zayıf kalmakta, yeterli sermayeyi sağlayamamakta ve hizmet sunumunda etkisiz kalmaktadır (Lami, 2014).

3.5. Merkez- Yerel İlişkileri

Yeni Kamu Yönetiminin en önemli unsurlarından biri olan yerinden yönetim, çok tartışmalı bir kavramdır. Farklı politik analizlerde farklı şeyler anlamına gelebilir. Âdem-i merkeziyetten sonraki ana teori olan Kamusal Tercih Teorisi, merkezi hükümetin otoritesini dağıtması ve yükü diğer hükümet biçimleriyle, özellikle de yerel yönetimlerle paylaşması gerektiğini savunmaktadır (Martinez-Vazquez, 2011). Bunun yanında özel sektörde uygulanan piyasa tekniklerini benimsemek ve geleneksel kamu yönetiminin hiyerarşi, katı bürokrasi ve merkezileşme ilkelerini bırakması gerekir. Bu şekilde, yerel yönetimler kendilerini ekonomik olarak sürdürebilmekle kalmayıp aynı zamanda vatandaşlara sağladıkları hizmetin maliyetini düşürebileceklerken, merkezi hükümetler daha önemli konulara odaklanabileceklerdir (Anderson, 2003).

Merkez - yerel ilişkilere gelince, Korporatist teorisi belki de en uygun açıklamaları sunar. Bu teoriye göre, bir ülkenin sosyal politik organizasyonu, etnik ya da kültürel ortak ilgi ve benzerliklere dayanıyor. Bu nedenle merkez yetkililerin yerellere kendilerini bağımsız organize etme hakkını tanıması gerekiyor. Bu, yalnızca bu şekilde bir topluluğun doğru bir şekilde temsil edilebileceği iddiasına dayanmaktadır. Bununla birlikte, korporatif kuram, merkezi hükümetin, yerel hükümetin kurulmasına yardım etme ve aktarılan otoriteyi yönetme konusunda entelektüel kapasiteye sahip personel istihdamı sürecinde danışmanlık etme hakkını tanıyor.

Arnavutluk Bağımsızlığı, varoluşun ilk yıllarında her yeni ülkenin karşılaştığı zorlukları beraberinde getirdi. Merkez -yerel ilişkiler söz konusu olduğunda bu zorluk daha da belirginleşti. Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki her türlü ilişkiyi engelleyen ana neden, altyapı eksikliği, aşiretçiliğin yaygınlığı, ataerkil yönetim, ekonomik geri kalmışlık ve önceye ait bir deneyimin olmamasıdır. Bölgeler çoğunlukla merkezi hükümet yerine toprak ağaları veya kabile şefleri tarafından yönetiliyordu. Ülkeye bir türdüzen getirecek olan Kral Zog idi. Hükümdarlığı, Arnavutluk tarihinin "altın çağı" olarak düşünülür (Tase, 2012). Ülke istikrar kazanacak ve İtalyan yardımıyla ana zorlukların üstesinden gelecektir. Arnavutluk her biri kaymakam tarafından yönetilen sekiz vilayete dönüştürüldü.

1944'de komünist rejimin kurulması ve Arnavutluk Komünist Partisinin iktidara getirilmesi bir kez daha merkezi ve yerel yönetimler arasındaki hassas ilişkiyi

değiştirecekti. Devlet merkezileştirildi ve özel mülkiyet kaldırıldı. Komünist rejim, normalde kullanılan "yerel hükümet organları" yerine "hükümetin yerel organları" terimini ortaya çıkardı. Bu açıkça hiçbir yerel yönetim olmadığını gösterdi. Onun yerine sadece merkezi hükümetin uzantıları olarak hizmet eden bazı kurumlar vardı (Gurra ve Hoxha, 2001). Yerel yönetimlerin yerel organları, temel olarak partilere sadık olan ve kendileri karar alamayan insanları işe alan kurumlardı. Sadece devletin daha üst düzey örneklerinden gelen emirlere uymak için oradaydılar.

Etkili yerel-özyönetim hükümetinin kurulması, neredeyse her geçiş evresindeki demokratikleşme paketinin kaçınılmaz bir parçası olarak geldi (Škarica, 2012; Marcetic, 2005). Yerel birimlere çoğunlukla resmen önemli bir yetki alanı verildi. Ancak bunlar, iktidar partisinin ve merkezi devlet organlarının desantralize yürütme mekanizmalarından başka bir şey değildi. Arnavutluk'ta bu yerel birimlerin, İçişleri Bakanlığınca kontrol edilen merkezi hükümetin hükmen bölgesel toprak birimleri olduklarından dolayı tüzel kişilikleri bile yoktu (Cepiku & Mititelu, 2010). Yerel öz hükümet kurulması 1992'de başladı, ancak toprak bölünmesi rejim dönemindeki gibi kaldı: en temelde belediyeler, ikinci kademede ise iller. Her iki kademe de kendi konseyleri doğrudan seçilen bir özyönetim statüsündeydi. Yerel yeterliliklerin kapsamı genel hükümle öngörüldüğü halde, esasen zayıf yerel finansal kapasite ve örtüşen işlevler nedeniyle uygulanması zor olmuştur. Bazı politika alanlarında devlet, bakanlıklara tamamen bağlı olan ilçelerde idari müdürlükleri kurdu.

Yerel bütçeler toplam kamu bütçesinin yalnızca yüzde 4-5'ini oluşturduğu için finansal kapasite çok düşüktü. Mali takdir yetkisi daha da düşüktü: Yerel bütçelerin yalnızca yüzde 5'i kendi gelirlerinden gelirken, geri kalanı ağırlıklı olarak koşullu ve isteğe bağlı olarak dağıtılan merkezi hibelerden geldi (Škarica, 2012). Yerel düzeyde iki ana siyasi partinin hâkimiyeti vardı. 1990'lı yıllarda DP ve SP, belediye başkanlığı pozisyonlarının yüzde 95'ini ve yerel ve bölgesel meclislerde koltukların yüzde 85'ini kazandı. Yerel meclislerdeki üyeleri, iç parti disiplini ve merkezci yapılar nedeniyle seçim bölgelerindeki temsilcilerden çok parti temsilcileri olarak hareket ettiler. Bu aşama bir politika ve merkezleşme dönemi olarak tanımlanabilir. Yerel öz yönetim, bütün siyasi sistem için ek veya alternatif meşruiyet kaynağı olarak hareket edemezdi.

İlk 'gerçek' yerel yönetim, komünist rejimin çöküşünden hemen sonra ortaya çıkacaktı. 1992'de Demokrat Parti, 7570 sayılı "Yerel Yönetimin Düzenlenmesi" üzerine kanunu

hazırladı. Yerel yönetim organizasyonunun yürütülmesinde bir diğer gelişme, 1998 yeni anayasasında özyönetim ilkesi getirildiğinde geldi. İlke bugün bile vardır (Bogdani, 2007). Adem-i merkeziyet süreci, Avrupa Yerel Yönetimler Özgürlüğü Şartının onaylanması ve yeni Anayasanın kabulü ile 1998'de başladı. 2000 yılında Hükümet, bağımsız uzmanlardan oluşan bir grup tarafından USAID'in yardımıyla hazırlanan Yerel Yönetim ve Yerel Özgürlük İçin Ulusal Stratejiyi kabul etti (Hoxha A., 2001). Bunun uygulaması, Yerel Öz Yönetim Üzerine yeni bir Kanun hazırlayıp benimseyerek başlamış ve önümüzdeki yıllarda çoğunlukla hükümetler arası mali ilişkilerin reformu ile devam etmiştir.

Bir yıl sonra Arnavutluk, Avrupa Yerel-Özyönetim tüzüğünü onaylayacaktı. Bu tüzük 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edildi (Pejanovic, 2010). 2000 yılında Arnavutluk, adem-i merkeziyet ve yerel özerklik için Ulusal Strateji kabul etti. Parlamento 8652 sayılı "Yerel Yönetimin Organizasyonu ve İşleyişi" üzerine kanunu onayladı (Bogdani, 2007). Bunlar, diğer yasalarla birlikte Arnavutluk'ta demokratik bir yerel otoritenin kurulması için yasal süreci tamamladı.

Yeni seçilen hükümet ve yeni Başbakanı Sali Berişa, Avrupa Yerel Yönetimler Özgürlüğü Şartı uyarınca 2005-2009 Hükümet Programı'nda âdem-i merkeziyet alanındaki reformları birincil hedefi edindi. Hükümet, yerel makamların siyasi kurumlarına dayalı ayrımcılığa son verme sözü verdi (Škarica, 2012). Yerel yönetimlerin özerk harcamaları iki kat artacaktı. Mali özerklik, belediyelerin ve komünlerin kendi vergilerini ve yerel tarifeleri belirleyip toplayacakları ölçüde genişletilecekti (Özcan & Pajollari, 2015). Dahası, devlet bütçesinden yerel makamlara yönelik transferler 3-4 kat artacaktır (Özcan & Pajollari, 2015). Mali yerel yönetime gelince, program belediyelerde ve komünlerde yerel yönetimlerin vergi idaresinin oluşturulması ve güçlendirilmesi için büyük destek sağladı. Merkezi hükümet, öncelikle idarenin, sonrasında işletme ve vatandaşların daha iyi bir mali disiplinine yönelik reformları uygulamak için vergi idaresi ile olan işbirliğini kuvvetle vurguladı.

2005 yılında yerel bütçeler toplam kamu harcamalarının yüzde 10,2'sine ulaştı; 2009'da ise yüzde 12,5'e ulaştı. Yerel gelirler yerel bütçelerin yüzde 50'sini oluşturuyordu. Bu gelişmeler nedeniyle su temini ve kanalizasyon gibi birkaç kamusal işlev yerelleştirilmiştir (Skarica, 2012).

Adem-i merkeziyet eğilimleri 2006'da yavaşlamış; Aynı yıl, Arnavutluk'taki yerel ve bölgesel demokrasi hakkındaki 201 (2006) sayılı tavsiye Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Makamlar Kongresi tarafından Arnavut makamlarına gönderilmiştir. Kongre, küçük komünlerin bir araya gelmesini veya gönüllü işbirliğinin teşvik edilmesini ve bölge sayısının azaltılmasının savundu. Tavsiye, çoğunlukla yerel kapsamın sorunları ve bunların uygun finansmanı üzerine odaklanmıştır. Sorumlulukların farklı bölgesel birimler arasında net bir şekilde ayrılması, aktif yurttaş katılımına ve yerel düzeyde kamu işlerinin daha kolay izlenmesine neden olmalıdır. Doğrudan sivil katılım araçlarını teşvik etmelidir. Yurttaş temsili, kendi kendini yöneten tüm düzeylerde mümkün kılınmalıdır. Bölgeler ve rolleri bölgesel konseyler için ayrı ve doğrudan seçimin başlatılması yoluyla meşrulaştırılmalıdır.

Yerel yönetimlerin düzenlenmesindeki en büyük değişiklik 2013'te gerçekleşecektir. Başbakan Edi Rama'nın yeni yönetimi, yeni bir yerel yönetim reformu yapmak için kişisel bir taahhütte bulundu. Yeni hükümet, âdem-i merkeziyet sürecini Arnavutluk refahı için hayati olarak nitelendirdi (Lami, 2014). 2013-2017 yeni hükümet programı, yerel yönetime daha fazla yetkinin verilmesi gerektiği noktalarını içermektedir. Tüm bunlar, Avrupa Yerel Yönetim Tüzüğü ruhuna uygun yapılacaktır. Program ayrıca, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi gerektiğini de savunur. Bu, merkezi ve yerel ilişkilerden sorumlu olacak bir danışma konseyi tarafından atanarak yapılacaktır. Bu hükümetin asıl meselesi, Avrupa Komisyonu raporunda yer alan bir gereklilik olan yerel yönetim reformuydu. Talep edilen reformun daha iyi uygulanması için yeni bir bakanlık oluşturuldu. Bu bakanlığa, Avrupa İlerleme Raporunda bile değinilmiştir. Rapor, 2013'te bakanlığın kurulduğunu belirtir. Bakanlığın görevi reform yasasını hazırlamak ve uygulamayı denetlemektir. Bakan Temmuz 2014'te kabul edilen Bölgesel ve İdari reform Yasasını hazırladı. Bu yasa yerel yönetim birimlerinin sayısını 374'ten 61'e düşürdü. Yeni idari birimin amacı, hizmet sunumunda ve vergi paylaşımında verimliliği artırmaktır.

Açıkkası, Arnavutluk'taki yerel öz yönetimin siyasi boyutu, merkezileşme, siyasallaşma veya kamu sektörü yolsuzlukları ve hatta verimlilik ve yönetim iyileştirmeleri sorunlarından daha önemlidir. Temsil, sivil katılım, demokratik ortam, devlet denetiminin kısıtlanması ve kurumsal istikrar gibi siyasi ve hukuki değerler şu anda çok daha önemli gibi görünüyor.

3.6. Yerel Yönetim Anayasal Çerçevesi

1998'de (referandum sonrasında kabul edilen) Arnavutluk Cumhuriyeti Anayasası, Arnavutluk'un üniter bir devlet olduğunu belirterek ve yerel yönetim sisteminin temel yapısını tanımlar. Kamu hizmetleri ve malları teslim etmekle yükümlü olan özerk yerel kamu otoriteleri olacak, bölgeler ve belediyeler / komünler şeklinde iki yerel hükümet düzeyi kurar. Sistem aynı zamanda Ulusal hükümetin yerelleştirilmiş varlıklarını da içerecektir (Hodaj, 2001).

Anayasa'nın temel hükmü şu şekildedir: "Arnavutluk Cumhuriyeti'nde yerel yönetim, iktidarın merkezîyetçilik ilkesine dayanılarak kurulmuştur ve yerel özerklik ilkesine göre uygulanmaktadır"

Anayasa'nın VI. Bölümü şunu belirtmektedir:

- Komün / Belediye, yerel yönetimin temel birimi,
- Bölge, yerel öz yönetimin üst seviyesidir.

Yerel öz-yönetim üst seviyesi olan bölgeler birkaç temel YYB'dan oluşur. Komünler ve belediyeler üyeleri minimum bir üye olmak üzere kendi nüfuslarına oranla Bölgesel Konsey'e devreder. Belediye Başkanları her zaman Bölgesel Konseyin üyeleridir.

Bölgesel konsey, bölgenin temsilci organıdır. Ulusal hükümetin bölgesel politikalarıyla uyumlu olarak komünler / belediyeler arasındaki politikaları koordine etmekten ve uyumlaştırmaktan sorumludurlar. Bölgeye genel yaptırımcı güçle emir ve kararlar verme hakkına sahiptirler. Anayasanın 114. Maddesi, bakanlar kurulunun, temsilcisi olarak her bölgede bir kaymakam atadığını ve yetkilerinin kanunla belirlendiğini ifade eder. Sadece Bakanlar Kurulu, 15 gün içerisinde Anayasa Mahkemesine şikâyet hakkına sahip olan yerel hükümetin seçilmiş organını feshedip azledebilir ve bu durumda Bakanlar Kurulu kararı askıya alınır; Cumhurbaşkanı, ilgili YYB seçimlerinin yapılması için bir tarih belirler (Hodaj, 2001).

3.7. Uluslararası Aktörlerin Rolü

Çeşitli projeler, bağışçılar, yerel paydaşlar yıllar boyunca idari-bölgesel reform ya da hükümetin idari ve mali yerelleştirmesi reformları konusundaki söylemini beslemiştir.

Hemen her COE ülkesi, yüzyılın sonuna gelindiğinde, dönemsel tarihi kararlar ve sistem değişim sürecini geride bırakmıştır. Yeni yüzyıla girilmesiyle artık politikacılar bir yana bırakılacak ve gündelik sessiz sakin yönetim AB yönelimi, pazar ekonomisi ve kamu yönetiminin modernizasyonu gibi bütün önemli politik gündemlerin kurulu ve büyük siyasi tartışmalar ve nüfuz olmaksızın uygulamaya hazır olmasından ötürü temel rolü oynayacaktı.

Bununla birlikte, Arnavutluk, her parlamento seçimi bir nevi baştan başlama olduğu ve devletin ve kurumlarının tam bir yeniden yapılandırılmasını içerdiği için, tarihi bir siyasi değişiklik döneminden kaçma şansı bulamadı. Vickers'ın işaret ettiği gibi:

"Başa geçen hangi siyasi parti olursa olsun liderleri öteden beri bir önceki rejimi kötü göstermeye çalışmıştır. Bu yüksek siyasi gerilimden ki hem demokratlar hem de sosyalistler, herhangi tür diyaloga girmekte birbirlerinin niyetleri konusunda derinden şüpheli kalmaya devam etmişlerdir."(Vickers, 1999).

Sigma, her yeni gelen kabinenin iç halka üyelerini kilit devlet pozisyonlarına yerleştirme eğiliminde olduğunu belirtti (SIGMA, 2004). Bu uygulama, kamu yönetimi üzerindeki politik egemenliğin siyasi çoğunluğun tek ve hatta ana gündemini oluşturmadığını açıkça gösteriyordu; ancak öncelikle, devlet kurumlarının kontrolü ve bütçelerinden yararlanmak öncelikle müşteri zihniyetli bir stratejiydi.

Son yıllarda Arnavutluk, dış yardım ve gözetime son derece bağımlı kaldı. Tüm önemli reformlar ve belgeler yabancı bağışçılar topluluğu tarafından başlatılmış, finanse edilmiş, tasarlanmış veya kabul edilmiştir. Birçok bağışçının faaliyeti, genellikle, farklı modellerden ilham alan ve Arnavut geleneği ya da koşulları için yetersiz olan uyumsuz mevzuata (SIGMA (a), 2009) neden olur.

Dünya Bankası, Avrupa Konseyi'nin 2003 Sekreteryasını takiben Arnavutluk'taki Hükümet Âdem-i Merkeziyetçiliği hakkında kapsamlı bir değerlendirme yaptı ve idari ve mali yerel yönetim ve toprak reformu ile ilgili bir dizi reform önermişti. Bu reformlar arasında YYB'lerin insan kaynakları ve mali kapasiteyle ilgili işlev ve sorumluluklarının asimetrik olarak tahsis edilmesi tavsiyesi ön plandadır. Strateji ve Bağış Koordinasyon Dairesi, dış yardımın ana ulusal dokümanlarda belirtilen stratejik hedeflerle uyumlaştırılması amacıyla 2005 yılında kurulmuştur.

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve İsveç Kamu Yönetimi Enstitüsü (SIPU) 2005 - 2006 yıllarında idari ve bölgesel reforma olan ihtiyacı bölgesel gelişme ve ekonomik bölgelerin oluşturulmasına bağlayarak ve ayrıca AB entegrasyon ve katılımı için ön koşullardan biri görerek yeniden tesis etti.

ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID) tarafından finanse edilen 2012 tarihli Planlama ve Yerel Yönetim Projesi (PLGP), yönetimde âdem-i merkeziyetin iyileştirilmesi ve yerel hizmet sunumuna yakinen bağlayarak, idari reform ihtiyacını yineler. Yapılan reformların transfer sistemleri, mali özerklik, sorumluluk ve işlev transferi üzerindeki olumsuz etkisine ve yerel yönetimlerde oluşturdukları kilitlenmeye bilhassa dikkat çekildi.

Avusturya ve İsviçre Kalkınma Ajansları (ADA ve SDC) tarafından finanse edilen Bölgesel Kalkınma Programı, ikinci düzey yerel hükümetin rolüne odaklanarak ve çok düzeyli yönetim ve bölgeselleştirme yönüyle ulus altı idareyi incelemek üzere idari ve bölgesel reform ihtiyacına ilişkin söylemi zenginleştirmektedir.

2012 yılında İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansı (SIDA) tarafından finanse edilen SKL International ve Arnavut Komünler Birliği (AAC), söylem üzerine bir başka çalışma daha ekledi ve önceki katkılardan yola çıkarak, yerel yönetim ilk düzeyinde idari ve bölgesel reform için tavsiyeler getirdi.

AB, diğer uluslararası bağış topluluğunu gölgeleyecek şekilde başlıca idari reform kaynağı olarak ön plana çıktı. Elbasani'nin iddia ettiği gibi: "AB, diğer kurum ve politika kaynaklarına yer bırakmamakla kalmadı, aynı zamanda diğer örgütlerin başarısız olduğu yerlerde kural uyarlamayı başardı" (Elbasani, 2009). Bununla birlikte, diğer bağışçılar

tarafından finanse edilen politikalar ve reformlar halen mevcuttur. Halen farklı yardım programlarına katılan 32 ülke ve 20 uluslararası örgüt vardır.

Aslında, 2010 yılı itibarıyla, AB fonları, farklı bağışçılar tarafından sağlanan toplam fonların yalnızca yüzde 15'ini oluşturuyordu. Bu Almanya'dan sonra en büyü ikinci bireysel bağıştır. (2000-2010 dönemi için toplam 3.3 milyar avrodan 480 milyon avro. 495 milyon avro ile Almanya) (Škarica, 2012). Resmi kalkınma yardımlarının Arnavutluk GSYH'sinin yaklaşık yüzde 5'i olması, AB faaliyetlerinin diğer reform bağışçılarını neden dışarıda bırakmadığını kesinlikle açıklıyor. Hepsi KY reformu ile ilgili değildir. İlgili olanlar arasında en önemlileri Dünya Bankası, USAID, UNDP ve Soros Vakfı'dır (Mussari & Cepiku, 2007).

AB'den esinlenmiş politika ve mevzuat kolayca yürürlüğe konsa da, ancak uygulaması halen ciddi bir problemdir. Avrupalılaşıma sadece siyasi veya yüksek idari seviyeyi etkilerken, kamu yönetimi içindeki alt düzeyler bozulmadan kalıyor. AB'den esinlenen reformlar esas olarak özünü değil, kamu kurumlarının çehresini değiştirmektedir (Hoffman, 2005).Yalnızca AB uzmanları ve danışmanlarına dayalı hareket etmek, formülasyonuna dahil edilmedikleri politikaların uygulanması konusundaki hevesi paylaşmayan yerli uzmanların ve memurların katılımını engellemektedir. AB stratejisi, sağlanacak faydaları yerine getirilmesi istenen belirli standartlara bağlamaktan ibarettir. Arnavutluk ile AB arasındaki ilişkiler, istikrar ve birleşme sürecinin başladığı 2000 yılında Zagreb zirvesinde resmileştirildi. İstikrar ve Katılım Anlaşması (SAA) 2006 yılında imzalanmış olup, 1 Nisan 2009'da yürürlüğe girmiştir.28 Nisan 2009'da Arnavutluk üyelik başvurusunu yaptı.

3.8. Diğer Batı Balkan Ülkelerinde Yerel Yönetim Reformları

Arnavutluk, Batı Balkan bölgesinde hem yerel hem de merkezi düzeyde kamu idaresi reformu gerçekleştiren tek ülke değildir. Bölgedeki diğer ülkeler de gelişmiş ülkelere belirlenen modelleri izlemişlerdir. Birçoğu, hizmet sunumunu iyileştirmeyi ve kamu yönetimini daha etkin hale getirmeyi amaçlayan reformlarla uğraşmaktalar.

Yerel yönetiminde reform hedefleyen bu ülkelerden biri de Makedonya'dır. Ülke, Yugoslavya'dan zamanının oldukça ilerisinde özelliklere sahip ve biraz da benzersiz bir

sistem miras aldı. Bu dönemde merkezi hükümet yerel hükümete neredeyse eksiksiz bir mali özerklik sağlarken yerel temsilciler doğrudan yerel yönetimin müdahalesi olmaksızın yerel düzeyde seçildi. Belediyeler, yerel refahın teşviki ve geliştirilmesi konusunda oldukça aktif davranıyorlardı (Todorovski, 2001).

1991-92 yıllarında Yugoslavya'nın dağılmasının ardından Makedonya egemen ve bağımsız bir devlet haline geldi. Olumsuz iç ve dış koşulların baskısı altında ayakta kalma iradesi, merkezileşmeye ve yerel yönetim yeterliklerinin ve özerkliğinin dramatik bir şekilde azalmasına neden olmuştur. 1991'den 1995'e kadar var olan yerel yönetim birimleri, eski yasalar yürürlükten kaldırılmış ve yenileri de henüz kabul edilmemiş olduğundan, kaotik bir ara dönem yaşamışlardır.

1999 reform stratejisi, bölünmeyi bir zorunluluk olarak tespit edip hataları ve tutarsızlıkları düzeltmek gayesiyle Bölgesel Ayrım Kanununda değişiklik önerdi. Önceki bölgesel yönetimin yeni toprak reformunun uygulanmasındaki eylemsizliği, kayıtlı stratejik hedeflere karşın halen hiç bir politika önergesi alınmamış olmasında neden teşkil etmektedir. Öte yandan, uluslararası kuruluşlara göre, toprak reformu, yalnızca mali açıdan değil aynı zamanda siyasi nedenlerden dolayı da acil bir durum oluşturuyor.

Hükümetin reforma devam etme konusundaki isteksizliği, konuyla ilgili kamuoyuna bakıldığında iyi anlaşılacaktır. Etnik Makedonlar, reform konusunda gerçek bir taahhütten ziyade sözlü bir taahhütü tercih ederken, etnik Arnavutlar çerçeve anlaşmanın tam olarak uygulanmasında ısrar ediyor. Birçok Makedon, daha fazla ademi merkeziyetçiliğin ülkeyi federe hale getireceğinden korkuyor (BRIMA, 2002). Anketlere göre birçok insan yerel yönetim birimlerine olan güvenlerini kaybetmiş durumdadır. Adem-i merkeziyetçiliğin ayrıca hizmetleri geliştireceğine ya da halkın daha fazla katılımını sağlayacağına ise daha az sayıda kişi inanıyor.

Politikacılar, nüfusun korku ve tereddütlerini teşvik ederek en büyük iki etnik grup arasındaki uçurumu koruyor ve adem-i merkeziyetçiliğin ekonomik ve sosyal refaha yol açacak bir politika seçeneği olmadığına inanıyor (Georgievski, 2003).

Bosna, iki 'entite', diğer bir deyişle iki 'tüzellik'ten oluşan bir federasyondur; Bosna Hersek Federasyonu ve Sırp Cumhuriyeti, ya da yaygın adıyla Republika Srpska. Sonuç olarak, devlet kurumlarında açıkça yetkilendirilmemiş yetkiler, dolayısı ile de yerel özyönetim üzerindeki yargı yetkileri entitelere aittir. Bosna-Hersek'in mevcut

anayasasında yerel yönetimden söz edilmiyor. Anayasa, yerel öz-yönetim yapısını açıklayan yalnızca birkaç temel hüküm içermektedir. Eylül 1995'de BHF'de kabul edilen Yerel Özyönetim Temelleri 'ne ilişkin Kanun, ayrıca belediyelerin yasal statüsünü, münhasıran kendilerine ait yetkileri, belediye üzerindeki denetimin niteliklerini, belediye kaynakları ile yerel özerklik için diğer güvenceleri saptamıştır (Zelinger, 2010). Bu yasanın çıkışı sonrasında bile, Sırp Cumhuriyeti'ndeki yerel yönetim daha merkeziyetçi yapısını korumaktadır.

Bosna'nın Avrupa Konseyi üyeliğine başvurusu, her iki tarafta yerel yönetim reformunun arkasındaki ilk itici güç olarak görülebilir. 2001 bahar / yazında, bir dizi AK komitesi Bosna'yı ziyaret etti. Görevleri, ülkedeki yerel yönetimlerin durumu hakkında bir rapor hazırlamaktı. Bosna'nın AYYT (ECLSG)'yi onaylanması ve Kasım 2002'de yürürlüğe girmesi ek bir ivmeyi beraberinde getirdi. AGİT, AK ve YTO olarak sıralanabilecek bir dizi uluslararası oyuncu taslağın oluşturulmasında yer aldı (Anastasakis, 2008). Her iki entitede de yerel olarak hazırlanan taslak önerilerinde kaydedilen ilerleme, AGİT girişimi ile iki ayda bir toplanmak suretiyle daha geniş çalışma gruplarında tartışmaya açıldı.

Taslak, 2006 yılında kabul edilmeden önce birçok kez kapsamlı bir şekilde tartışılmış ve yeniden değerlendirilmiş olsa da, bir takım hususlardan söz etmeyi başaramamaktadır. Bu, özellikle idari personelin istihdamı için kriter olarak vatandaşların katılımı, yetkinliği ve yeterliliği üzerindeki kısıtlamalar ve yerel yönetim birimlerinin bir araya gelme özgürlüğüne getirilen sınırlamalar ile SC'ye ilişkin durumdur (Jokay, 2001). BHF'ye ilişkin olarak ise, belediye borçlanma konusuna değinilmemiştir. Diğer sorunlar çoğunlukla etnik farklılık ve kurumsal düzenlemeden kaynaklanmaktadır. Bu, bazı belediyelerin idari sınırlarıyla ilgilidir. Kurumlar Arası Sınır Hattı (IEBL) tarafından bölünen çok sayıda belediye, genel itibariyle çok küçük ve ekonomik olarak elverişsizdirler. Diğer yandan, bölgesel reform en çok arzu edilen çözüm olarak önerilmektedir.

'Politika transferi', aktörlerin bir yerden programları ve politikaları ödünç alma ve bu politikaları başka bir yerde uygulama ve geliştirme süreci olarak tanımlanır (Common, 1999). Politika transferi genellikle üç şekilde olur: zorlayıcı aktarma, gönüllü aktarma ve bu ikisinin arasında bir karışım (Dolowitz & Marsh, 1998). Arnavutluk, Makedonya ve Bosna'ya ilişkin olarak, politika transferlerinin, zorlayıcı ve gönüllü tanımları arasında bir karışım olduğu açıktır. Zorlayıcıdır zira AB, onları belirli politikaların tatbikine

zorlamaktadır. Hizmet sunumunu iyileştirme ve daha verimli hale getirme ihtiyacı duydukları için de ayrıca gönüllü politika transferi kapsamında değerlendirilebilirler. Bununla birlikte, uygulama süreci tüm bu ülkelerde aynı özellikleri paylaşmıyor. Arnavutluk'taki süreç siyasi bürokrasi tarafından sekteye uğratılırken, diğer iki ülkede uygulamayı engelleyen etnik farklılıklardır.



4. ARNAVUTLUK YENİ YEREL YÖNETİM REFORMU

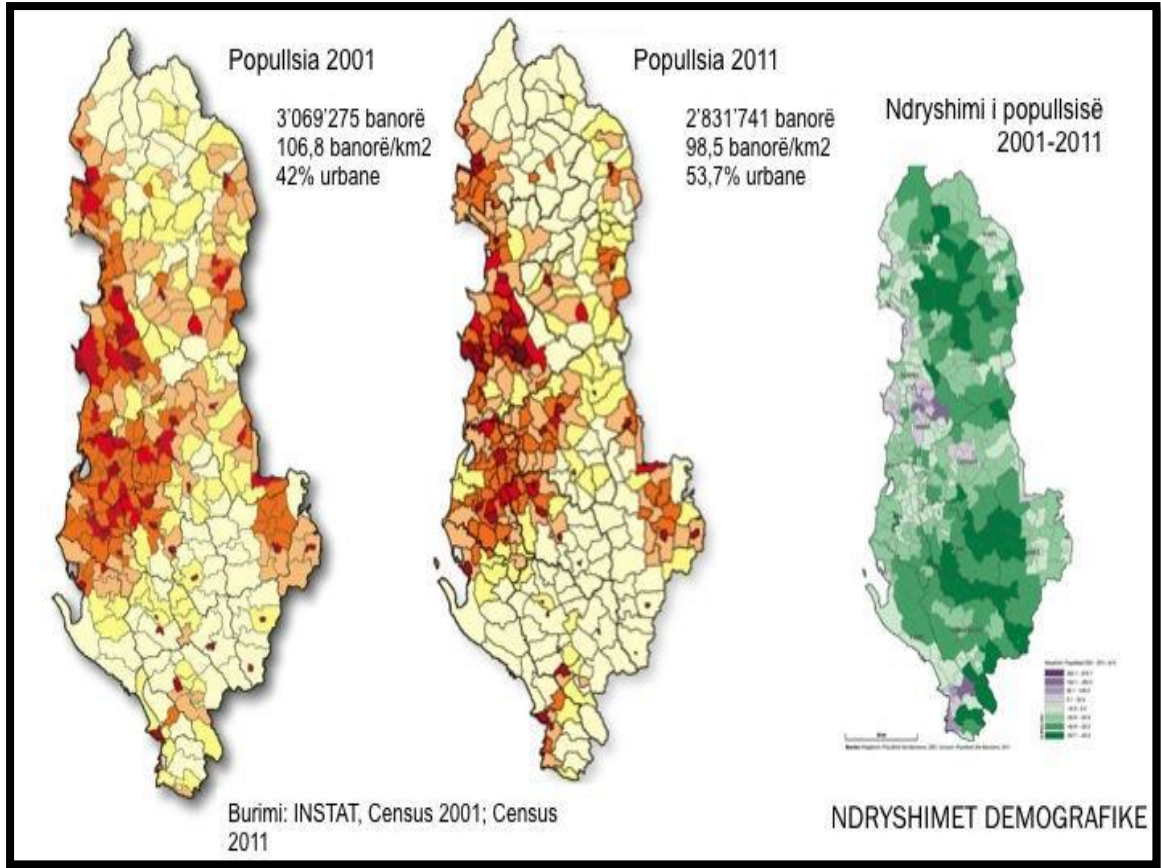
Hükümet, yerel kamu hizmetlerinin verimliliğini artırmak ve yerel yönetim birimlerini güçlendirmek amacıyla, idari ve bölgesel reform gerçekleştirilmesini programının başlıca önceliklerinden biri olarak kabul etti. Bölgesel reform süreci birçok aşama ile geliştirildi: ilgili yapıların oluşturulması; Yerel yönetim durumuna ilişkin analiz ve çalışmalar, teknik kriterlerin istişaresi ve onaylanması, yeni toprak bölünmesine ilişkin beş teklif hazırlanması ve onaylanması ve yeni haritanın nihai versiyonunun onaylanması. Bu aşamaları, tüm paydaşlar ve Arnavutluk vatandaşları dâhil olmak üzere ülke çapında ve katılımcı bir danışma süreci izledi (MoSLI, 2015).

Peki neden politika üretme sürecinde yer alan tüm aktörler toprak reformunu bir zorunluluk olarak görüyorlardı? Takip eden kısımda, reformun hızla başlatılmasına yol açan faktörleri açıklayacağız.

4.1. Demografik Değişiklikler

Arnavutluk Cumhuriyeti'nde gerçekleştirilen son ve gerçek anlamda âdem-i merkeziyet süreci, 15 yıl önce, tam da 2000 yılında gerçekleşmiştir. Bu 15 yılda bir dizi demografik, sosyal ve ekonomik değişiklik meydana gelmiştir. Arnavutluk demografik haritası belki de diğerlerinden daha belirgin olan değişimlerden biridir ve bu esas olarak iç ve dış göçün bir sonucudur.

Şekil 4,1'den görüldüğü gibi, Arnavutluk nüfusu sadece 11 yılda 3,1 milyon ile 2,8 milyon arasında daraldı. Komünist rejimin çöküşünden nüfus değişimi ile 2011 son nüfus sayımını karşılaştırırsak, nüfusun azalmasının çok daha yüksek olduğunu görüyoruz. 1989 nüfus sayımına göre Arnavutluk nüfusu 4,2 milyondur, böylece gerileme rakamı bir milyondan fazla olmuştur. Nüfustaki düşüş tek demografik değişim değildir.

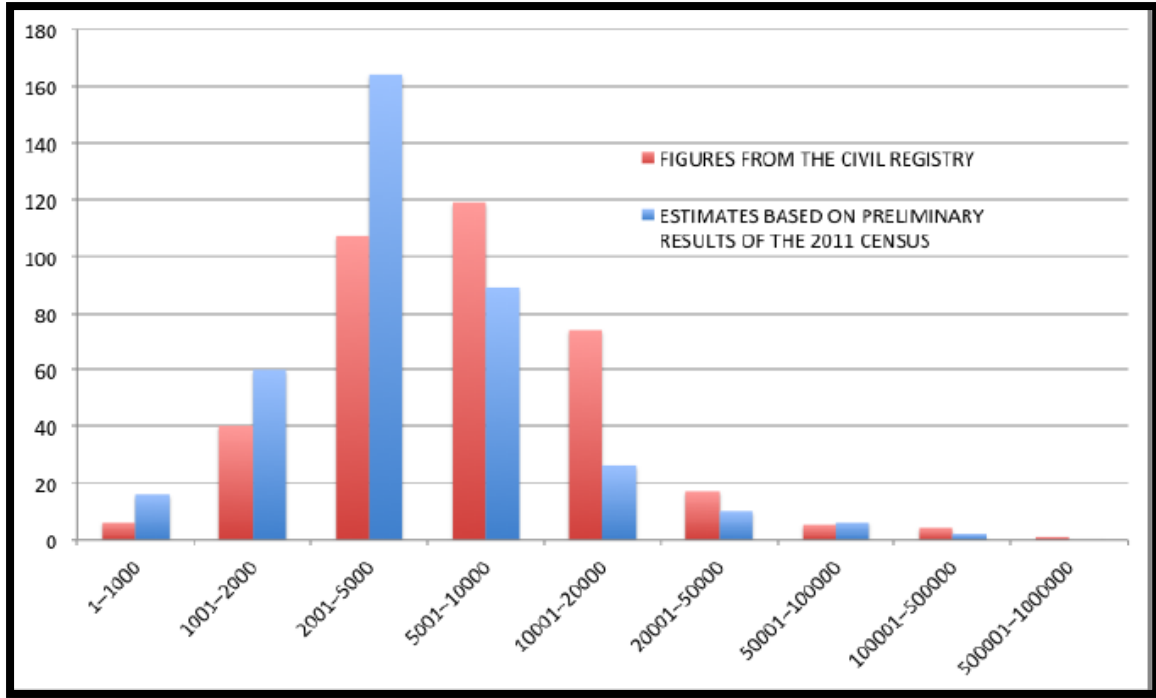


Şekil Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..1. Nüfus Değişimi (2001-2011)

Kaynak:INSTAT. (2011). *Population Census (Nüfus Sayımı)* . Tirane: INSTAT

Arnavutluk'un tüm tarihinde, 21. yüzyılın ikinci on yılı, kentsel nüfusun kırsal yerleşimi aştığı ilk zamandır. Son nüfus sayımına göre, kentsel nüfus toplam nüfusun% 53'ünü oluştururken, kırsal nüfus% 47'dir. Komünist rejimin çökmesi, çok sayıda insanın kırsal kesimden şehirlere göçüne olanak tanıyarak Arnavut vatandaşların hareket özgürlüğüne kavuşmasını sağladı. Gerçi pek çok durumda bu hareket düzensiz ve plansız gerçekleşmişti. Bu, bazı yerel hükümet birimlerinin 2 / 3'ünün % 25'lik zararına neden oldu. Bazı yerel birimlerin durumunu iyileştirirken, böylesine kontrolsüz göç, diğer birimlerin zaten zayıf olan durumunu ağırlaştırdı.

Bugün nüfusun çoğunluğu ülkenin batı bölgelerinde yaşıyor ve başlıca beş kentte yoğunlaşıyor: Shkoder, Durres, Tirane, Fier ve Vlore. 2001 sayımına göre, 10.000'den az nüfusa sahip 330 ünite (% 88) ve 5.000'den daha az bir nüfusa sahip 232 ünite (% 62) bulunmaktaydı.



Şekil Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..2. Yerel Yönetimlerin Nüfuslara Göre Dağılımı

Kaynak: Maliye Bakanlığı (sicil kayıt numaraları için), 2001 nüfus sayımı, 2011 nüfus sayımı ön sonuçları.

Kayı verici olan şudur: kentsel nüfusun% 64'ü (toplam nüfusun% 34'ü) yalnızca sekiz şehirde yoğunlaşmıştı, resmi olarak yalnızca 36'ydı. Resmi rakamlara göre, sadece 15 birim yerel yönetim, Yüksek Devlet Kontrolü tarafından önerilen asgari 20 bin nüfusa sahiptir. Ortalama belediye nüfusu 22.600 iken bu belediyelerin yarısından fazlası 8000'den daha az nüfusa sahiptir (STAR & Cuci, 2014).

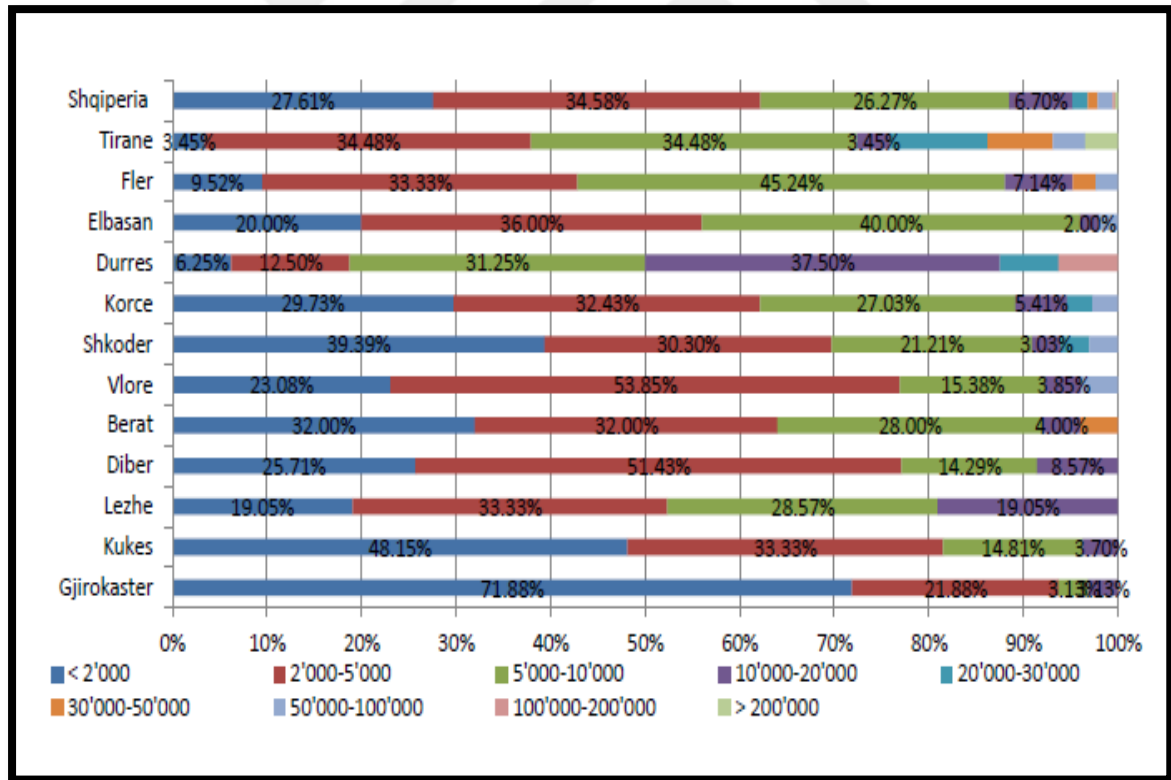
Çoğunlukla küçük yerel yönetim birimleri tarafından karşılaşılan sorun, belirli bir hizmete ayırdıkları sınırlı miktardaki insan kaynağıdır. İşe alınacak personel sayısını belirleyen bütçe, bölge sakinleri ile bağlantılıdır. Örneğin, 2011'de kayıtlı 3,230 nüfusa sahip olan Pukë ilindeki Qerret Komünün, 100 km²'lik ormanlık bir alanda ormancılıktan sorumlu olan sadece bir üyesi bulunmaktadır (SKL-Intenrational, 2012).

Mali sermayeyi seferber etme ve çekme becerisi, etkili hizmet sunumunun olmaması ve nitelikli işgücü kaybı, hükümet birimlerinin karşı karşıya kaldıkları güçlüklerden sadece bazılarıdır. İnsani ve mali sermaye açısından uçurumun genişlemesi devam etmiş ve bazı yerel yönetim birimlerinin kendi insanların ücretlerini ödeyememesine, böylece onları nitelikli işgücü veya finansal sermaye için cazibesini yitirmesine yol açmıştır. İktidara

gelen herhangi bir hükümetin sadece kendi siyasi gücünü temsil eden yerel yönetimleri desteklediği bir siyasi ortamın eşlik ettiği bu dezavantajlar durumu dahada ağırlaştırdı. (Özcan & Pajollari, 2015). On yılın sonuna gelindiğinde, işleyen ama etkisi olmayan yerel yönetimler göreceğiz.

4.2. Yerel Hükümet Parçalanması

Reform gerekliliği ile ilgili olarak en çok tartışılan konulardan biri, yerel yönetim birimlerinin yüksek seviyede parçalanmış olmasıdır. Parçalanmanın kendisi, YYB'nin alan, nüfus ve yoğunluk bakımından çeşitlenmesinde görülebilir. Reformun 2000 yılında başlatılan önceliklerinden biri de yönetimin demokratikleşmesiydi. Vatandaşın karar alma süreçlerine katılımını arttırmayı ve vatandaşların ihtiyaçlarını gerçekten temsil etmek için gerekli koşulları oluşturmayı amaçlıyordu. Yeni reform, ortalama 7 bin 579 nüfusa sahip 373 yerel yönetim birimini oluşturdu (Ministry of Finance 2014, INSTAT 2011).



Şekil Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..3. Yerel Yönetim Birimlerinin Nüfus Aralıkları

Kaynak:Maliye Bakanlığı (sicil kayıt numaraları için), 2001 nüfus sayımı, 2011 nüfus sayımı ön sonuçları.

Bu verilere dayanarak, Arnavutluk'un yerel yönetimlerinin çok parçalanmış olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin, Gjirokaster bölgesinde 23 YYB (toplam 32) 2.000'den daha az bir nüfusa sahiptir (STAR & Cuci, 2014). Aynı durum, Kukës bölgesi için geçerlidir. Burada da 13 YYB'nin (toplam 27 YYB'den) 2,000'den az nüfusu varken, 22 tane YYB'nin 5,000'den az nüfusu var (Başbakanlık, 2014, SKL-International, 2012). Eğer nüfus yoğunluğunu göz önüne alırsak durum bulanıklaşır. 2011 yılı nüfus sayımına dayanarak, nüfus yoğunluğu ulusal ortalamadan daha düşük olan 235 yerel yönetim birimi bulunmaktadır.⁸YYB nüfusu değişime uğrayabilirken sorumlulukları ve işlevleri değişmeden kalır. Bu, bu arada bu yerel birimler için hizmet maliyetlerinde bir artışa neden olur.

Bu arada, YYB'nin doğrudan seçilen 232 direktörü (YYB'nin% 62'si) ve nüfusun sadece% 19'unu temsil eden neredeyse 3000 belediye meclisi ve yalnızca YYB'nin 18 başkanı ve nüfusun% 45'ini temsil eden 620 meclis üyesi vardır (SKL-International, 2012; STAR & Cuci, 2014). Gördüğümüz gibi, Arnavutluk'ta, yerel seviyede vatandaşların temsili doğru yapılmamakta, bu da yerel seviyede yönetimin demokratikleştirilmesi hedefinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Yönetim demokratikleşmesi argümanı, doğrudan temsil edilen yerel yönetim birimleri ile uyumlu olabilir, ancak parçalanmanın yüksek seviyede olması bu birimlerin çalışmalarını engelliyor. Sonuç, hizmet sunamayan, ekonomik olarak verimsiz ve fonksiyonel açıdan zayıf olan parçalanmış bir yerel yönetim.

4.3. Yerel Yönetim Birimleri Verimliliği

Yönetim-toprak reformu lehine bir diğer argüman, YYB'nin hizmet sunumundaki etkinliği ile ilgilidir. YYB'nin verimliliğini ölçmenin en yaygın yollarından biri, kendilerine tahsis edilen fonları nasıl kullandıklarına bakmaktır. 2012 yılında Maliye Bakanlığı tarafından alınan verilere dayanarak, 70 YYB'nin (% 19) herhangi bir servise hiç yatırım yapmadığı görülmektedir. Arnavutluk'taki yerel yönetim birimleri ortalama olarak, bütçelerinin yaklaşık% 27'sini sermaye yatırımlarına harcarken,% 37'si personel ücretlerine gitmektedir (Maliye Bakanlığı 2014). 40 YYB, bütçelerinin% 80'ini personel

⁸Nüfus yoğunluğu ortalama olarak 97.4 kişi/km² dir.

maaşlarına, 230'u ise yerel yönetim bütçesinin% 60'ını personel için harcamaktadır (Maliye Bakanlığı 2014).

Bu arada, sermaye yatırımları ve alanlar arasındaki ilişki pozitif bir korelasyona sahiptir; yani bir YYB'nin alanı artarsa hizmet maliyeti artar. Bu korelasyon, belli YYB'lerin küçük nüfusunu hesaba katarsak daha keskinleşir. Böylece, geniş bir coğrafyada dağılmış küçük bir nüfusa yönelik hizmetler çarpıcı bir biçimde artmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi, eğitim, yol altyapısı ve atık giderme ile ilgili maliyet etkin ve verimli hizmetler sunma fırsatları yaratmaktadır.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..4. YYB Harcamaları Kompozisyonu

YIL	2005	2009	2012
TOPLAM	17,246	31,174	27,335
OPERASYONEL GİDERLER	10,983	17,179	20,300
Ücret Gideri	5,788	9,448	10,227
Diğer Giderler	5,195	8,012	10,073
SERMAYE GİDERLERİ	6,263	13,988	6,998
Sermaye Giderleri	36,30%	44,90%	25,60%
%			
Ücretler %	36,50%	30,3%	37,41%

Kaynak: MF. (2014). *Financial and Economic Analysis of Local Government Units.*(Yerel Yönetim Birimlerinin Mali ve Ekonomik Analizi) Tirane: Maliye Bakanlığı.

Eğitim - Arnavutluk'taki her 10.000 sakin için sadece 9 anaokul var. Yerleşim merkezlerinin yarısından okul öncesi eğitimde kayıtlı olan çocukların yüzdesini yalnızca% 1'dir (Maliye Bakanlığı 2014, INSTAT 2011). Okul öncesi eğitimde kayıtlı çocukların 1 / 5'i başkentte yaşar. Bu arada, 10.000 kişiye 4,8 ortaokul düşüyor ve bunlara 9-14 yaş arasındaki çocukların sadece% 83'ü gidiyor (Maliye Bakanlığı 2014) (INSTAT,

2011). Ortaokullara devam eden öğrencilerin yarısından fazlası Tirane, Durrës, Elbasan, Shkoder ve Fier'de yaşıyor. Bu kentsel bölgeler aynı zamanda en fazla öğretmen sayısına sahiptir. Ortaokul öğretmenlerinin sayısı 57 ila 163 arasında değişmekte olup, 10.000 kişi başına 86 öğretmen ortalaması vardır (Maliye Bakanlığı 2014, INSTAT 2011). Nüfusa göre liselerin sayısına bakacak olursak, rapor negatif bir eğilim göstermektedir.

Bu verilere dayanarak, 10.000 kişiye yalnızca 1.4 lise düşüyor ve bunlara 15-19 yaş arasındaki çocukların% 51'i gidiyor (Maliye Bakanlığı 2014, INSTAT 2011). Öğrencilerin yaklaşık yarısı lisede öğrenim görürken, en çok öğretmen sayısına sahip olan Tirane, Durrës, Fier ve Shkoder gibi büyük şehirlerde yaşıyorlar. Öğretmen sayısı 12 ila 40 arasında değişmekte ve 10.000 kişi başına 24 öğretmen ortalaması vardır.

Bakılması gereken bir diğer ilginç istatistik kırsal ve kentsel alanlardaki anaokulları ve okulların sayısıdır. Kırsal alanlardaki ana okul sayısı 11 ila 98 arasında değişirken, kentsel alanlarda 1 ila 57 arasında değişmektedir (Maliye Bakanlığı 2014, Başbakanlık 2014). Nüfus arttıkça sayı artar. Yoğun nüfuslu üç bölgeyi kapsamayacak olursak, kırsal alanların kentsel alanlardan üç kat fazla anaokulu olduğunu göreceğiz. Analiz, her bölgenin nüfus yoğunluğuna dayanmaktadır. Bu analize göre, kreşlerde anaokuluna kayıtlı çocuk sayısı 136 ile 3.902 arasında değişirken, kentsel alanlarda sayı 183 ila 9.639 arasında değişmektedir (Maliye Bakanlığı 2014). Kırsal kesime göre, kentsel alanlarda kayıtlı daha çok çocuk, ancak daha az anaokulu bulunduğunu gördük.

Ortaokul ve lise için de aynı şey söylenebilir. Kırsal kesimde ortaokula devam eden öğrenci sayısı 455 ile 22.689 arasında değişirken, kentsel alanlarda bu sayı 697 ile 65.167 arasındadır (Maliye Bakanlığı 2014). Farkı, daha az sayıda öğrenci olmak üzere, liselerde de aynı durum görülüyor. 2012 yılı itibarıyla kırsal alanlardaki lise öğrencilerinin sayısı 42 ile 8.204 arasında değişirken, kentsel alanlarda 248 ile 24.580 öğrenci arasında değişmektedir (STAR & Cuci, 2014). Bu analiz, Arnavutluk topraklarındaki idari karmaşanın net bir resmini sunuyor. Kentsel merkezlerin nüfusu daha büyük olmasına rağmen, kırsal alanlardan daha az okulları var. Arnavutluk'ta, farklı yaştaki çocukların okul kapanmasını diye bir sınıfta gruplandırıldığı okullar veya sınıf başına 50 ya da daha fazla öğrenci ile karşılaşmak sıradandır.

Atıkların Giderilmesi - Arnavutluk'taki yerel yönetimler için atıkların giderimi ve atıkların arıtımı belki de en sorunlu konudur. Çoğu komünlerin yaklaşık% 70'i atık giderme ile ilgili herhangi bir vergi toplamıyor ya da bu hizmeti hiç sunmuyor (Maliye

Bakanlığı 2014). Böyle bir hizmeti sunan yerel hükümet birimleri bile çoğu zaman sorumlu oldukları bütün toprakları kapsayacak araçlardan yoksundurlar, herhangi bir yasal standardı takip etmezler. Yoğun nüfuslu merkezler bu hizmeti sunuyor olsalar da bu entegre yönetim uygulamalarına göre değildir. Kararlı mali destek gerektirdiğinden, entegre yönetim planının gerçekleştirilmesi zor görülmektedir. Bu arada, yerel yönetim birimleri tarafından düzenli depolama alanları (devlet bütçesinden yapıma) yönetimi hala sorunludur.

Bölgelerin her birinde belediyelerce gerçekleştirilen genel temizlik hizmetleri kapsamı ve atıklarının giderilmesi % 30-100 arasında değişir; Komünler içinse hizmet kapsamı % 0 ila %30 aralığındadır (Maliye Bakanlığı 2014). Birçok komün bu servisi hiç sunmuyor. Bu hizmetin, bu hükmü merkezi belediyelere verilecek olursa hem kentsel hem de kırsal alanlarda daha iyi bir şekilde atık yönetimi yapılabilir.

Altyapı - Yol altyapısı ve bununla ilgili tüm hizmetler yerel yönetimlerin yetki alanındadır. Yol bakım ve onarımı, yerel yönetimlerin kendi bütçelerinden kaynak ayırmalarını gerektirir. Ancak, yerel yönetimlere altyapı için tahsis edilen bütçenin % 45'i iller tarafından idare edilmektedir (Başbakanlık 2014). İller, yerel yönetim birimleri olmadıkları için daha sonra yatırım için kullanılacak olan kendi gelirlerini artırma kapasitesine sahip değildirler. Bu yüzden bu hizmeti nasıl sundukları bilinmemektedir.

Yerel yönetim birimlerinin yol bakım tahsisi, bu yol ağını idare edecek birimlerin ekonomik potansiyelinden çok coğrafi kriterlerine dayalıdır. Shkoder bölgesi (İşkodra), yönetiminde gerek bölgesel ve gerek komünlere mahsus 1800 km'lik yola sahipken, nüfus ve finansal kabiliyet açısından daha büyük bir ilçe olan Tiran bölgesi, yalnızca 600 km'lik yol bakımı üstlenmiştir. Durumu daha da kötüye götüren şey, aktarılan karayolu altyapısının eskiden olduğu gibi şimdi de amortize edilmesidir. Yerel yönetimin yol şebekesini korumak ve geliştirmek için sahip olduğu zayıf finansal kapasite, bu şebekenin daha da bozulmasına yol açmaktadır.

Çoğu yol kırsal yoldur. Bunlar köyleri birbirine bağlayan yollardır ve hepsi asfalt değildir. Temel yol güvenliğini sağlamaları ve sorumlu oldukları şebekeyi geliştirmeleri gerekmesine rağmen, komünlerin yukarıda belirtilen hizmetlerin herhangi birini sunacak kadar mali kapasitesi neredeyse yoktur. Kar yağışı veya deprem gibi acil durumlarda, en azından temel güvenlik standartlarını karşılamak üzere bu yollara para tahsis eden merkezi hükümet olmuştur. Bu hizmeti sunabilecek tek birim yerel yönetime ait büyük

birimlerdir. Bununla birlikte, mali kapasiteleri çoğu durumda ilave bakım sunmak veya iyileştirmek için yetersizdir. Yerel yönetim birimleri herhangi bir bakım hizmeti sunmadığı için, Bakanlar Kurulu bu hizmeti yerel yönetim envanter birimlerinden çıkarıp merkezi hükümet içindeki bir müdürlük olan Arnavutluk Yol Otoritesine aktardı.

Tek endişe, yerel yönetimlerin finansal kapasiteleri değildir. Yerel yönetimlerin böyle bir hizmeti sunacak finansal yetiye sahip olabileceğini bir an düşünsük bile, idari yargının küçük yerel bölgeler arasında bölünmüş olması herhangi bir ilerlemeyi aksatabilir. İki komünü birbirine bağlayacak yeni bir yol her iki komün tarafından da ihale edilmek zorunda kalacak ve böylece yatırım neredeyse imkânsız hale gelecektir. Koordinasyon ve işbirliği, seçilmiş her temsilcisinin, sınırları içinde kendini ‘evin efendisi’ olarak düşündüğü bir durumda oldukça müşkül kalır.

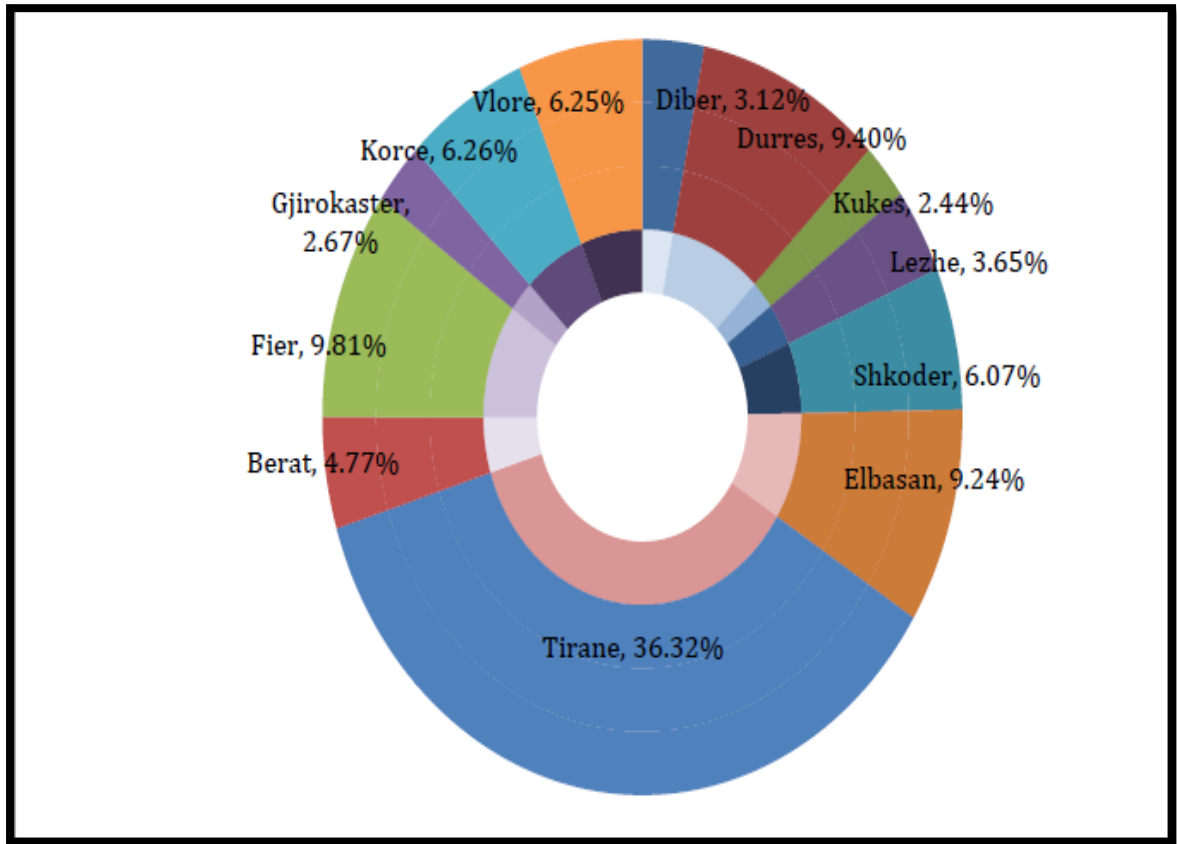
Yerel yönetim birimleri arasındaki orantısız gelişme, ortak altyapının başarılı yönetiminde karşılaşılan bir başka engeldir. Belediyelerin daha ziyade kendi altyapı geliştirme ve onarım projeleriyle meşgul olmaları ve neredeyse tamamen civar altyapı sorunlarını ihmal etmelerinden ötürü belediye ve komşu komünler arasında var olan fiziki altyapı farklılıklarına baktığımızda bu daha da açıktır. Bir diğer endişe kaynağı, merkezi hükümetin veya diğer bağışçıların yalnızca büyük nüfusa sahip bölgelerdeki yollara yatırım yapmasıdır. Birçok yerel yönetim birimi içinde karşımıza çıkan idari ve karar süreçlerindeki parçalanma herhangi yatırım kaynağı çekmelerini neredeyse imkânsız hale getirir.

Yapılan yol altyapısı, istikrarlı bakım sistemleri gerektirir. Bu sistemlere istikrarlı denmesinin nedeni idari, finansal ve yargısal engellerini aşmış olmalarıdır.

4.3.1. Yerel Yönetim Ekonomik Gelişimini Teşvik ve Desteklemede Beliren Başarısızlıklar

Yerel yönetimler, ülkenin ekonomik kalkınmasında önemli rol oynamaktadır. Merkezi hükümetle birlikte, ekonomik büyümeyi teşvik etmek, iş yapma şartlarını iyileştirmek ve doğrudan yabancı yatırım çekmekten sorumludurlar. Yukarıda belirtilenleri gerçekleştirmenin en iyi yolu, işletmeler için gerekli altyapının ve olanakların oluşturulmasını sağlayacak stratejiler benimsemektir. Bir yerel yönetim biriminin bu tür altyapı ve olanakların oluşturulmasını ne ölçüde sağladığını görmek için, üç önemli

göstergeyi incelemeliyiz: (i) İşletmelerden alınan vergi gelirleri, (ii) Mal varlıklarından elde edilen vergi gelirleri (iii) Yerel yönetim birimi başına işletme sayısı.



Şekil Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı. 4. Bölgesel GSYİH

Kaynak:MF. (2014). *Financial and Economic Analysis of Local Government Units. (Yerel Yönetim Birimlerinin Mali ve Ekonomik Analizi)* Tirane: Maliye Bakanlığı.

INSAT'tan alınan istatistiksel verilere dayanarak, ülke GSYH'sinin neredeyse % 36'sını sağlamak suretiyle Tiran bölgesinin, Arnavutluk ekonomisinin ekonomik motoru olduğu görünüyor (INSAT, 2011). Diğer önemli bölgeler arasında Fier (% 10), Durres (% 10) ve Elbasan (% 9) yer alıyor. Vlora ve Korca, diğer önemli iki bölge ancak ülkenin GSYH'sine payları sadece % 6'dır (Maliye Bakanlığı 2014). Bunun nedeni, bu bölgelerde yaşanan büyük denge açığı olmasıdır. Kişi başına düşen GSYİH 2012 yılında ulusal düzeyde 3.271 Euro idi. Bununla birlikte, Tiran'daki kişi başına düşen GSYİH, ulusal ortalamadan (4439 EUR) % 35 oranında daha yüksek idi. Bunu Gjirokaster (3.382 EUR) ve Durrës (3.276 EUR) izlemektedir. (Finans 2014). Kişi başına düşen en düşük GSYİH, Diber Bölgesi'nde (ulusal ortalamadan % 36 daha düşük) ve Lezhe'de (ulusal ortalamadan % 36 daha düşük) kaydedilmiştir (Maliye Bakanlığı 2014). Bununla birlikte Kukës gibi,

bir zamanlar yoksul ve ulusal GSYİH'deki en düşük paya sahip olduğu kabul edilen bölgeler, ilginçtir ki, Shkoder veya Korca bölgelerinden kişi başına daha yüksek GSYH'ye sahiptir (Maliye Bakanlığı 2014).

Ulusal Kayıt Merkezi rakamları, Ocak 2014 itibariyle Arnavutluk Cumhuriyeti topraklarında faaliyet gösteren 157.000 işletmenin bulunduğunu savunmaktadır. Bunların 8441'i büyük işletmeler (yıllık 110.000 Euro'dan fazla ciro), 343' u orta işletme (Yıllık cirosu 40.000 ila 80.000 Euro arasında) ve geri kalan kısmı küçük veya belirlenmemiş ölçekte işletmelerdir. İşletmelerin yoğunlaşması ekonomik kalkınma verilerine uygundur: Büyük işletmelerin % 56'sı, diğer işletmelerin % 52'si Tirane-Durres koridorunda faaliyet gösteriyor. Fieri ve Vlora ikinci sırada yer alıyor. Birlikte küçük ve büyük işletmelerin % 15'ini oluşturuyorlar.

Daha fazla işletme, daha fazla vergi ve daha fazla vergi de ekonomik olarak daha istikrarlı yerel yönetim birimleri anlamına gelir. Yerel yönetim birimleri istikrarlı ve mali açıdan bağımsız hale geldikçe, daha geniş kamu hizmetleri sunabilirler. Ancak Arnavutluk için durum böyle değildir ve bu, gelir üretme kabiliyeti açısından yerel yönetim birimleri arasında var olan geniş uçuruma atfedilebilir. Ülke genelinde katma değer vergisinin (KDV)% 80' inden fazlası ve kişisel gelir vergisinin % 75'i Tiran bölgesinden gelmiştir (STAR & Cuci, 2014). Kavaje'yi de içeren Durres bölgesi, ulusal ölçekte toplanan vergilerin % 5'ini, Vlora ve Fier gibi diğer bölgeler ise toplanan verginin sadece % 2'sini oluşturuyor (STAR & Cuci, 2014). Kentler bir miktar gelir elde edebiliyor görünse de (ki bunun nedeni küçük işletme ile temizlik vergisinin neredeyse % 65'ini tahsil etmeleridir), aynı şey komünler için söylenemez. 2012 yılı itibariyle, temizlik konusunda herhangi bir vergi almayan 108 komün vardı (STAR & Cuci, 2014). Bundan varabileceğimiz kanı, bu hizmetin sağlanmadığıdır. 2012 yılına kadar, çoğunlukla komünler olmak üzere 63 yerel yönetim biriminde, kayıtlı işyerleri yokken, 80'den fazla komünde 160 doların altında vergi tahsil edildi.

Yerel yönetimlerin ilk seviyesindeki belediyeler ve komünler, idari, düzenleyici ve hizmet sunum alanlarında çok çeşitli yeterliliklere sahiptir. Bu yetkinlikler, toplumsal hizmetler, sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınma gibi alanları kapsar. Günümüzde yerel yönetim birimleri, yolların inşası ve bakımı, üniversite öncesi eğitim yatırımı, ekonomik yardım ve yoksulluğun hafifletilmesi gibi çok çeşitli ayrıcalıklı işlevleri de üstlenmiş

durumdadır. Hem nitel hem de nicel açılardan hizmet sunum alanları artarken, devlet bütçesindeki payı nispeten düşük kalmaktadır.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..5. Yerel Gelir ve GSYİH İle Payı

Yıl	2005	2009	2012
Yerel Gelirin GSYİH'ye Oranı	4,61%	4,18%	2,9%
Koşulsuz Gelirin GSYİH'ye Oranı	1,41%	1,20%	1,8%
Toplam	6,02%	5,38%	4,7%

Kaynak: MF. (2014). *Financial and Economic Analysis of Local Government Units.(Yerel Yönetim Birimlerinin Mali ve Ekonomik Analizi)* Tirane: Maliye Bakanlığı.

Tablodan da görülebileceği gibi, yerel yönetim biriminin ülkenin GSYH'sine olan gelir payı çok düşük kalmaktadır. Son yıllarda başta 2008 mali krizi ve bütçe bilançosunun dengelenmesi ihtiyacı nedeniyle payları daha da düştü. Yerel yönetim mevzuatındaki 2009 değişiklikleri, yerel yönetimlerin% 10'dan fazla vergi getirmelerini imkansız kılarak yerel yönetim birimlerinin gelirini azalttı. Yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi, onlara mali özerklik verilmesiyle başlar. Söz konusu durumda ise bu unutulmuş gibi duruyor.

Geçen yıllar içerisinde toprak-idari reformu Arnavutluk'ta en çok konuşulan ve tartışılan konulardan biri oldu. Arazinin aşırı parçalanması, aralarında büyük eşitsizliklere sahip yerel yönetim birimleri oluşturarak toplulukların kalkınma potansiyelini engelledi. Ayrıca, gelir sağlama ve vatandaşlara hizmet sunma imkânını da kısıtladı. Yerel yönetim birimlerine aktarılan beceri ve yetkiler simetrik olmakla birlikte, oluşan âdem-i merkeziyetin taşıdığı bazı asimetrik özellikler göze çarpmaktadır.

Bu düzeyde bir parçalanmayla uğraşmak zorunda kalan ülkelerin önündeki birkaç çözümden biri olan komünler-arası ya da yereller-arası işbirliği, bazı uluslararası ortakların benzer girişimlere destek veren gayretlerine rağmen yıllardır Arnavutluk'ta işe yaramamış görünüyor. Aynı zamanda, belediye ve komünler, yerel yönetiminin ikinci kademesinde bile becerilerini devretmekte isteksiz davranarak verimsiz projelerin

üstlenilmesine neden oldular. Yerel yetkililerin işlevlerinin bir kısmını delege etmekteki isteksizlikleri ve merkezi idarenin soğuk, katı ve bazen de bürokratik tavrı yerel birimler arasındaki gönüllü işbirliğini aksatmıştır.

Bu, yerel yönetim birimlerinin; özellikle de kaotik bir şehirleşme ile uğraşmak zorunda kalan büyük şehir merkezleri gibi önemli ekonomik bölgelerin işleyişinde arkası kesilmeyen tıkanmalara yol açmıştır. Bu, sundukları hizmet ve işlevselliğe gereksiz yük getirmiştir. Öte yandan, ülkenin en uzak köşelerindeki birimler, herhangi ekonomik ve sosyal kalkınmaya katkıda bulunacak anlamlı araç eksikliği ile karşı karşıyalar. Bunun yerine kendilerini, tamamı devlet bütçesinden olmak üzere yerel yönetim kuruluşlarına ödeme yaparak ve yoksulluk ödemeleri yaparak kendilerini yeniden düzenlemişlerdir.

Son on yılda ortalama mahalli nüfus azalmıştır. Yerel yönetim birimlerinin hali hazırdaki yapılandırması nüfus dağılımını yansıtmamaktadır. Toprak reformuna tabi olan tek ülke Arnavutluk değildir. Son yirmi yılda İsveç, Danimarka, İngiltere, Finlandiya, Yunanistan, Makedonya ve son olarak İrlanda ve Ukrayna gibi bir dizi Avrupa ülkesi daha büyük yerel birimlerin kurulmasına yönelik reformları üstlenmiştir.

Avrupa düzeyinde gerçekleşen bazı argümanlar, birçok ülkede bölgesel konsolidasyonu desteklemektedir. Bu argümanlar içerisinde bahsedebileceğimiz şunlardır:

Hizmet sunma ve altyapıyı iyileştirme (su, atık arıtma ve yerel yollar gibi) için daha fazla finansal ve idari kapasiteye olan ihtiyaç;

Sürekli nüfusu artanlar kadar nüfus yitiren bölgeler için de başlı başına bir sorun arzeden demografik değişim;

Bazı ülkelerde reform, yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki artan rolünü (özellikle sosyal hizmetler için) yansıtmıştır ve işlev bölüşümü değişikliğiyle değişen toprak tasnifini ayarlamak için bir araç oldu;

Yerel hizmetlerde (su ve kanalizasyon gibi) Avrupa standartlarına uyma veya AB fonlarını alabilmek için idari kapasiteyi güçlendirmeye olan ihtiyaç;

Mali kriz, birçok ülkenin bu tür reformları başlatması için bir katalizör görevi gördü. Birçok ülke, yerel birimlerin sayısını azalttığı anda birçok kaynağın kaydedilebileceğini anlamaya başlamıştır. Letonya, Yunanistan, İrlanda ve Kuzey İrlanda'daki reform açıkça

bu ilkeye dayanmaktadır. Bu arada, aynı gerekçelerle, diğer ülkelerde de toprak reformunun gerekliliği konusundaki tartışmalar yoğunlaştı.

Yukarıdaki savlar genel olarak tüm ülkelere uygulanırken, diğer bölümde özellikle sadece Arnavutluk'la ilgili bazı argümanlar sıralanacaktır. Arnavutluk'taki reform gerekliliğini yansıtan argümanlar arasında şunları sıralayabiliriz:

- Son on yıldaki demografik değişiklikler, yerel birimlerin konfigürasyonunda da değişikliklere neden olmuştur.
- Aşırı parçalanma yerelleşmeyi aksatmıştır. Bunun nedeni, birçok yerel birimin etkin hizmet sunma kapasitelerinin bulunmamasıdır.
- 2000 yılında girişilen bir önceki toprak reformunun temel hedeflerinden biri olan yönetim demokratikleşmesi başarısız oldu. Bu başarısızlığın ana sebebi, yerel birimlerin parçalanmasıdır.
- Adem-i merkeziyet süreci gerilemiştir. Yerel düzeyde asimetrik özelliklere sahip görünüyor. Bu asimetri, yerel yönetim birimleri arasında vatandaşlara hizmet sunumunda var olan eşitsizliklerde daha belirgindir.
- Yerel birliklere tahsis edilen fonlar giderek artarken, personel masrafları küçük yerel birimlerin bütçelerindeki hâkimiyetini sürdürüyor.
- Yerel birimlerin birçoğu hiçbir şekilde vergi toplamıyor, bu nedenle vatandaşlarına hiçbir şekilde hizmet sunamıyor. Yerel birimlerin sadece % 15'inin organik yasalarca sunmaları gereken hizmetleri sunabildikleri bilinmektedir.
- Parçalanma ve yerelleşme sürecinin duraksaması, yerel yönetim birimleri arasında eşitsizliklere yol açmıştır. Merkezi hükümet bu eşitsizlikleri dengeleyici hibeler yardımlarıyla çözmeye çalışsa da kalıcı bir çözüm zorunluluk haline gelmiştir.
- Komünlerin ve belediyelerin konsolide edilmesi, daha verimli hizmet sunumunun ve demokratikleşmenin tek yolu olarak görülüyor.

4.4. İşlevsel Bölgeler

İşlevsel bölgeler kavramı, sakinler arasındaki etkileşimin ve devlet kurumları arasındaki işbirliğinin yoğun ve sık olduğu bir alanı tanımlamak için kullanılır. Bu modelin merkezinde vatandaşlar ve kâr amaçlı faaliyetlere olan ihtiyaçları vardır. Bu ihtiyaçlar genellikle bir bölge ile sınırlıdır ancak bu tür faaliyetlerin belirli bir idari bölgeden daha fazlasını kapsadığı durumlar da söz konusudur. İşlevsel bölgeler genellikle vatandaşlar ile devlet yönetimi, istihdam merkezleri, hizmetler, eğitim, sağlık, sanat ve kültür arasındaki etkileşimi içerir. Bunlar bölgenin sosyal ve ekonomik yapısına dayalıdır ve genellikle ekonomik potansiyel, istihdam olanakları, iş yoğunlaşması, hizmetler ve altyapı ağı ile tanımlanır. İşlevsel bölgeler genellikle nüfusu yoğun olan yoğun şehir merkezleri, çalışma amacıyla gidilen yerlerdir ve çeşitli hizmetler sunan geniş bir iş yoğunluğuna sahiptir.

İşlevsel bölgeler konsepti, yeni yerel yönetim birimlerinin normal işlevselliği için gerekli temel unsurları sağlamalarını gerektirir. 'Temel unsurlar' tabiri, bu birimlerin en az bir kentsel merkeze ve gerekli sosyo-ekonomik altyapıya sahip olması gerektiği anlamına gelir. Sosyo-ekonomik altyapı, okul ağı, hastaneler, sosyal bakım merkezleri, polis, yangın hizmeti, şehir içi ulaşım hizmetleri, vatandaşlara ve işyerlerine verilen kamu veya özel hizmetlerin, vergilerin ve posta ofislerinin, bankacılık ağının yanı sıra yeterli bir kalkınma perspektifini sağlayacak ekonomik bir temelin varlığını da ifade eder (Başbakanlık: STAR 2014).

'İşlevsel bölge kavramı', yerel yönetim birimleri içerisinde ana kent merkezinin yanı sıra diğer gelişme merkezlerinin bulunduğunu varsayarak, yerel birimlerin çok merkezli gelişimini teşvik eder. Bu şekilde 'işlevsel bölgeler', kentsel ve kırsal bölgeler arasındaki gerçek yapay bölünmeden tamamen ayrılır. Yeni yerel yönetim birimleri daha büyük idari alanları ve nüfusu birleştirmekte ve kalkınma politikalarının uyumlulaştırılmasına imkân tanıyarak kent ve kırsal alanlar arasındaki eşitsizliklerin azaltılmasını mümkün kılmaktadır (Başbakanlık: STAR 2014). 'İşlevsel bölgeler' hem kentsel hem de kırsal alanlardaki vatandaşlara eşit hizmet vermeyi mümkün kılar ve böylece yerel birimlerin "ölçek ekonomisine" katkıda bulunur.

Arnavutluk Cumhuriyeti'nde oluşturulacak yeni işlevsel bölgelerin organizasyonu aşağıdaki kriterlere dayanıyordu:

İşlevsellik - alanın ekonomik ve sosyal yapısı, özellikle de ekonomik etkileşim (istihdam, iş yoğunlaşması ve kalkınma potansiyeli); Kurumsal etkileşim (devlet kurumlarının /

hizmet merkezlerinin yoğunlaşması) ve sosyal etkileşim (eğitim altyapısı / kültürel / sosyal) temelinde tespit edilmiştir.

Sıklıkla 'işlevsel bölgeler', Okul ağı, hastaneler, servis merkezleri, polis, ulaşım ve diğer devlet veya özel hizmetlerin varlığı gibi bir dizi hizmetin sunulduğu büyük şehir merkezlerini kapsar. 'İşlevsel bölgelerin' bir diğer ilginç özelliği ise ekonomiyle ilgilidir. Çoğu durumda, 'işlevsel bölgeler' büyük gelişme potansiyeli olan ekonomik açıdan istikrarlı merkezlerdir ve işletmelerin yoğunlaşması çevredeki alanlardan nispeten daha fazladır. İşlevsel bölgelerin ekonomik potansiyeli, daha büyük yerel gelirlerin önkoşuludur ve bu başlı başına civar bölgelerden doğal insan akışını sağlar (Başbakanlık: STAR 2014).

Çoğu durumda, işlevsel bölgelerin merkezleri, önceden konsolide edilen kentsel merkezlerle (il merkezleri veya eski il) çakışır. Bunun ana nedeni, kentsel merkezlerin kurulu bir fiziki ve hizmet altyapısına sahip olması ve bu sayede çevre bölgelere kıyasla daha yüksek iş ve sosyal kalkınma olanağı bulunmasıdır. Böylece, kent merkezleri eğitim bürosu ve istihdam büroları, bölgesel sağlık hizmetleri, orman hizmetleri, bölge mahkemesi, huzur evi ve kreşleri gibi bir dizi hizmetlerin bulunduğu alanlardır. Mevcut şehir merkezleri, çoğu kez kırsal alanlardan şehir merkezlerine olan göç akımlarının başlıca menzili haline gelmişlerdir. Bu olgu son on yıllık dönemlerin yapısal ve demografik değişimlerinin bir sonucu olarak bazı durumlarda kalkınma kutuplarına dönüşmüş olan ülkenin en büyük şehir ve banliyölerinde daha belirgindir (Kamze örneğinde olduğu gibi).

4.4.1. Nüfus Büyüklüğü, Yüzey Alanı ve Aşımaları için Gerekli Mesafe

Yeni yerel birimler, nüfus ve alan açısından büyük idari birimleri içermektedir. Hem kırsal hem de kentsel alanları kapsayarak, daha iyi kalkınma politikalarına ve bölgeler arasındaki eşitsizliklerin azalmasına imkân sağlıyorlar. Ekonomik ve sosyal etkileşimler merkezler ve banliyö bölgeleri arasında daha yoğun olmasına rağmen, yol ağında iyileştirmeler, merkezden çevre bölgelere gitmek için gereken mesafeyi azaltmıştır. Bir yandan bu mesafe, topluluğa hizmet sunumunu aksatacak şekilde olmamalı, diğer yandan ise, halihazırda daha iyi kamu hizmeti sunan ve daha iyi kalkınma fırsatları sağlayan mevcut YYB'lere yakın olmaları durumunda, başka yeni yerel yönetim birimleri

oluşturulmamalıdır. Nüfus kriteri, 'işlevsel bölgelerin' bir diğer önemli özelliğidir. Parlamento komisyonu, ülkenin coğrafyasını da göz önüne alarak, yeni yerel yönetim birimlerinin ortalama 30.000 nüfusa sahip olmasını önermişti. Yeni YYB'lerin tarihi ve geleneksel bağlarının güvence altına alınması, reform tasarlanırken dikkate alınmış bir diğer önemli kriterdir. Yeni reform, sosyal bağlılığın sağlandığından emin olarak bölgeler arasındaki mevcut geleneksel bağları korumaya çabalar. Bir başka önemli kriter de toprak devamlılığı ilkesidir. Bu ilke, bir yerel yönetim biriminin topraklarının süreklilik oluşturduğunu ve içinde başka bir yerel birime ait toprak "adacıklarının" var olmadığını ima eder.

4.4.2. Önerilen Yeni Birimlerin Mevcut İle Karşılaştırmalı Bütçe ve Ekonomik Parametreleri

Belirli bir alandaki işlevsel birimler birliği, idari ve operatif giderlerin optimizasyonuna yol açacaktır.

Siyasi yönetim / siyaset düzeyinde şu mevkiler sona erer: Komünlerin (ve bazı belediyelerin) Belediye Başkan ve Başkan Yardımcıları, YYB Belediye Başkan Sekreterleri, bazı belediyelerin, komünlerin ve YYB'lerin (Başbakanlık: STAR 2014). *Kaynak yönetimi düzeyinde* finans, avukat, mühendis gibi bir kısım destekleyici işlevler yerel birimin yeni merkezinde merkezileşmeye doğru ilerler. Bu, her bir yerel birimde mevcut çalışanların toplamından daha az sayıda çalışanla aynı hizmeti sunmaya olanak tanır. Bu işlevlerin merkezileştirilmesi, birimlerin mevcut personelin etkinliğini maksimuma çıkararak veya iş yüküne bağlı olarak (birim başına bir veya iki personel) ek çalışan ile desteklenmek suretiyle hâlihazırdaki mercileri tarafından ele alınabilir. Zamanla, sürücüler, temizlikçiler, güvenlik görevlileri vb. gibi bir kısım destekleyici işlev azaltılabilir veya ortadan kaldırılabilir (Başbakanlık: STAR 2014).

Kentsel planlama bürolarında ve bölgenin idaresinde idari verimlilik artışı beklenmektedir. Bu işlevin yeni işlevsel alanın merkezinde toplanması ile daha iyi sonuçlar elde edilecek ve YYB'lerde personel tekrarından kaçınılacaktır (Başbakanlık: STAR 2014).

Yeni belediyeler, medeni durum, ekonomik yardım teslimatı, vergi toplama, bölgeyi inceleme, bakım, yeni kapsanan belediye bölgeleri ve komünlerdeki su ve kanalizasyon

hizmetleri için ücret toplama gibi merkezi olarak sağlanamayan bazı hizmetlerin sunulmasını sağlayacaklardır.

Bu hizmetler belediyelerin mevcut binalarında veya ofislerinde sağlanacaktır. Ön hesaplamalara dayanarak, mevcut idari personelin yalnızca % 30-40'ının bu ofislerde kalması bekleniyor. Analiz, yerel yönetim birimlerinin birleşmesinin etkisinin, personel giderlerinin % 80-90'ı ve diğer işletme giderlerinin %20-30'unun olduğunu gösteriyor (Başbakanlık: STAR 2014).

Ancak, resmi rapordaki tahminler, yukarıdaki analizin önerdiğinden daha tutucu bir senaryo sürdürmüştür. Rapor, yerel yönetim birimlerinin personel giderlerinde %60-70 ve diğer işletme giderlerinin %10'a varan verimliliğe işaret ediyor. Yukarıdaki tahminler, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği sağlamak için en uygun boyutun, 25.000 - 250.000 nüfuslu yerel birimler oluşturmak olduğunu doğrulayan uluslararası literatürde ve uygulamada geçen diğer vakalarla da uyumludur (Limited, 2006).

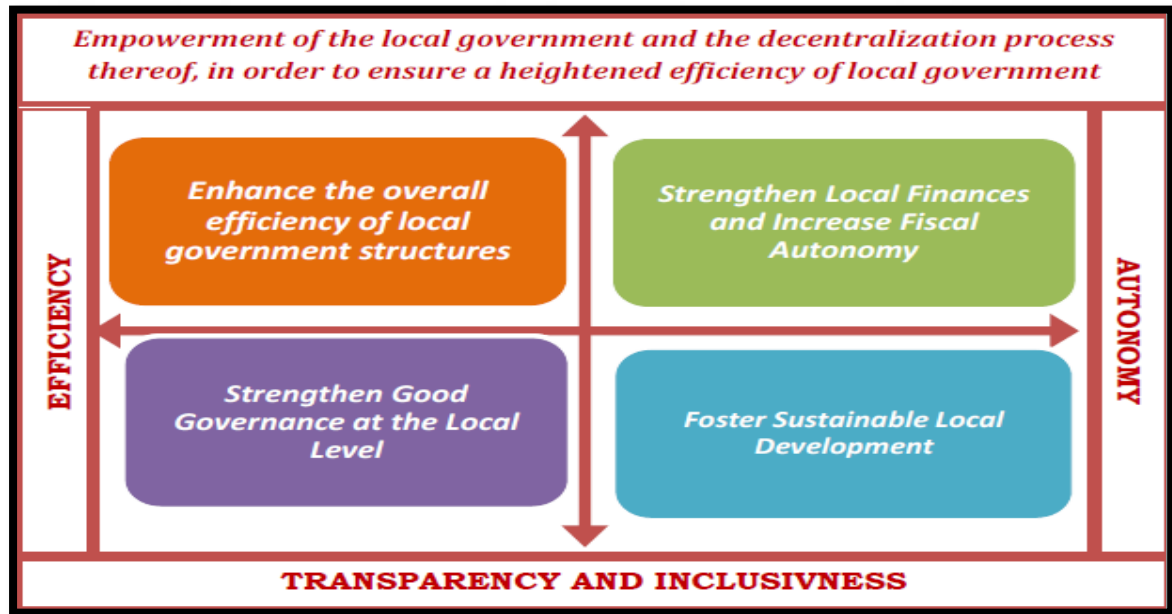
Bununla birlikte, idari verimlilik, kaynak yönetimine entegre bir şekilde ilave olumlu etkileri olması beklenen toprak yönetimi reformunun somut bir şekilde uygulanmasının ardından, pratikte doğrulanacak hesaplanmış bir projedir. Bu, daha kalifiye insan kaynakları, sakinlerden alınan vergilerin daha adil bir şekilde dağıtılması ve hükümet fonlarının en çok etki edecekleri alanlara yönlendirilmesi anlamına gelir. Nihayetinde, 5 farklı önerinin ardından 63 işlevsel bölgesi olan üzerinde uzlaşıldı.



Kaynak: ShtetiWeb. (2014). *ShtetiWeb*. Retrieved October 23, 2016, from Ndarja e Re Administrative Territoriale: <http://shtetiweb.org/2014/08/01/ndarja-e-re-administrative-territoriale/>

4.5. Reformun Uygulanmasına Yönelik Politika, Amaç ve Tedbirler

Hükümet tarafından benimsenen vizyon, Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nda yer alan ilkeleri ve standartları ve yerel yönetimlerde Avrupa İdari Alan ilkesini izlemektedir. Bu ilkeler, hizmet sunumunda daha yüksek etkinliği sağlamak için yerel yönetimin ve ademi merkeziyetin güçlendirilmesi gerektiğini savunmaktadır (MoSLI 2015).



Şekil Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..5. NCSDL 2015-2020 Stratejik Politika Çerçevesi

Kaynak: MoSLI. (2015). Yerel Yönetim ve Yerel Yönetim için Ulusal Çaprazlama Stratejisi. Tirane: Yerel Sekreter Bakanı.

Bu vizyona 2015-2020 yılları arasında ulaşmak için hükümet aşağıdaki adımları atacaktır:

Toprak-idari reformu başlatmak ve tamamlamak;

Kamu finansmanı yerinden yönetim sürecini geliştirmek;

Avrupa standartlarına dayalı olarak, yerel hükümet tarafından sağlanan kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmek;

Yerel yönetimin topluma karşı şeffaflığını ve hesap verebilirliğini geliştirmek ve vatandaşların ve lobilerin yerel yönetim karar alma sürecine katılımını arttırmak.

Gelecekteki âdem-i merkeziyet ve yerel yönetim ve siyasi öncelikler reformunun temel direkleri: yerel hükümet yapılarının genel verimliliğini artırmak, yerel finansmanlarını güçlendirmek ve mali özerkliği artırmak ve yerel düzeyde iyi yönetimi güçlendirmek olacaktır.

Bu bölümün amacı Arnavutluk'taki yerel yönetim reformuyla ilgili bilgi sağlamaktır. 2010'dan⁹ başlayıp yerel yönetim reformunun çıkışına kadar olan süreyi kapsar. Ekonomik zorlukların bir araya gelmesi ve reform ihtiyacı, parçalı ve çoğu kez etkisiz reformlar yerine tam kapsamlı ve radikal bir yerel yönetim reformunu tetikledi. Yerel yönetim birimlerinin büyük ölçekte parçalı olması, hizmetlerin sunumunda verimsizlik, demografik değişiklikler, büyümeyi teşvik edememesi ve devlet bütçesi üzerindeki yük, reformun bir zorunluluk haline geldiği ve mümkün olan en kısa sürede uygulanması gerektiği görüşünü daha da güçlendirdi. Bu bölümde, Arnavutluk Cumhuriyeti'ndeki yerel hükümetin örgütlenmesi, yerel yönetim reformu öncesinde yerel yönetim kuruluşu, yerel ve merkezi ilişkiler, yerel hükümetle ilgili yasalar ve Arnavutluk'a kısa bir giriş gibi bazı bilgiler de verilmektedir. Bu bölüm aynı zamanda yeni sosyalist hükümet tarafından benimsenen yeni yerelleşme stratejisini ve reformları yürürlüğe koymak için uygulanacak eylem planını tartışır. Ardından, yerel yönetim reformlarının bir belediyede -Kavaje belediyesinde- uygulanmasına geçeceğiz.

⁹Arnavut ekonomisindeki mali kriz etkilerinin ortaya çıkışı bu döneme rastlar.

5. ÖRNEK ÇALIŞMASINDA YÖNTEM VE GEREKÇE

Bu bölüm, araştırma metodolojisini ve vaka analizinin geçmişini açıklamaya çalışmaktadır. Vaka incelemesinin neden seçildiğini açıklamaya çalışır ve ayrıca bu tezde araçsal vaka incelemesinin neden kullanıldığını mercek altına alır. Bu bölümde Kavaje Belediyesi hakkında tarihi, personeli ve dönüşümü gibi genel bilgiler verilmektedir. Belediyenin yapısı, işlevleri, görevleri ve bütçesi de detaylı olarak açıklanmaktadır.

Vaka incelemesi, araştırmacıya Arnavutluk Cumhuriyeti'ndeki yerel yönetim reformunun uygulanmasını detaylı bir şekilde inceleme olanağı tanır. Araştırmacı, Kavaje Belediyesi'nde reformun uygulanma biçimine odaklanarak reform süreçlerini daha iyi anlayabilir ve gerçekten etkili olup olmadığını görür. Ayrıca reformun YKY paradigmasına ait olup olmadığı ve uygulamanın hükümetin reform politikalarının reçetelerini takip edip etmediği sorusuna cevap da sunmaktadır.

Bu vaka çalışması Kavaje Belediyesi üzerinde yoğunlaşmaktadır ve üç farklı bileşenden oluşmaktadır. Her bileşen, genel reform paketinin bir yönünü temsil etmektedir. Bu araştırma, reformun tüm yönlerini kapsamaz ve bunun yerine sadece Hükümet tarafından YKY ile ilgili olarak kabul edilen üç alanda yoğunlaşır. Birinci alanda, yerel seviyedeki vatandaşlara verilen hizmetin iyileştirilmesi ele alınmaktadır. Reform, vatandaşlara modern ve niteliksel hizmetler sunabilecek gelişmiş idari, mesleki ve teknik yerel yönetim oluşturmayı amaçlar. İkinci alan, etkinliği ve iyi yönetimi en üst düzeye çıkarmakla ilgilidir. Reform, daha verimli hizmetler sunarak vergi ve harç tahsilatını daha etkin hale getirerek sürdürülebilir yerel yönetimlerin teşvik edilmesine çalışılmaktadır. Yerel ve bölgesel hükümetleri, vatandaşları ve toplulukları güçlendirmek, reformun üçüncü alanını oluşturmaktadır.

Araçsal vaka incelemesi bu tezde kullanılan temel yöntem olacaktır. Araştırmacının, bir olgu veya genel durum hakkında daha fazla bilgi edinmek için birkaç vakanın uzantısı olan belirli bir vaka veya toplu vaka incelemesini anlamak istediği durumlarda kullanılan intrinsik vaka analizinin aksine, araçsal vaka analizi, bir konuyu veya teoriyi anlamaya yönelik özel bir vaka çalışmasıdır (Stake, 1995).

Yerel yönetim reform uygulamalarını bir kamu kurumunda, yani Kavaje Belediyesi'nde incelemeyi amaçlaması nedeniyle bu tezde, araçsal vaka incelemesi benimsenmiştir. Bunun temel nedeni, araçsal vaka incelemesinin, karmaşık temaları veya teorik konuları keşfetmek için çok önemli olması ve araştırmacıya teorik tartışmalarda yardımcı olan çok çeşitli senaryo ve durumları keşfetmesine olanak sağlamasıdır. Yin'in de belirttiği gibi:

... vaka çalışması, bireysel, örgütsel, sosyal ve siyasal olgular hakkındaki bilgilerimize eşsiz bir katkıda bulunur. Gayet tabii olarak, vaka incelemesi, psikoloji, sosyoloji ve siyaset biliminde ortak bir araştırma stratejisi olmuştur (Yin, 2003).

Temel olarak Yin, araçsal vaka incelemesinin analiz için en uygun yöntem olduğunu savunmaktadır, çünkü herhangi bir istatistiksel genellemeye ulaşmak niyetinde değildir. Amaç teorinin sorgulanması, doğrulanması veya değiştirilebilmesi için belirli duruma ilişkin bir teoriyi test etmektir. Görüşü, Stake tarafından da desteklenmektedir ve Stake, araçsal vaka incelemesinin genelleme niyetinde olmadığını savunmaktadır (Stake, 1995). Genellemeler kaçınılmaz olsa da, araçsal vaka çalışmasının asıl amacı vakanın ayrıntılarını, karmaşıklığını ve bütünlüğünü anlamamızdır.

Kısacası, bu tez çalışmasında yer alan vaka incelemesinin, Arnavutluk Cumhuriyeti yerel yönetiminde uygulanan reformların YKY paradigmasına ait olup olmadığı incelemek olduğu sonucuna varabiliriz. Vaka çalışması (Kavaje Belediyesi) teorik yaklaşımların ampirik bir gerçekliğe uygulanıp uygulanmadığı konusunda cevaplandırmayı mümkün kılacaktır. Vaka incelemesi kendi içinde tematik bir perspektif içinde düzenlenmekte ve her temada bir dizi reform faaliyeti bulunmaktadır.

5.1. Veri

Bu vaka çalışmasında kullanılan veriler hem tarihi hem de çağdaş olanlardan oluşmaktadır ve ağırlıklı olarak arşiv, gazete, internet ve kişisel röportajlardan alınmaktadır. Arşivlerden elde edilen bilgiler, reform komiteleri, reform önerileri, kabine toplantıları, iç notlar, raporlar, taslaklar veya taslak teklifler ile ulusal stratejiler hakkında ayrıntılı bilgi verdiği için çok önemlidir. Reformun başlayışını, parlamentodan geçişini, uygulanma biçimini ve belirli eylemlerin ardındaki mantık ve siyaseti anlamamıza yardımcı eder (Malee, 2004). İkinci bilgi kaynağı gazetelerdir. Bize yalnızca olayların kronolojisini

değil, aynı zamanda reform hakkında değerli eleştirel analizler de sundular. İnternet de bilgi edinmek için değerli bir kaynaktı. Şahsen ulaşılması imkânsız olan yüksek öneme sahip verilere ulaşmamızı sağladı. Bu vaka çalışması için ana bilgi kaynağı belediyenin personeli ile yapılan görüşmelerdir. Görüşmeler, memurların kendi örgütlerinde uygulanan reformlara ilişkin algıları konusunda bir fikir vermektedir. Görüşmeciler iki gruba ayrılmıştır. İlk görüşme grupları reform uygulamasından sorumludur, ikinci grup da reformu başlatmak ve izlemekten sorumlu mülakatçılardan oluşur.

İlk görüşme grubu, çalışmamızda üst, orta ve ileri düzey yetkililer olarak sınıflandırılan yetkililerden oluşmaktadır. Üst düzey yetkililer vaka incelememizde en önemli olanlardır; çünkü çeşitli eğitim programlarına devam etmeleri ve reformun uygulanmasından sorumlu bakanlığın düzenlediği atölye çalışmaları nedeniyle reform hakkında daha fazla bilgiye sahip olan kişilerdir. Ayrıca hükümet politikalarını yorumlamak ve bu politikaları eylem planlarına dönüştürmekle yükümlüdürler. Orta düzey yetkililer, belediyede beş yıldan fazla çalışmış ve bu işte iyi deneyimli yetkililerden oluşmaktadır. Onların görüşleri çok değerlidir, çünkü çoğunlukla üst düzey yetkililerin görüşleri için farklı olabilecek görüşlerde bulunabilirler. Genç yetkililer, belediyede üç yıldan az bir süredir çalışmakta olan kişileri kapsamaktadır. En az tecrübeli ve çoğunlukla yakın bir zamanda işe alınmışlardır. Bu üç grup yetkilinin görüşü, araştırmacı için çok önemlidir, çünkü Kavaje belediyesinin bir kesitini sağlamasına ve yetkililer arasındaki görüş farklılığını ortaya koymasına olanak tanır.

İkinci yetkili grubu politika yapıcılar olarak hareket eden bireylerden oluşur. Her ne kadar kendi başlarına karar alamazlarsa da, uygulanan politikaların yolunu ve sonuçlarını belirleyebilirler. Ayrıca, reform uygulamasını denetlemekten sorumlu olanlarda onlardır. İkinci grubun görüşlerinin birinci grubun görüşlerinden büyük ölçüde farklı olabileceği unutulmamalıdır. Bu, ikinci grubun doğrudan politika üretme sorumlularından oluşması ve reforma güçlü bir destek verme eğilimi ile açıklanabilir.

Daha önce de belirtildiği gibi, bu tez çalışması için Kavaje Belediyesi seçilmiştir. Ulusal seviyedeki önemi açısından orta seviye bir belediyedir. Kavaje Belediyesi nispeten küçük olup yapısının genel olarak basit olması, onu iyi bir vaka incelemesi adayı yapar. Bunun yanında, araştırmayı derleyen aynı şehirden olup üst düzey yetkililerle, özellikle de belediye başkanıyla olan iyi ilişkilerinden ötürü erişimi kolaydır. Son olarak, bütün resmi talimatlar ve politikalar diğer tüm belediyeler tarafından uygulanması gerektiğinden,

Kavaje Belediyesi örnek olarak alınabilir ve sonuçları daha sonra diğer belediyeler arasında da çoğaltılır. Bununla birlikte, bu savın daha fazla çalışılması gerekmektedir.

Vaka incelemesi, Kavaje Belediyesi'nden on iki kişinin ve reform uygulamasından sorumlu bakanlıktan gelen üç kişi ile yapılan görüşmelere dayanıyor. Yarı yapılandırılmış mülakat kullanılmasının sebebi geniş ölçekli yanıtlar almak için uygun koşulları sağlamasıdır. Araştırmacının, kendi kendini tamamlayan yapısal röportaj kullanmamasının sebebi devlet memurlarının, bu görüşe katılmama kararı verdiği halde, kendi organizasyonlarının memurları olarak değil de bireyler olarak cevap vermeye yönelmesi ve böylece kendi görüşlerini değil örgütlerini ifade etmesidir. Yarı yapılandırılmış anket, araştırmacıların, mülakatı yapan kişinin geniş bir yelpazede konu ve konuşmalarını mümkün kılarak konuları daha derinlemesine takip etmesini sağlar. Araştırmacının doğru soruları sorması ve görüşmecileri daha sonra yanlış cevaplarla sonuçlanabilecek zor durumlara sokmaması önemlidir. Yani, gizliliğin korunması şarttır.

5.2. Kavaje Belediyesinin Tarihsel Arka Planı

Kavaje Arnavutluk'un batı kesiminde yer alan küçük bir şehirdir. Kuzeyde Durres, kuzeydoğuda Tiran, güneydoğuda Peqin, güneyde Rogozhina ve batıda Adriyatik Denizi ile çevrilidir. Eski bir kent merkezi olmasına karşın Kavajeden, bugünkü adı ile ancak 15. yüzyılın başında bahsedilmektedir. Türk araştırmacı Halil İnalcık tarafından yayınlanan '1431-1432 yılı Arnavutluk Sancağı Tapu Kaydı' na göre, Kavaje mevki yaklaşık 16 hane ile Balsha vilâyetine bağlıydı (İnalcık, 1954).

17. yüzyılın başlarında Kavaje, Arnavutluk'un merkezinde önemli bir ekonomik ve kültür merkezi haline gelmişti. İlginçtir ki o vakit tarihi Durres şehrinden daha fazla eve sahipti (Shqiperia, 2015). Dönemin ünlü gezgini Evliya Çelebi, 1670 yılında şehrin 400 hanesi, 200 dükkanı ve 1561, 1589, 1625 ve 1652'de inşa edilen pazar yerleri ve camilerinin olduğunu bildiriyor (Dankoff & Elsie, 2000). Tüm camiler ve çarşılar 20. yüzyılda savaş veya komünist rejim politikaları nedeniyle yok edildi. Halen ayakta duran tek kültürel obje Saat Kulesi'dir. Komünist rejim sırasında Kavaje, bölgenin sanayi kenti ve tarım merkezi haline geldi. Kavaje'liler, 1990'da Komünist Rejim aleyhinde gösteri yapmaya cesaret gösterenlerin ilkiydiler. Mart ayında Kavaje'ler Özgürlük ve Demokrasi için gösteri yaptılar.

Kavaje belediyesi 414 km²'lik bir alanı ve yaklaşık 35.000 kişiden oluşan nüfusu vardır (Kavaje Belediyesi, 2015). Kentsel alanda nüfus yoğunluğu 285 iken, kırsal alanlardaki nüfus yoğunluğu, komünist rejimin çöküşünden sonra kentin yaşadığı büyük göç nedeniyle daha küçüktür. Nüfusun% 57'si kırsal alanlarda yaşarken geri kalan kısmı kentte veya çevrede yaşıyor (Kavaje Belediyesi, 2015). Nüfusun cinsiyet yapısı neredeyse eşittir. İşgücünün% 48'i istihdam edilmektedir (Kavaje Belediyesi, 2015). 1990 yılını takip eden 20 yıl boyunca ve komünist bir hükümetten serbest bir demokrasiye geçişin getirdiği istikrarsız bir ekonomik ortamın sonucu olarak işsizlik nedeniyle tüm nüfusun yüzde 25'inden fazlası ülkeyi terk etti. Birçoğu İtalya, Yunanistan, İngiltere, Fransa, Almanya, ABD ve Kanada gibi ülkeler göç etti. Durres ve başkent Tiran gibi diğer büyük şehirlerde ise çok daha az göç olmuştur.

5.3. Örgütsel Yapı

Kavaje Belediyesi sekiz ana bölüme ayrılır (Kavaje Belediyesi, 2015). Bütün bu alt bölümler, kendi içinde dört idari birimden oluşan Kavaje bölgesini yönetmekten sorumlu yeni belediyeyi oluşturur.

Belediye Başkanlığı - belediye meclisinin gönderdiği direktif ve eylemlerin uygulanmasından sorumludur. Aynı zamanda başkan, belediyenin sosyal ve ekonomik durumunu en az altı ayda bir kez konseye bildirmekten sorumludur. Ayrıca, idari, eğitim, sosyal, kültürel ve spor personelinin sınanmasından ve eğitiminden sorumludur. Yerel yönetim reformuyla ilişkili olarak, belediye başkanlığı reformla ilgili her görevi koordine etmek ve kolaylaştırmaktan sorumlu mercidir (Kavaje Belediyesi, 2015).

Belediye Başkanı Kabinesi – kabine başkanı ve üç diğer danışmandan oluşan belediye içindeki bir yapıdır. Bu ofisinin ana görevlerinden biri, resmi protokolü uygulamak, Bakanlar Kurulu'nun faaliyetinin Belediye'nin vizyonuna uygun çalışmasını organize etmek ve Başkana ve Başkan Yardımcısına günlük yapılan çalışmalara ilişkin önemli muhtelif meselelere dair görüşlerini sunmaktır. Belediye başkanı tarafından imzalanacak olan gizli belge ve bütün materyallerin doğrulanması işlevlerinin yanı sıra belediye başkanı kabinesi, devlet kurumları ile diğer kamu ve özel kuruluşlarla ilişkilerin kararlaştırılmış nitelikleri dahilinde koordinasyondan da sorumludur (Kavaje Belediyesi, 2015).

Kontrol, Kentsel Gelişim ve Mülkiyet Müdürlüğü - Kavaje şehrindeki kentsel alanın şehir planlama yönetimi ve düzenlenmesi alanındaki politikaların uygulanmasından sorumlu belediyedeki diğer bir yapıdır. Diğer işlevler arasında, Kavaje Belediyesinin devlet başkanının yetkisiyle tüzel bir kişilik olarak kentsel sorunlar için üçüncü olarak temsil edilmesini ve kamu ve özel sektör alanında mevzuatın uygulanmasında koordinasyon çalışmalarını içermesi ve Kavaja şehrinin topraklarında yatırım yapılması temsilciliği yer alır (Kavaje Belediyesi, 2015).

Yerel Vergiler ve Harçlar Müdürlüğü - Kavaje şehirde veya onun hizmetinde çalışan bütün mükellefler için bilgi beyan sistemlerinin yönetimi, açıklama, sorumluluk hesaplanması, yerel vergi ödeme prosedürlerinin hızlandırılması ve kolaylaştırılması yoluyla vergi mükelleflerine kaliteli ve zamanında hizmet sunmakla görevlidir. Bu müdürlük iki bölümden oluşmaktadır: İşletme ve Gelir Yönetimi Bölümü ve Borç Yönetimi ve İş Gücü Bölümü. Birinci bölüm, vergi mükellefiyet beyannamesinin işlenmesi için sistemlerin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesinden, ödenmesi gereken vergi yükümlülüklerinin değerlendirilmesinden ve vergi denetimine tabi olacak vergi mükellefleri için seçim kriterlerinin belirlenmesinden sorumludur. Borç Yönetimi ve İş Gücü Bölümlerinin temel görevi, Kavaje Belediyesi'nin yetkisi dahilindeki tüm vergi mükellefleri (küçük ve büyük işletmeler, STK) için bölgenin kontrolüdür (Kavaje Belediyesi, 2015).

Hukuk ve Destek Müdürlüğü - Adli yardımlaşma ve danışmanlık yoluyla Belediye Meclisi, komisyonları, Belediye Başkanı ve idarenin faaliyetlerinde yasallığın uygulanmasından sorumludur. Bütün yasal davalarda belediye başkanı ve belediyeyi temsil eder ve yürürlükte olan mevzuata dayanarak kurum belgelerinin korunması ve idaresi ile ilgilenir. Belediyenin genel işlevi söz konusu olduğunda belki de en önemli müdürlük, hukuk ve destek müdürlüğüdür. Kent Konseyinin mevzuatına, kalkınma politikalarına ve kararlarına uygun olarak sistem için temel hizmetler sunar ve Belediyenin faaliyetleri hakkında halka bilgilendirme hizmetleri sağlar. Aynı zamanda sorunlara ilişkin çözümlerin doğru belirlenmesine yönelik sivil toplumun yönlendirilmesine yardımcı olur; Ayrıca belediyenin destek hizmetleri, personel alımı ve eğitiminden sorumludur (Kavaje Belediyesi, 2015).

Kamu Hizmetleri Müdürlüğü - toplumdaki kamu hizmetlerinin sürekli olarak gerçekleştirilmesini ve iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Altyapıyı iyileştirmek için

strateji ve kamu yatırım programlarını geliştirir. Bu müdürlük, faaliyetleri, kamu hizmetlerinin kalitesini iyileştirme ve artırma işlevini de etkileyen farklı kuruluşların çalışmalarını da uyumlu hale getirir. Aynı zamanda, vatandaşların yaşamının iyileştirilmesinde doğrudan etkisi olan kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ile görevlidir. Bu, şehir arıtım sisteminin modernizasyonu, şehir çevresindeki yeşil alanların korunması ve zenginleştirilmesi, kamu ve yer altı altyapısının (kanalizasyon) altyapısının bakım ve iyileştirilmesi, cephelerin, mezarlıkların, yeşil ve rekreasyon alanlarının bakımının yapılması, yeni kanalizasyon şebekesi inşaatı gibi görevleri de içine alır (Kavaje Belediyesi, 2015).

Ekonomik Kaynaklar Dairesi - Misyonu, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin kanuni düzenlemelere ve tüzüklere dayanılarak Belediye Meclisi tarafından onaylanan Kavaje Belediyesi'nin tüm finansal faaliyetlerini kapsar. Bu müdürlük aynı zamanda bütçe taslağının hazırlanması için gerekli dokümantasyonun temini ve derlenmesinden ve bu bütçenin uygulanmasını organize etmek, takibi ve denetiminden sorumludur (Kavaje Belediyesi, 2015).

Sosyal Hizmetler Müdürlüğü - Ulusal ve bölgesel politikalara uygun çağdaş standartları yakalamayı amacıyla sosyal bakım alanında politikalar, stratejiler, planlar ve projelerin belirlenmesini ve hazırlanmasını sağlar (Kavaje Belediyesi, 2015). Aynı zamanda sosyal konut dahil tüm sosyal bakım sektörleri için standartlar ve öncelik kriterlerini hazırlar ve takip eder; Hassas grupların ve risk altındaki kategorilerin sosyal durumu hakkında raporlar ve analizler sunar ve müdahale edilmesi gereken konuları belirler.

Kültür ve Spor Müdürlüğü - Kavaje şehrinde tüm kültürel etkinlikleri organize eder. Kültürel ve sportif projelerin geliştirilmesinde ilgi gruplarıyla yapılan çalışmaların koordinasyonundan sorumludur (Kavaje Belediyesi, 2015).

5.4. Bütçe

Genel artışlara rağmen, Kavaje belediyesinin bütçesi mütevazı bir bütçe olmayı sürdürüyor. Basitleştirilmiş kâr vergisinden elde edilen gelir, belediyenin bütçesine büyük katkıda bulunurken bunu yerel vergilerden gelen gelir izliyor. 2015 bütçesi 2014 bütçesinden az farkla büyüktür. Bu, çoğunlukla ülkenin yaşadığı ekonomik sıkıntılara ve

yeni yerel yönetim reformunun uygulanmasından gelen belirsizliklere atfedilebilir. Diğer kamu kuruluşları gibi Kavaje Belediyesi de, vergilerden elde ettiği gelirlerle yatırım yapma hakkına sahiptir. Belediyenin geliri sadece 137 milyon ALL olsa da, toplam giderleri 392 milyon ALL'dir. Gördüğümüz gibi, bu tutarın yalnızca 1 / 3'ü belediye bütçesinden karşılanırken, diğer kısmı merkezi hükümetten şartlı veya koşulsuz hibelerden karşılanmaktadır. Yeni bütçe kamu çalışması, eğitim, sosyal hizmetler gibi sektörlere öncelik veriyor. Her program için bir ürün / sonuç bütçeleme prosedürü oluşturmaya ve idari masraf düzeyini sabit tutmaya ya da mümkün olduğunda bunları azaltmaya çalışmaktadır.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..6. Kavaje Belediyesinin Gelir Payı

Gelir	ALL Toplam Gelir	Gelirin Toplamı% o
Basitleştirilmiş Kâr Vergisi Gelirleri	48 000 000	34.95%
Yerel Vergilerden Gelir	29 060 000	21.16%
Ücretten Gelirler	28 560 000	20.8%
Üçüncü Parti Gelirler	27 550 000	20.06%
Cezalar; vb	4 150 000	3.02%
Toplam	137,320,000	100.00%

Kaynak: BK. (2015, 20 Ocak). Kavaje Belediyesinin Resmi Web Sitesi. 28 Ekim 2016'da alındı.

Belediyenin bütçesine yakından bakıldığında buna sırasıyla % 47 ve % 21.7 ile altyapı ve yönetim masraflarının hakim olduğu görünüyor (Kavaje Belediyesi 2015, Maliye Bakanlığı 2014). Bu masrafların çoğu, belediyenin toplam masraflarının yaklaşık % 70'ini üstlenen devlet tarafından karşılanmaktadır. Kamu hizmetleri masrafları, belediyenin bütçesinde önemli bir paya sahip olan diğer bir alandır (bkz. Tablo 6). Bununla birlikte ilginç olan şey, sosyal bakım masraflarının bütçedeki payıdır. Bunu diğer alanlarla karşılaştırdığınızda küçük de olsa, daha önceki dönemlerin hepsinden daha büyüktür. Belediye tarafından ihmal edilen diğer bir alan ulaşımdır (bkz. Tablo.6) ve bunun basit

sebebi konunun tamamen sürücülere terkedilmiş olmasıdır. Belediyenin ulaşım müdahale ettiği tek dönem yaz sezonudur.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..7. Belediyenin Giderleri

	Program Adı	2015 Plan	%
1	Kamu Hizmetleri	40.283	11.4
2	Altyapı Yolu	167.905	47.5
3	Nakliye Programı	1.000	0.4
4	Üniversite Öncesi Eğitim	10.350	2.9
5	Sosyal Hizmet ve Dayanışma	21.326	6
6	Kültür ve Turizm	13.063	3.7
7	Gençlik ve Spor	9.972	2.8
8	Yerel Yönetim	76.782	21.7
10	Düzen ve Sivil Savunma	12.699	3.6
	Toplam	353.380	100

Kaynak: BK. (2015, 20 Ocak). Kavaje Belediyesinin Resmi Web Sitesi. 28 Ekim 2016'da alındı.

Siyasi temsile gelince, belediye başkanı Sosyalist Partiden seçilmiştir. Konseyin başkanı bir sosyalist konsey üyesi olup, sol koalisyon belediye meclisinin çoğunluğunu oluşturur. Toplamda 31 konsey üyesi vardır.



Şekil Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..6. Yerel Yönetim Reformu
Sonrası Kavaje Belediyesi Haritası

Kaynak: (Wikimedia 2014) Wikimedia. Harta e Rrethit Kavaje (Kavaje Belediye'nin Haritası2014.[https://commons.wikimedia.org/wiki/File: Harta_e_Rrethit_Kavaj% C3% AB_ \(v.2014\) .svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Harta_e_Rrethit_Kavaj%C3%AB_(v.2014).svg) (21 Mayıs 2017'de erişildi).

6. KAVAJE BELEDİYESİ'NDE YENİ KAMU YÖNETİMİ UYGULAMASI

Arnavutluk hükümeti, yerel yönetimlerin verimliliğini artırmayı amaçlayan bölgesel yeniden yapılanma ve yerinden yönetim gibi bir dizi reform uygulamaya çalışmıştır. Başlatılan reformların çoğunun YKY'den alındığı iddia edilmiştir. Böylece ilk defa Arnavutluk hükümeti verimliliği en üst düzeye çıkarmayı, yerel ve bölgesel hükümeti güçlendirmeyi ve yerel düzeyde vatandaşlara hizmeti iyileştirmeyi amaçlayan Sonuca Dayalı Yönetimi (SDY) getirdi. Reform, vatandaşlara nitelikli hizmetler sunabilecek profesyonel bir yerel yönetim oluşturmayı amaçlar. Öte yandan, daha fazla işlev ve yetki merkezi dağıtarak ve yerel yönetimlere daha fazla para tahsis ederek vatandaşları ve toplulukları güçlendirmeye çalışır.

Sonuca Dayalı Yönetimi (SDY), YKY ile ilgili tek reform değildir. Performans Değerlendirme Matrisi de YKY reformlarıyla bağlantılıdır. Çoğu devlet kuruluşunda uygulanan bu reform, kamu görevlilerinin performansını artırmaya yöneliktir. Arnavutluk hükümeti, YKY ile açıkça bağlantılı olmayan diğer reformlar da başlatmıştır. Örneğin, vatandaşların ve toplulukların yetkilendirilmesine ilişkin olarak, hükümet tüm idari birimlerde One-Stop-Shop hizmetini sunmayı amaçlıyor. Bu müşteri odaklı hizmet YKY ile ilintilendirilebilse de, bilgi teknolojisine yapılan yatırım, Arnavutluk'a YKY' nin gelişinden çok öncesine dayanır.

Her hükümet kuruluşu, merkezi hükümetin getirdiği reformları ve politikaları izlemek zorundadır. Her bir kuruluş bu reformları uygulamakla yükümlü olmasına rağmen, uygulanan yöntemler açısından bir miktar esneklik olmuştur. Bu bölüm, Kavaje Belediyesi'ndeki YKY esinli reformları incelemeye çalışır. İki kısımdan oluşur. Birinci kısım vaka incelemesi anlatımına ikinci kısım ise röportajlara odaklanır. Vaka incelemesi anlatımı, YKY ile ilgili hükümet politikalarını ve Kavaje Belediyesi'ndeki uygulamalarını açıklarken, röportajlar kısmı bu belediyede çalışan kamu görevlilerinin algılarını anlamaya çalışmaktadır. Bütün bunlar Hood'un YKY modeline göre incelenir (Hood, 1991).

6.1. Kavaje Belediyesinde Sonuç Tabanlı Yönetim

Sonuç Tabanlı Yönetim (STY) uygulamaları, kamu hizmetlerinin verimliliğini artırmayı amaçlayan yönetimle ilgili bir dizi uygulama içerisindeki en yeni trenddir. Girdi ve kaynakları vurgulayan eski yönetim uygulamalarının aksine, STY daha çok, örgütsel öğrenme yoluyla verimliliğin artırılmasına odaklanır ve performans raporu yoluyla yükümlülüklerini yerine getirir (Dhimitri, Dollija ve Bello, 2012). Yeni uygulama hükümetin yönetim tarzlarını, prosedürlerin sıkı gözleminden ziyade sonuçlara odaklanarak değiştirdi (Lane, 2000). YKY ile ilgili olarak, performans yönetimi ve performans raporunun, kamu görevlilerinin ve analistlerin hedeflerini daha iyi belirlemelerine ve sonuca dayalı hesap verebilirlik mekanizmaları oluşturmalarına yardımcı olduğu görülmektedir (Mongkol, 2007; Ospina & Grau, 2007). STY modelinin ana unsurları, sonuç ve hedeflerin tanımlanması, performans göstergelerinin oluşturulması ve performans bilgi sistemlerinin kurulması ile ilgilidir. Arnavutluk hükümeti bir süredir Entegre Planlama Sistemini (EPS) benimsemiştir. EPS, hükümet politikalarının mümkün olan en verimli şekilde uygulanmasını sağlamayı amaçlayan bir dizi çalışma ilkesidir. Sonuç Tabanlı Yönetim, Arnavutluk'ta yerel yönetime yeni bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım, yerel yönetimin bütçe harcamalarını açıklığa kavuşturmasını ve bütçenin verimli bir şekilde kullanılmasıyla ilgili yönergeler sağlamasını gerektirir. STY, yerel hükümetlerin her proje için net hedefler belirlemelerini ve başarılarını ölçmek için performans göstergeleri oluşturmalarını teşvik eder. Bunu başarmak için her belediye, hesap verebilirlik mekanizması olarak da bilinen SDM (Sonuç Değerlendirme Matrisi) hazırlamakla yükümlüdür. Bununla birlikte, STY, özellikle yerel yönetimlerden gelen bazı engellerle karşı karşıyadır. Örneğin, STY'nin önemli bir parçası olan stratejik planlama, bir dizi yerel hükümet birimi (Kavaje belediyesi dâhil) tarafından kullanılmaktadır, ancak izleme ve değerlendirme araçlarının olmaması somut sonuçlar elde edilmesini aksatıyor. Stratejik vizyon ve hedeflerin geliştirilmesi ve uygulanması çoğunlukla üst düzey yetkililer tarafından erişilebilir olmaya devam eder ve böylelikle kurum içindeki politika uyumluluğunu engeller. Merkezi ve yerel kurumlar arasındaki işbirliği, olması gereken seviyede değildir ve yerel yönetim tarafından bütçe veya stratejik planlarında belirlenen belirli hedef ve sonuçların başarısını dolaylı olarak etkileyen bir meseledir.

6.2. Kavaje Belediyesinde Performans Anlaşmaları

Performans ölçümünün ayrılmaz bileşenlerinden biri de performans anlaşmasıdır. Performans anlaşması, hükümet yetkili bireyleri amaçları ile organizasyonun hedefleri arasında net bir çizginin sağlanmasını amaçlayan bir mekanizmadır (ODonnell & Turner, 2005). Performans anlaşmaları, kamu kurumları için pek çok avantaj sağlayabilir. Bunlar arasında, günlük verilen sonuçlara odaklanma, organizasyonla işbirliğinin güçlendirilmesi ve hizmet sunumunda sürekli iyileşmeyi kolaylaştırma vardır (O'Donnell, 1999). Performans anlaşmaları başka bir deyişle karşılıklı yükümlülükleri ve performans hedeflerini tanımlayan iki taraf arasındaki bir sözleşme olarak tanımlanabilir. Takip ettiği genel kanı şudur: sonucu ölçemezseniz başarıyı başarısızlıktan ayıramazsınız ve başarısızlığı tanıyamazsanız, onu düzeltemezsiniz. Performans anlaşmaları başarıyı, organizasyon içindeki bireyleri ve belirli müdürlükleri iyileştirmek amacıyla ödüllendirmeye çalışır. Bu da, diğer bir popüler kanıyı izler: eğer başarıyı ödüllendiremezseniz, bir bakıma başarısızlığı ödüllendirmişsiniz demektir. Genel olarak, performans anlaşmalarının, bütün taraflardan performans hedeflerine erişmelerini isteyerek kamu sektörüne sonuç odaklı yönetim getirmenin oldukça kullanışlı bir aracı olarak görüldüğünü söyleyebiliriz. Arnavutluk'a gelince, hükümet, bütün hükümet kuruluşları içerisinde performans anlaşmaları tesis etti. Hükümetin gayesi:

“Hükümet stratejik belgelerinin hazırlanması için planlama ve eşgüdümün geliştirilmesi; Kanun taslaklarının hazırlanması için şeffaf ve katılımcı bir sistem kurmak; Profesyonel, tarafsız, bağımsız ve hak temelli bir kamu hizmeti kurmak; Erişilebilirlik ve kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması yoluyla yolsuzluğun azaltılması ve kamu görevlilerinin hesap verebilirliğinin artırılmasıdır "(Avrupa Komisyonu, 2015).

Görünürde, Kavaje Belediyesinin de performans anlaşmaları var. Ancak Arnavutluk realitesinde, bazı hizmetleri sunmaktan sorumlu kuruluşlar, yükümlülüklerinden kısmen ya da mümkünse tamamen kurtulmanın yollarını arıyor. Örneğin, yerel hükümet ile yerel hükümetin sahibi olduğu su şirketleri arasında performans anlaşmaları mevcut olduğundan, su altyapısının işletim ve bakımını takip edebiliyorlar. Bununla birlikte yerel hükümetten bu şirkete sağlanan fon yetersizliğinden dolayı, bu şirketten performans hakkında herhangi bir rapor sunmak için resmi bir taahhüt gelmemiştir (Frank & Martinez-Vazquez, 2016).

6.3. Kavaje Belediyesinde Bilgi Teknolojileri ve Verimlilik

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı değişimler, hükümet kuruluşlarının çalışma biçimini etkilemişti. E-devlet, vatandaşlara ve diğer devlet kurumlarına hizmet sunmak için en çok tercih edilen yöntem haline gelecekti.

Arnavutluk hükümeti, kendisine ait kamu sektörünün çalışmalarını iyileştirmeyi amaçlayan bir dizi politika üstlenmiştir. Bu programlardan 'Dijital Arnavutluk'un ana amacı, hükümetin vatandaşlarına sunduğu eğitim sistemini, bilgi ve hizmetleri iyileştirmektir. Hükümet, kamu sektörünün etkili ve hesap verebilir bir yapıya dönüştürülmesinin anahtarının bilgi akışını iyileştirmek olduğunu anlıyor. Vatandaşlardan hükümete bilgi akışı, kamu hizmetlerinin sunumunu şekillendirirken hükümetlerden vatandaşlara bilgi akışı ise hesap verebilirliği geliştirir (Vokopola, 2014). Arnavutluk, kamu sektörüne bilgi teknolojisini getiren en son ülkelerden biri olmasına rağmen, kullanımının bu denli yaygınlaşması dikkat çekicidir. Bununla birlikte, bilgi teknolojisi uygulanması her zaman pürüzsüz olmamıştır. Bilgi teknolojisini anlama ve kullanma yeteneğine sahip insan kaynaklarının yetersizliği bazı yerel yönetim çalışmalarının aksamasına neden olmuştur (Taska ve Zela, 2010). Bu sorunun üstesinden gelmek için hükümet 'CARDS 4' programını üstlendi. Bu programın amaçlarından biri memurların eğitim sisteminin geliştirilmesi için teknik yardım sağlamaktı (Taska & Zela, 2010).

Bilgi teknolojisi yerel yönetim çalışmalarını da geliştirdi. Bunun en iyi örneği belki de sosyal yardım sağlanmasında erişilen verimliliktir. Bu hizmetin bilgisayara aktarılmasından önce, Kavaje Belediye Meclisi her ay binlerce vakayı işlemek zorunda kalıp yine de sosyal yardıma hak kazanmış ailelerin sayısına ilişkin doğru bir rakam sunamamaktaydı. Teknoloji tanıtımından önce yaklaşık 2500 aile sosyal yardımla yaşıyordu. 6000'den fazla ailesi olmayan bir şehir için bu oldukça yüksek bir sayıydı. Bilgisayarlaşma süreci son aşamasına yaklaşırken, belediye ve vatandaşlar ilk sonuçlarını görmeye başladı. İlk üç ayda, çoğaltılmanın ortadan kaldırılması ve uygunluk standartlarının oluşturulması neticesinde sosyal yardım alan ailelerin sayısı 2500'den 700'e düştü. Bu, belediyelerin maliyetlerinde düşüşe ve vatandaş memnuniyetinde artışa katkıda bulundu. Toplum statüsünü kanıtlayan belgeleri almak için sekiz farklı kuruma gitmeleri gerekmediğinden vatandaşlar şimdi daha mutluydu.

6.4. Kavaje Belediyesine Kamu Katılımı

Halkın katılımı, demokrasinin en önemli unsurlarından biri olarak görülüyor. Akademisyenlere göre, vatandaşların katılımı güçlenmeleri açısından çok önemlidir ve demokratik süreçler ancak vatandaşlar planlama sürecine aktif olarak katılırsa tamamlanmış olurlar (Lichfield, 1996).Dünya Sağlık Örgütü vatandaş katılımını şu şekilde tanımlar;

'İnsanların hayatlarını etkileyen faktörler hakkında kararlar alma, politikaları formüle etme ve uygulama, hizmetleri planlama, geliştirme ve sunma ve değişim sağlamak amacıyla harekete geçme konularında aktif ve gerçek bir şekilde kendilerini ilgilendiren konularda tanımlamalar yapma olanağı sağlayan bir süreçtir' (Dünya Sağlık Örgütü, 2002).

Arnavutluk kamu sektörü, varlığının büyük çoğunluğunda, merkeziyetçi, mesafeli ve hizmet etmesi beklenen halktan gizlilik içinde icra olunan bir mercii olmuştur. Ancak demokrasi kök saldıkça kamu sektörü kamuoyu için daha açık ve şeffaf hale geldi. 2011 yılında Arnavutluk hükümeti 'Açık Hükümet Ortaklığı Girişimi'ne katılımı doğruladı (Pollo, 2016). Aynı yıl, hükümet, Hükümet Ortaklık Planlaması tasarısının hazırlamak temel hedefi olan 'Bakanlıklar Arası Çalışma Grubu'nu (IWG) kurdu (Pollo, 2016). Programın başarıları arasında, noter kayıtlarının dijitalleştirilmesi ve Ulusal Muayene Sistemi ile Mülkiyet Siciline çevrimiçi erişim ve çevrimiçi açık artırma sisteminin kurulması sayılabilir (Pollo, 2016).

Eylem planınının 1.4 sayılı taahhütüne dayanarak, Yerel Yönetim Bakanlığı, Yenilik ve Kamu İdaresi amaçlı Devlet Bakanlığı ile işbirliği içinde, yerel yönetim birimlerindeki OGP değerlerini kabul ve teşvik etme inisiyatifini üstlendi. Kavaje Belediyesi'ne gelince, halk katılımı 'tek duraklı dükkânların' devreye sokulmasıyla gerçekleşmektedir. Bunlar vatandaşlara gerçek zamanlı hizmet veren ve aynı zamanda şikâyet merkezi olarak hareket eden kurumlardır. Belediye, konsey oturumlarını halka açmış ve yıllar içinde ilk defa, vatandaşların bütçesine erişimini temin etmiştir. Bunun yanında, belediye ilgilenen tüm taraflara bilgi sağlama sorumluluğuyla yükümlü bir koordinatörce yürütülen bilgi bürosunu kurmuştur. Bu ofis her iş gününde 08: 00-16: 00 saatleri arasında açıktır (Kavaje Belediyesi, 2015).

6.5. Görüşmelere Ait Bölüm

Aşağıdaki bilgiler, Kavaje Belediyesi bünyesinde çeşitli müdürlüklerde çalışan 12 yetkili ile yapılan görüşmelerden elde edilmiştir. Bu yetkililer çeşitli geçmişlere sahip olmakla birlikte çoğunlukla aynı siyasi partiyi temsil etmektedirler. Bu yetkililerin çoğunun belediyede üç yıldan fazla zamandır çalışmakta olması onları sahip oldukları konumda biraz daha nitelikli kılmaktadır. Aynı zamanda çoğunlukla genç ve iyi eğitim almış kişilerdir.

İlk soru, Kavaje Belediyesi'nde görev yapan yetkililerin, belediye tarafından uygulanan yerel reformun YKY ilkelerini izlediğinin farkında olup olmamalarına ilişkin idi. Soru, resmi görevlinin genel olarak YKY hakkında bir fikri olup olmadığını ve farkındaysa eğer ne kadar bilgiye sahip olduğunu anlamaya yönelikti. Katılımcıların hepsi (12 kişi,% 100) yeni reformların YKY fikirleriyle uyumlu olduğunu duyduklarını doğrulamıştır. Ayrıca, yeni yerel reforma hükümet tarafından özel olarak dikkat edildiğini ve bu reformun YKY fikirleriyle yakından ilişkili olduğunu ilan etmiş olanın hükümetin kendisi olduğunu belirtmişlerdir. Katılımcılar ayrıca, YKY fikirlerinin genel olarak yerel yönetim reformu amacıyla getirildiğini kanısındaydılar.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..8. Yerel Yönetim ve Kavaje Belediyesinde YKY'nin Uygulanması

Yanıtlayan Kişiler	Farkında	Cevap Yok	Habersiz
Kıdemli Seviye	2 (100)	-	-
Orta Seviye	7 (100)	-	-
Ast Seviye	3 (100)	-	-
Toplam	12	-	-

İkinci sorunun amacı, yetkilinin Yeni Kamu Yönetiminin ne olduğunu anlayıp anlamadığını görmeye yönelikti. Üst düzeydeki tüm katılımcılar, YKY ilkelerini kabaca anladıklarına dair yanıt verdiler. Hepsi, YKY ilkeleri konusunda yalnızca sınırlı bir anlayışa sahip olduklarını kabul ettiler ve daha önce hiç YKY çalışmadıklarını belirttiler. Ayrıca, anladıkları şekliyle YKY'nin, daha fazla âdem-i merkeziyet, daha fazla hesap verebilirlik ve şeffaflık, dış kaynak kullanımı, sonuç kontrolü ve daha iyi performans

anlamına geldiğini belirttiler. Ankete katılanlar ayrıca, YKY ilkelerinin yerel yönetimde idari verimliliği artırmanın görünen en iyi yolu olduğundan hükümet tarafından bunların benimsendiği kanısındaydılar. Orta seviyedeki katılımcılardan üçü (% 28) ve ast seviyedeki tüm katılımcılar, hükümetin yerel yönetim reformunda YKY ilkelerini uyguladığını bildiklerini iddia etmelerine karşın YKY'nin ne olduğunu anlamamışlardı.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..9. Kavaje Belediyesi Yetkilileri Tarafından YKY'nin Anlaşılması

Seviyeler	Ayrıntılı Anlama	Anlama	Cevap Yok	Çok Temel Anlama	No Idea
Kıdemli Seviye	-	-	-	2 (100%)	-
Orta Seviye	-	-	-	3 (42.85%)	4 (57.15%)
Ast Seviye	-	-	-	-	3 (100%)

Çizelge 6.2, katılımcıların hiçbirinin YKY ilkelerini tam olarak anlamamış olduğunu göstermektedir. Hükümet, çeşitli tanıtım programlarıyla reform hakkında yerel yetkilileri bilgilendirmeye çalışsa da, kendisiyle görüşülen yetkililerin çoğu zorunlu olmadığı için bu programlara katılmamışlardı. Dahası, Kavaje Belediyesi herhangi bir programı üstlenmek için yetkililerine herhangi bir baskı veya düzenleme de getirmemiştir. Eğitim veya tanıtım programlarına katılmama nedenleri sorulduğunda, iş yükünün onları yeterince meşgul ettiğini ve katılmak için onlara çok fazla zaman tanımadığını ifade ettiler. Yoğun gündemleri nedeniyle YKY ilkelerini incelemeye vakit ayırmak istemediler. Buna ek olarak, katılımcılardan bazıları, eğitim programlarına katılma konusunda herhangi bir teşvik olmadığı için katılmadıklarına dikkat çekerken, diğerleri katılmalarına engel bir sebep olarak teşvik avantajlarının bulunmadığını belirttiler. Ast düzey yetkililer, eğitim programlarına katılmayı bile düşünmediklerini belirttiler çünkü üst düzey veya orta düzey bir iş olduğunu düşünüp katılımlarını gereksiz görmüşlerdir. Ayrıca, bir emir veya teşvik düzeyinde bir değişiklik olmadıkça, yetkisiz oldukları bir işi yapmayı reddettiklerini de eklediler.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..10. Kavaje Belediyesi Yetkililerinin Eğitim Programlarına Katılması

Yanıtlayan Kişiler	Katıldı	Katılmadı
Kıdemli Seviye	-	2
Orta Seviye	-	7
Ast Seviye	-	3
Toplam	-	12

Sorgulamanın dördüncü alanı, yerel hükümet yetkililerinin Kavaje Belediyesi tarafından uygulanan herhangi bir YKY fikrini tanımlayıp tanımlayamayacağı konusunu ele almaktadır. Bu soruya sadece iki üst düzey ve yedi orta düzey yetkili tarafından cevap verildi. Ast düzey yetkililer, YKY hakkında hiçbir fikirlerinin olmadığını belirterek bu soruyu cevaplamayı reddettiler.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..11. Kavaje Belediyesi Tarafından Kabul Edilen NMP Prensipleri

YKY Özellikleri	Gösterge Sayısı		Toplam (%)
	Kıdemli Seviye	Orta Seviye	
Yeniden Yapılanma	2	7	100%
Bilgi Teknolojisi	2	7	100%
İhaleler	2	4	57.15%
Sonuç Kontrolü	2	3	42.85%

Üst ve orta kademedeki tüm yetkililer Kavaje Belediyesinin yeniden düzenlenişini (komünler de dahil olmak üzere yeni toprak düzenleme) YKY ile ilişkilendirdi. Katılımcıların ayrıca, yeni bütçenin derlenmesinin ve kamu tarafından erişilebilirliğinin muhtemelen YKY ile ilişkili olduğunu savundu. Üst düzeydeki iki katılımcı ve orta seviyedeki dört katılımcı (% 57.15), bazı hizmetlerin ihaleye sunumunun YKY ile ilgili olabilecek bir başka politika olduğunu belirtti. Atık yönetimi ve yol bakımı dış kaynaklarının, YKY kavram uygulamalarının açık örnekleri olduğunu belirttiler. Katılımcıların YKY kavramlarından aldıklarını düşündükleri bir diğer YKY ilkesi sonuç kontrolü ile ilgiliydi. Üst düzeydeki iki yetkili ile orta düzeydeki üç yetkili, Kavaje

Belediyesi'nin, sonuç kontrolüne gittikçe daha fazla odaklanmaya başladığını ve bu bağlamda her projeye performans göstergesi sağlaması şartı getirdiğini savundu.

Aşağıdaki sorular, Hood'un YKY'nin yedi unsurlu modelini kullanmaktadır (Hood, 1991). Bu sorular, Hood modelinin Kavaje Belediyesi'nde kullanılıp kullanılmadığını araştırmaya yöneliktir. Yedi unsur içinde; üst düzey mevkiler için daha fazla özerklik, performans ölçümü, sonuç kontrolüne daha fazla önem verilmesi, kamu sektöründe daha fazla rekabet, özel sektör yönetim tarzlarının uyarlanması, daha iyi kaynak kullanımı ve kamu sektör birimlerinin daha fazla parçalara ayrılması yer alıyor.

Ardından gelen soru, kıdemli yerel yönetim yetkililerinin bağımsız karar vermesine izin verilip verilmediği idi. Üst düzeydeki tüm katılımcılar (% 100) astları üzerinde gerçek kontrolü elinde bulduklarını belirttiler. Dahası, müdürlükleri ile ilgili projelerde karar almalarına izin verildiğini ve hükümet ve belediye başkanının kendilerine tahsis ettikleri bütçeleri bağımsız olarak denetleme hakkına sahip olduklarını belirttiler. Bununla birlikte, katılımcılar, üst düzey yetkililerine karşın konseye ve belediye başkanına hâlâ itaat etmeleri gerektiğini savunuyorlardı. Orta düzeydeki beş, ast düzeyde ise bir katılımcı üst düzey yetkililerin verdikleri cevaplar katılmaktaydılar. Ancak iki orta düzey yetkili ve iki üst düzey yetkili çok farklı bir cevap verdi. Kavaje Belediyesindeki üst düzey yetkililerin yönetim konularında tam yetki sahibi olmadıklarını ileri sürdüler. Üst düzey yetkililerin bütçeyi kontrol edebildiklerini kabul ettikleri halde, aynı yetkililerin insan kaynakları üzerinde kontrolleri olmadığını belirttiler. Bu yetkililer, görevlilerin birçoğunun yukarıda belirtilen yetkililer tarafından değil parti listeleri tarafından istihdam edildiğini iddia ettiler. Parti üyesi olmadıkları takdirde, deneyim ve eğitimlerinin önemsiz olduğunu dolaylı olarak kabul ettiler. Hatta bazıları daha üst düzey yetkililerden değil, parti ya da belediye başkanından gelen emirlere uyduklarını doğrudan ifade ettiler. Bu da bizlerde yerel yönetimin son derece siyasallaştığı yönünde bir kanıya neden oldu.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..12. Kavaje Belediyesindeki Yönetim Otoritesi

Seviyeler	Çok Yetkisi Var	Yetki Var	Cevap Yok	Az Yetkili	Yetki Yok
Kıdemli Seviye	-	2 (100%)	-	-	-
Orta Seviye	-	5 (71.42%)	-	2 (28.57%)	-

Ast Seviye	-	1(33.33%)	-	2 (66.66%)	-
-------------------	---	-----------	---	------------	---

Sonraki soru, Kavaje Belediyesindeki performans tedbirleri ile ilgiliydi. Bu soru Kavaje Belediyesinin herhangi bir açık standardının olup olmadığı ya da herhangi bir performans ölçütü esas alıp almadığını sordu. Katılımcıların tümü (12 kişi,% 100), Kavaje Belediyesinin her proje için açık standartlar belirlediğini belirtti. Bu soruya başka cevap yoktu.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..13. Kavaje Belediyesindeki Standartlar ve Performans Ölçütleri

Seviyeler	Çok Açık	Açık	Cevap Yok	Az Açık	Açık Değil
Kıdemli Seviye	-	2 (100%)	-	-	-
Orta Seviye	-	7 (100%)	-	-	-
Ast Seviye	-	3 (100%)	-	-	-

Bir diğer soru, yerel yönetim görevlisinin Kavaje Belediyesindeki performans anlaşmalarının etkinliğine ilişkin algılarıyla ilgiliydi. Anket katılımcıları, performans anlaşmaları konusunda çok farklı cevaplar verdi. Üst düzey tüm katılımcılar, performans anlaşmalarının belediye başkanının performansına garantör nitelikte olacağını ve vatandaşlara daha iyi hizmet sunma sorumluluklarına daha iyi odaklanmalarını sağlayacağını savundu. Ayrıca, belediyenin gerçekleştirmek zorunda olduğu net hedef ve stratejilerin bulunduğunu belirttiler. Bu arada orta ve ast düzeydeki katılımcıların performans anlaşmalarına hiç güvenleri olmadığı görülüyordu. Orta düzeydeki (% 85.71) altı katılımcı ve ast düzeydeki (% 66.66) iki katılımcı, başarı düzeyini gerçekten kontrol edecek herhangi bir denetim bulunmadığından, hedeflerin belirtilmesinin hiçbir şekilde görevlileri onları gerçekleştirmeye zorlamadığını belirtti. Hedef belirlenmesinin, üst düzey yetkililer tarafından gerçekleştirilip değerlendirildiğini ve kendi itibarlarını korumak adına bu yetkililerin nadiren olumsuz olduğu yönünde değerlendirdiğini belirttiler. Orta seviyedeki bir (% 14.29) ve yine ast düzeydeki bir katılımcı (% 33.33), konuyla ilgili yeterli bilgiye sahip olmadıkları için cevap vermeyi reddettiler.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..14. Kavaje Belediyesinin Performans Anlaşmaları Etkinliği

Seviyeler	Çok Etkili	Etkili	Cevap Yok	Az Etkili	Etkisiz
Kıdemli Seviye	2 (100%)	-	-	-	-
Orta Seviye	-	-	1 (14.29%)	6 (85.71%)	-
Ast Seviye	-	-	1 (33.33%)	2 (66.66%)	-

Bir sonraki soru, Kavaje Belediyesinde sonuç kontrolünde artış olup olmadığını yönündeydi. Üst düzeydeki bütün katılımcılar (% 100) ve orta düzeyden 5 (% 71.42) katılımcı, belediyenin Sonuç Tabanlı Yönetim (STY) uygulamasına başlamasından bu yana bir tür sonuç kontrolünün hep mevcut olduğunu belirtti. Belediye, her proje için açık hedefler ve performans göstergeleri belirlemiştir. Orta seviyedeki iki katılımcı ile ast düzeydeki iki katılımcı, yukarıda belirtilen yetkililerle bir ölçüde hemfikirdiler, ancak STY 'nin hükümet veya belediye içindeki yüksek konumlu örneklerce iddia edildiği kadar başarılı olup olmadığından emin olmadıklarını belirttiler. Soruyla ilgili hiçbir fikri olmadığını belirterek yanıtlamayı reddeden ast düzeyde yalnız bir katılımcı (% 33.33) oldu.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..15. Kavaje Belediyesinin Sonuçta Odaklanma

Seviyeler	Çok Artmış Odak	Artırılmış Odak	Cevap yok	Daha Az Odak	Odaklanmam
Kıdemli Seviye	2 (100%)	-	-	-	-
Orta Seviye	5 (71.42%)	2 (28.57%)	-	-	-
Ast Seviye	-	2 (66.66%)	1 (33.33%)	-	-

Sonraki soru, katılımcının Kavaje Belediyesi'ndeki ayrışma (desegregasyon) seviyesiyle ilgili görüşleri konusunda oldu. Soru, işlevlerin ayrıştırılmasında satın alıcı ve tedarikçi ayrımı gözetilip gözetilmediğini sordu. Temel olarak, amaç belediyenin yarı pazar

inisiyatiflerini kabul edip etmediğini bulmaktı. Görüşmelere verilen yanıt neredeyse aynıydı. Üç seviyedeki tüm katılımcılar, belediyede desegregasyon olmadığını belirttiler. Dahası, belediyelerde herhangi ayırım bulunmadığını ve müdürlükler ve diğer alt bölümlere bölünmüş olmasına rağmen alıcı-tedarikçi rolleri arasındaki ayırımın hiçbir şekilde olmadığını belirttiler. Görüşülen kişiler, belediyenin ne yeterli piyasa ilkelerini benimsediğine ne de yarı pazar formunda bir kuruma dönüştürüldüğüne inanmaktadır. Sebebi sorulduğunda, ankete katılanlar kısaca nedenini bilmediklerini söylediler.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..16. Kavaje Belediyesi'nde Desegregasyon

Seviyeler	Yüksek Ayrıştırma	Bazı Ayrışmalar	Cevap Yok	Az Bölünmüş	Ayrışma Yok
Kıdemli Seviye	-	-	-	-	2 (100%)
Orta Seviye	-	-	-	-	7 (100%)
Basit Seviye	-	-	-	-	3 (100%)

Bu soruda katılımcılara, Kavaje Belediyesi içindeki müdürlükler arasında yahut belediye ile diğer belediyeler arasında rekabet olup olmadığı soruldu. Bu soruyu sorarak, belediyenin daha düşük maliyetler ve daha iyi standartlar elde etmek için vadeli sözleşmelere ve ihale prosedürlerine geçip geçmediğini araştırmaya çalıştık. Yukarıdaki diğer soru gibi bu soruya da görüşmeciler tarafından aynı cevap verildi. Her kademedeki tüm katılımcılar, belediye içindeki müdürlükler arasında bir rekabet olmadığını iddia ettiler. Üst düzeydeki katılımcılar, her müdürlüğün hedefi aynı olduğu için (belediyenin gelişmesi ve refahı), rekabete gerek olmadığını belirttiler. Onlara göre, belediye müdürlükleri ahenkli bir şekilde birlikte çalışacak ve birbirleriyle rekabet etmeyecekti.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..17. Kavaje Belediyesi İçinde Rekabet Teşviki

Seviyeler	Yüksek Teşvik	Bazı Teşvik	Cevap Yok	Az Teşvik	Teşvik Yok
Kıdemli Seviye	-	-	-	-	2 (100%)

Orta Seviye	-	-	-	-	7 (100%)
Ast Seviye	-	-	-	-	3 (100%)

Sonraki soru, Kavaje Belediyesinin özel sektör yönetim tekniklerini getirip getirmediğini araştırmaya yönelikti. Kıdemli düzey tüm katılımcılar, orta düzeyden beş ve ast düzeyden iki katılımcı, Kavaje Belediyesi'nde yapılan bazı reformların özel sektör yönetim tarzıyla ilişkili olabileceğini ifade ettiler ancak bu tekniklerin ne olduğundan emin değillerdi. Bu arada, orta düzeydeki iki katılımcı ve ast düzeyden bir katılımcı, gerek özel sektör yönetim teknikleri hakkında gerekse belediyenin bu tekniklerden herhangi birini benimseyip benimsemediğine ilişkin hiçbir fikri olmadığını belirtti. İlginç olan, belediyenin bazı özel sektör yönetim tekniklerini benimsediğini iddia eden katılımcıların çoğunun bu tekniklerin bir parçası olarak taahhüt veya performans anlaşmalarını belirtmeleriydi. Katılımcıların özel sektör yönetiminin neyi ifade ettiğine dair geçer bir fikri olmadığı açıkta.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..18. Kavaje Belediyesindeki Özel Sektör Yönetim Teknikleri

Seviyeler	Özel Sektör Tekniği	Bazı Özel Sektör Teknikleri	Cevap Yok	Birkaç Özel Sektör Tekniği	Özel Sektör Tekniği Yok
Kıdemli Seviye	-	-	-	2 (100 %)	-
Orta Seviye	-	-	2 (28.57%)	5 (71.42%)	-
Ast Seviye	-	-	1 (33.33%)	2 (66.66%)	-

Bir sonraki soruşturma mevzuu, katılımcıların Kavaje Belediyesi kaynak kullanımına ilişkin daha kapsamlı disiplin algısı ile ilgiliydi. Soru, belediyenin kaynak kullanımını masrafları azaltarak mı, yoksa dikkatle inceleyerek mi düzenlemeye çalıştığını sordu. Katılımcı, belediyenin masrafları mümkün olan her yönden azaltmaya çalıştığını konusunda onay verdi. Hemen hepsi, belediyenin, işverenlerini çıkarken ışıkları kapatmaya veya gerekmedikçe havalandırma sistemini açmamaya çağırarak elektrik tüketimini azaltmaya çalıştığından bahsetti. Aynı zamanda katılımcılar, belediyenin müdürlerine kişisel araçlara geçme ve kurum araçlarını kullanmama çağrısında bulunduğunu belirtti. Bu,

öncelikle büyüklerin uyguladığı bir adımdı. Kavaje Belediye Başkanı, kurumların verdiği arabayı reddetti ve kendi arabasını kullanmaya karar verdi. Maliyetinde düşüş gören bir başka program da belediye müdürlerinin aldığı ikramiyelere ilişkin idi. Katılımcılar, belediye başkanının tüm personelini her türlü seyahat ve tatil masraflarını belediyenin bütçesinden değil, kendi ceplerinden karşılamakla yükümlü kıldığını kaydetti. Politikalarının kendi de yanında yer alarak, bir belediye başkanı olarak ihtiyaç duymadığını belirttiği maaşından vazgeçti ve bunu belediye bütçesine aktaracağını belirtti.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..19. Kavaje Belediyesi'nde Gider Tasarrufu ve Kaynak Kullanımı

Levels	Yüksek Endişe	Endişeli	Cevap Yok	Az Endişeli	Endişe Yok
Kıdemli Seviye	2 (100%)	-	-	-	-
Orta Seviye	7 (100%)	-	-	-	-
Ast Seviye	3 (100%)	-	-	-	-

Bu soruda katılımcılara, belediyenin etkin ve niteliksel kamu hizmetleri sunmaya odaklanıp odaklanmadığı soruldu. Katılımcıların çoğu, belediyenin verimli ve kaliteli hizmet üretme ve sunma üzerine odaklandığını kanısındaydılar. Üst düzey katılımcıların tamamı ve orta seviyedeki dört katılımcı, belediyenin hizmetlerinin üretimine büyük ölçüde odaklandığını iddia etti. Belediyenin STY, bilgi teknolojisi ve tek duraklı dükkanlar gibi yeni projeleri başlatarak kendisini reforme ettiğini, hizmetlerini iyileştirmeye çalıştığını belirttiler. Katılımcıların geri kalan kısmı, belediyenin verimlilik ve hizmet kalitesi üzerine odaklandığı görüşüne, diğer katılımcılara nibeten daha az hevesle katıldılar. Belediyenin etkin hizmetler sunma konusuna ne kadar eğildiğini ya da bu tür hizmetlerin verilmesinde ne kadar başarılı olduğunu bilmediklerini belirttiler.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..20. Kavaje Belediyesi'nin Kalite Hizmetlerine Odaklanması

Seviler	Yüksek Odaklı	Odaklı	Cevap Yok	Küçük Odaklı	Odak Yok
---------	------------------	--------	-----------	-----------------	----------

Kıdemli Seviye	2 (100 %)	-	-	-	-
Orta Seviye	4 (57.14%)	3 (42.85%)	-	-	-
Ast Seviye	3 (28.57%)	-	-	-	-

Son soru, Kavaje Belediyesi'ne halk katılımını ele aldı. Katılımcıların tamamı, Belediyenin katılıma büyük önem verdiğini ve kendilerini ilgilendiren konularda kamuoyunu dinlemeye özen gösterdiğini belirtti. Katılımcılar, belediyenin halkın katılımı konusundaki vurgusuna bir örnek olarak bilgi bürosunun kurulmasını gösterdiler. Dahası, belediye web sitesinin, insanların fikirlerini paylaşmalarına veya belediye politikalarını sorgulayıp eleştirmelerine veya haklı bir hizmetin esirgenmesi durumlarında şikâyet etmelerine olanak tanıdığını belirtiyorlar. Katılımcılar aynı zamanda belediyenin vatandaşlarının görüşlerini dikkate aldığını kaydetti. Toplumun görüşleri konuya değindiğinde yolların asfaltlanmasını örnek verdiler.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..21. Kavaje Belediyesi Kamu Katılımına Dikkat

Seviyeler	Büyük Dikkat	Dikkat	Cevap Yok	Küçük Dikkat	Dikkat Yok
Üst	2 (100%)	-	-	-	-
Orta	7 (100%)	-	-	-	-
Ast	3 (100%)	-	-	-	-

Tezin bu kısmı, Kavaje Belediyesi'nde uygulanan reform girişimlerine dair bize bir fikir vermeye çalıştı. Ademi merkezîyet stratejisinde ana hatlarıyla belirlenen yerel yönetim reformunun yanı sıra, belediye sonuç odaklı yönetim, bilgi teknolojilerinin kullanılması ve daha fazla halk katılımını sağlamak için girişimler gibi diğer bir takım reformlar başlattı. Sonuç tabanlı yönetimin (STY) bir parçası olarak, performans anlaşmaları belediye tarafından ilk kez başlatıldı. Buna ek olarak, merkezi yönetimin desteğiyle belediye, bir alanda daha geniş bir hizmet yelpazesi sunmak amacıyla 'tek duraklı dükkan' uygulamasını başlatarak bir hamlede bürokratik engelleri tamamen ortadan kaldırdı.

Katılımcıların görüşlerine gelince, tüm katılımcıların Kavaje Belediyesinin YKY ilkelerine uygun şekilde reform gördüğüne inandıkları genel sonucuna varabiliriz (bkz. Tablo 8). Katılımcılar, belediyenin YKY modeline göre reform olduğunu iddia etseler de YKY'yi anlama düzeyleri yeterli değildi. Yetkililerin yarısından fazlası, YKY'yi derinlemesine anlamadıklarını belirtti (Tablo 9'a bakınız). Bu, YKY'ye ilişkin hiçbir şey bilmediğini iddia eden orta ve ast düzey yetkililerde daha belirgindi (bkz. Tablo 9). Hükümet, yetkililere YKY eğitim oturumları sunmaya çalışsa da, çoğu zorunlu olmadığı ve kişisel bir fayda görmediklerini için bu tür programlara katılmaya ilgi duymadıklarını belirttiler.

Yerel yönetimin YKY ilkeleri doğrultusunda bir reform olup olmadığını anlamak için tez, katılımcıların reform hakkındaki görüşlerini Hood'un YKY modeliyle karşılaştırmaya çalıştı (Hood 1991). Görüşme soruları, Hood modelinin Kavaje Belediyesi'nde kullanılıp kullanılmadığını araştırmaya çalıştı. Yedi unsur içinde, üst düzey mevkiler için daha fazla özerklik, performans ölçümü, sonuç kontrolüne daha fazla önem verilmesi, kamu sektöründe daha fazla rekabet, özel sektör yönetim tarzlarının benimsenmesi, daha iyi kaynak kullanımı ve kamu sektörü birimlerinde daha fazla desegregasyon yer alıyor.

7. SONUÇ

Bu tezi temel amacı, yerel düzeyde YKY'yi tanımlamak ve Arnavutluk'un yerel yönetim reformunu YKY ilkeleri doğrultusunda uygulanmakta olup olmadığını araştırmaktır. Ayrıca, bu YKY ilkesinin uyarlanmasının YKY'nin ortaya çıktığı ülkelerle yakınlaşmaya yol açıp açmadığı sorusuna bir cevap vermeye çalışmıştır.

Tez, bu yazının başında yer alan beş soruyu yanıtlamaya çalıştı. Arnavutluk yerel yönetim reformu öncelikle YKY paradigmasına dâhil mi? İkincisi, reformlar ne şekilde uygulanmaktadır? Üçüncüsü, orijinal YKY ülkelerinde bulunan modellerle Arnavutluk'taki reformlar birbirine yakınsak mı? Dördüncüsü, YKY reformları Arnavutluk'taki yerel yönetimler için etkili olarak algılanıyor mu? Son olarak, hangi aktörler, kuvvetler ve kurumlar YKY'nin uluslararası bir modeline yakınsamayı kolaylaştırıyor ya da önlüyor?

Tez, giriş kısmında yerel yönetimin neden kendisini yenilemesi gerektiğini ele alıp daha sonra Arnavutluk'un yıllar süren yerel yönetimine reform getirme çabalarıyla devam ediyor.

Bu çalışmada benimsenen kuramsal yaklaşımlara kısaca bir göz attıktan sonra, tez Arnavutluk yerel yönetiminin genel bir görünümüne geçti. Sonraki bölüm, yerel yönetim reform planını ve hızla uygulanmasının nedenlerini bize sunmaktadır. Takip eden bölüm, söz konusu vaka incelemesinin seçilişindeki nedene ilişkin bazı açıklamalar, ardından vaka incelemesinin anlatımı ve Kavaje Belediyesi'ne ilişkin bazı genel bilgiler sunar. Bundan sonra tez vaka incelemesine geçer. Vaka incelemesinin amacı, YKY ilkelerinin bir kurumda –ki söz konusu çalışmada bu kurum Kavaje Belediyesi'dir- uygulanışını yakından incelemek suretiyle bu ilkeleri çok daha iyi anlamamızı sağlamaktır. Tez, hiçbir şekilde sadece genel ifadeler veya resmi raporlarla kendisini sınırlı tutmayıp bilakis

reformdan doğrudan etkilenen kişilerin –ki burada kasıt Kavaje Belediyesi personelidir- görüşlerini alarak daha derine gitmeye çalışmıştır. Verdikleri cevaplara ve gözlemlerimize dayanarak, tezin başında sorulan beş soruyu yanıtlamayı başardık.

Vaka incelemesi, Kavaje Belediyesi tarafından başlatılan performans anlaşmalarının, YKY'nin ilk ortaya çıktığı ülkelerde bulunan YKY modelleriyle yakınsamaya yönlendirdiğini açıkça göstermektedir. Bununla birlikte, bu yakınsama, uygulama seviyesinde veya Pollitt'in dediği gibi "uygulamanın yakınsaması aşamasında" şeklinde ifade edilebilir (Pollitt 2001). Bu reform, bir kurumun içerisindeki performansı ölçmeyi amaçladığından Hood'un (1991) ikinci YKY unsuruyla ilintilendirilebilir. Belediyeye bilgi teknolojilerinin getirilmesi, YKY'nin çıktığı diğer ülkelerle yakınsama olarak nitelenemez. Yeni teknolojinin YKY'nin bir parçası olmadığı ortadadır, bu nedenle de, YKY tabanlı reform girişimi olarak adlandırılmaz, çünkü bilgi teknolojisi başlıbaşına YKY'nin ötesine uzanır. Bunun yanında bilgi teknolojisinin, hâlihazırda son derece bürokratik bir örgüt yapısının çalışmalarını iyileştireceği düşünüldüğünden, geleneksel kamu idaresi modelinde bir kullanım bulunduğu bilinmektedir. Arnavutluk yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilen bir diğer reform girişimi olan halkın katılımı, Hood'un YKY modeliyle açıkça ilişkilendirilemez. Şu da var ki, diğer akademisyenler, bu tür reformların gelişmekte olan ülkelerin kamu sektöründe değişim getirmek için çok önemli bir bileşen olduğuna dikkat çekiyorlar (Manning 2001). Bu reformların etkinliği konusuna gelince (teknoloji ve halkın katılımı), inceleme, hükümetlerin hedeflerini ve yetkililerin algılarını gerçekleştirdiklerinden ötürü etkili olduklarını gösteriyor. İtibarlarını korumak gereğiyle yüksek rütbeli yetkililerin, çalışmalarını her zaman pozitif olarak değerlendireceklerini iddia eden diğer yetkililer, performans anlaşmalarının daha az etkili olduğu düşünüyorlardı.

Soruşturulan bir başka alan da, yerel yönetimin Hood'un YKY ilkelerine uygun olarak reforme edilip edilmediğini bulmaktır. Sonuçlar aşağıdaki bir tabloda gösterilmiştir. Yerel yönetim reformu Hood'un YKY ilkeleri doğrultusunda gerçekleşmişse basitçe 'Evet', aksi takdirde "Hayır" yazarız; ve eğer hepsi olmayıp ancak bazı ortak öğeler var ise, bu kez de "Belki" şeklinde belirtiriz.

Hood YKY modelinin ilk unsuru iç yönetimle ilgilidir. Kavaje Belediyesi iç yönetimi, Hükümetin YKY modeliyle ilişkilendirilemez; çünkü yüksek düzeydeki yetkililerin, belediyenin bütçesini kontrol etmelerine rağmen insan kaynaklarını idare etme yetkileri

yoktur. İnsanları işe alma ya da kovma, hem belediyeyi hem de Çalışma Bakanlığını ilgilendiren çok karmaşık bir operasyonun parçasıydı.

İkincisi, araştırma, Kavaje Belediyesi'nin projeleri için net standartlar belirlediğini gösteriyor. Bu nedenle, bu reformun Hood'un YKY modeliyle uyumlu olduğu söylenebilir.

Hood modelindeki üçüncü unsur sonuç kontrolü ile ilgilidir. Bu konuda, Kavaje Belediyesinin, özellikle de STY şemasının devreye girmesinden sonra kendisini reforma tabi tuttuğu sonucuna varabiliriz. Ankete katılanlar, belediyenin sonuç kontrollerine ve bütçe kullanımına daha fazla ağırlık verdiği görüşündedir.

Dördüncüsü, çalışma Kavaje belediyesinin ayrıştırılmadığını gösteriyor. Belediye içinde alıcı ve tedarikçi arasında hiçbir ayırım yapılmadığı için Hood'un YKY modeline uymuyor. Ancak daha yakından baktığımızda, belediyenin kendisinin Tiran vilayetinden ayrıldığını söyleyebiliriz. Bunun yanı sıra belediye, şimdi çeşitli komün ve köyleri içine aldığından, bölge ve nüfus bakımından büyümüştür. Bu nedenle, bağımsız ve daha büyük bir belediyenin kurulması, Hood YKY modelinin bir parçası olmasa da, YKY reformu kategorisine sokulabilir.

Hood'un beşinci unsuru, bir kamu kurumunda daha fazla rekabeti ifade eder. Çalışmamız, belediye içindeki müdürlükler arasında rekabet olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla, bu aşamada belediyenin Hood'un YKY modeline göre reforme edilmediği sonucuna varılabilir.

Çalışma, Hood'un altıncı ögesinin Kavaje Belediyesi tarafından yalnızca kısmen kabul edildiğini gösteriyor. Katılımcıların cevapları, belediyenin az sayıda özel sektör tekniği uyguladığını açıkça göstermektedir. Bunlar, sınırlı dış kaynak kullanımı ve performans anlaşması sisteminin uygulanmasını içerir. Belediye personeli, kurumlarınca özel sektör tekniklerinin uygulanmasının sınırlı düzeyde gerçekleştiğini düşünüyor. Onlara göre, eğitim veya su dağıtımı gibi yüksek değerli hizmetler değil de, temizlik, güvenlik ve atık yönetimi gibi yalnızca küçük hizmetler ihale ediliyor.

Hood'un YKY modelindeki son unsur, kaynak kullanımına odaklanmaktadır. Çalışma, belediyenin daha iyi ve verimli bir kaynak kullanımına yöneldiğini gösteriyor. Bu, esas olarak, personelin azaltılması ile düşen maliyet ve kısılan diğer gereksiz harcamalarla ilgilidir. Çalışma, belediye personelinde büyük değişiklikler olmasa bile, Kavaje

bölgesindeki kamu görevlilerinin sayısının büyük ölçüde azaldığını gösteriyor. Dolayısıyla bu reformun Hood'un YKY modeliyle uyumlu olduğu söylenebilir.

Tablo Hata! Belgede belirtilen stilde metne rastlanmadı..22. Kavaje Belediyesinin YKY'in Hood Modeli ile Karşılaştırması

.Kıdemli Pozisyonlar İçin Daha Fazla Özerklik					☺
Performans Ölçümü		☺			
Çıkış Kontrolünde Daha Fazla Önem Verir		☺			
Kamu Sektöründe Büyük Rekabet					☺
Özel Sektör Yönetim Stillerinin Uyarlanması				☺	
Daha İyi Kaynak Kullanımı		☺			
Kamu Sektörü Birimlerinin Daha Büyük Dağılımı.				☺	

YKY ilkelerinin Arnavutluk yerel yönetim birimleri tarafından uygulanmış ve yürürlüğe geçirilmiş olduğu açıktır. Ancak bu, kısmi olarak gerçekleşmiştir. YKY ilkelerinin yakınsaması da kısmi olmuştur. Yerel yönetim reformu, bazıları açıkça YKY'den alınan yeni reform uygulamaları doğrultusunda geleneksel modelin ötesine geçmiş olsa da, ancak yer yer beliren ve eksik nitelikte olduğu ifade edilebilir. Öte yandan, Arnavutluk yerel yönetim reformunun bütün öğelerini YKY menüsünden seçmediği gayet açık. Bunun nedeni, Arnavutluk ortamının reformun başlangıçta ortaya çıktığı OECD ülkelerinden çok farklı olması. Politik militanlık, yolsuzluk, zayıf yasa ve kültürel normlar gibi faktörler, YKY paketinin tamamının yerel yönetim birimleri tarafından adaptasyonunu engellemiştir. Kesin önlemler alınmadığı ve "gerçek ve gerekli" standartlar getirilmediği sürece, yakın gelecekte YKY reformlarının uygulanması

imkansız olacaktır. Mevcut durumda, anlamlı herhangi bir reform getirmeye yönelik herhangi bir teşebbüs sadece karşıt etkiye neden olacaktır.

EKLER

Birinci Bölüm: Hükümet Görevlilerinin Kişisel Bilgileri

1. Eğitim seviyeniz nedir?
2. Yerel yönetim görevlisi olarak ne zamandan beri çalışıyorsunuz?
3. Kavaje Belediyesinde ne zamandan beri çalışıyorsunuz?
4. Konumunuz nedir?
5. Konum seviyeniz nedir?
6. İşiniz ne içeriyor? Lütfen açıkla

İkinci Bölüm: Kavaje Belediyesinin İç Reform Girişimleri

1. YKY reformları hakkında ne düşünüyorsunuz?
2. Kendi başlarına özgürce hareket etmelerine izin veriliyor mu? Nasıl? Lütfen tanımla.
3. Kavaje Belediyesi açık standartlar ve performans ölçütleri koydu mu? Lütfen tanımla.
4. Belediye vurgusu çıktı kontrolü yapıyor mu? Nasıl? Lütfen açıkla.
5. Kavaje Belediyesi birimleri ayrıştırıldı; Yani, işlevleri yarı pazar formlarına ayırarak alıcı ve tedarikçi ayrımları olacak mı?
6. Hükümet, Kavaje Belediyesi ve diğer yerel yönetim kurumları arasındaki bölümler arasındaki rekabeti teşvik ediyor mu? Nasıl?
7. Kavaje Belediyesi organizasyonda özel sektör yönetim tekniklerini kullandı mı? Hangi teknikler ve nasıl?
8. Kavaje Belediyesi, kaynak kullanımına ilişkin düzenlemeler getirdi mi ve maliyet azaltmaya da vurgu yaptı? Nasıl?
9. Kavaje Belediyesi hangi reformları başlattı?

10. Reform girişimleri belediyede nasıl uygulanmaktadır?
11. Reform girişimleri hükümet politikası açısından başarılı mı?
12. Reform girişimleri algılamalarınızda başarılı mı?

REFERENCES

Allinson, C. (1984). *Bureaucratic Personality and Organization Structure*. Hants: Gower Publishing Company.

Amna, E. (2000). Towards a New Concept of Local Self-government? In E. Amna, & S. Montin, *Towards a New Concept of Local Self-Government* (pp. 214-218). Bergen: Fagbokforlaget.

Anastasakis, O. (2008). The EU's Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a More Pragmatic Approach. *Southeast European and Black Sea Studies* , 365-377.

Anderson, J. (2003). *United Decentralization, Local Powers and Local Development*. Retrieved January 20, 2016, from Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance: <http://hdrnet.org/487/1/Anderson.pdf>.

Armstrong, A. (1998). A Comparative Analysis: New Public Management - The Way Ahead. *Australian journal of Political Science* , 12-24.

Barber, M. P. (1984). *Public Administration*. Plymouth: Macdonald & Evans.

Barberis, P. (1998). The New Public Management And A New Accountability. *Public Administration* , 451-470.

Batley, R., & Larby, G. A. (2004). *The Changing role of Governemnt: The Reform of Public Services in Developing Countries*. New York: Palgrave Macmillan.

Bogdani, M. (2007). Albania and the European Union. In J. Loughlin, *Local Government and Decentralization* (pp. 195-206). London: I.B Tauris.

Bowornathana, B. (2001). Putting New Public Management to Good Use: Autonomous Public Organizationa in Thailand. *Fifth international Research Symposium on Public Management on Building Public Private Partnerships: Theoretical and empirical Developments*. Barcelona.

Bozeman, B. (2002). *Bureacracy and Red Type*. New Jersey: Prentice-Hall.

BRIMA. (2002). *Survey on Publiic Opinion: Local Government Reform Project*. Skopje: Brima.

- Brown, K., Waterhouse, J., & Christine, F. (2003). Change Management Practices: Is a Hybrid Model a Better Alternative for Public Sector Agencies? *Journal of Public Sector Management* , 230-241.
- Buckanan, J. M. (1984). *Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Caiden, G. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- Carlisle, H. M. (2004). Bureaucracy Under Attack. *Advanced Management Journal* , 37-43.
- Caulfield, J., & Larsen, H. O. (2002). *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske + Budrich.
- Cepiku, D., & Mititelu, C. (2010). Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania between the Weberian Model and the New Public Management. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* , 50-78.
- Cherkrezi, C. A. (1919). *Albania: Past and Present*. New York: The Macmillan Company.
- Christensen, P. F. (1998). Performance and Divestment of State-Owned. *Public Administration and Development Enterprises in Ghana* , 281-293.
- Civici, A. (2012, November 28). *monitor.al*. Retrieved September 21, 2016, from 100 years: Albanian Economy during Communism: <http://www.monitor.al/100-vjet-ekonomia-shqiptare-gjate-regjimit-komunist-1945-1990/>
- Common, R. K. (1999, October). *Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*. Retrieved September 18, 2016, from <http://etheses.whiterose.ac.uk/>: <http://etheses.whiterose.ac.uk/2484/1/DX211971.pdf>
- COMPASS. (2001). The Organization and Structure of Local Government in Albania. *Community and Public Administration Strategy* , 1-71.
- Council of Europe. (1993). *Local referenda, Local and regional authorities in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- Crawford, K. G. (1954). *Canadian Municipal Government*. Toronto: University of Toronto Press.
- Crook, C. (1987, September 18). The Future of the State. *The Economist* .
- Dankoff, R., & Elsie, R. (2000). *Evliyā Çelebi in Albania and Adjacent Regions (Kosovo, Montenegro, Ohrid)*. Chicago: BRILL.
- Dernhard, R. B. (2011). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.

- Dhimitri, E., Dollija, E., & Bello, M. (2012). Result Based Management in Albanian Local Governments. Case Study-Municipality of Korca. *Public Management and Public Policy* , 14-23.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* , 147-160.
- Doig, A. (1997). The Privatisation of the Property Services Agency: Risk and Vulnerability in Contract-Related Fraud and Corruption. *Public Policy and Administration* , 13-28.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (1998). Policy Transfer, a Framework for Comparative Analysis. In C. Polidano, D. Hulme, & M. Minogue, *Beyond the New Public Management : Changing Ideas and Practices in Governance* (pp. 38-58). MA: Edward Elgar Publishing.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From Old Public Administration To New Public Management . *Public Money & Management* , 9-16.
- E.J.Hobsbawm. (1992). *Nations and Nationalism Since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elbasani, A. (2009). EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading: The Limits of Europeanization in Challenging Contexts. *KFG Working Paper* , No.2.
- EU. (2014). *Albania Progress Report*. Brussels: European Commission.
- European-Commission. (2015). *IPA 2015 Action Programme for Albania: Sector Reform Contract for Public Administration Reform*. Retrieved May 12, 2017, from ec.europa.eu: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/albania/ipa/2015/ipa-2015-038715.01-al-sector-reform-contract-for-public.pdf>
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Finn, J.-G. (2008). *Building Stronger Local Governments and Regions: An Action Plan for the Future of Local Governance in New Brunswick*. New Brunswick: Report of the Commissioner on the Future of Local Governance.
- Flynn(a), N. (1993). *Public Sector Management*. London: Garvester Wheatsheaf.
- Flynn, N. (2002). Explaining New Public Management: The Importance of Context. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr, & C. Pollitt, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.

- Frank, J., & Martinez-Vazquez, J. (2016). *Decentralization and Infrastructure in the Global Economy: From Gaps to Solutions*. New York: Routledge.
- Georgievski, L. (2003, April 8). Thesis for Surviving Macedonian Nation and State. *Ndnevnik* , p. Online Version.
- Gurra, A., & Hoxha, A. (2001). *Local Self-Government and Decentralization: Case of Albania. History, Reformes and Challenges*. Tirana.
- Heald, D. (1999). The Relevance of Privatization to Developing Economies . *Public Administration and Development* , 3-18.
- Hodaj, F. (2001). Republic of Albania: Albanian Association of Municipalities. *Strengthening the European Tendencies of Development in Local Self-Government* , 1-16.
- Hoffman, J. (2005). Integrating Albania: the Role of the European Union in the Democratization Process. *Albanian Journal of Politics* , 55-74.
- Holmes, M., & Shand, D. (1995). Management Reform: Some practitioner Perspectives on the Passt Ten Yars. *Governance* , 551-578.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration* , 3-19.
- Hoxha, A. (2001). Local Government in Albania. In E. Kandeve, *Stabilization of Local Governments* (pp. 41-87). Budapest: OSI/LGI.
- Hoxha, E. (1982). *History of the Party of Labour of Albania*. Tirana: «8 NËNTORI» Publishing House.
- Hughes(a), O. E. (2003). *Public Management and Administration*. New York: Palgrave Mcmillan.
- Hughes, O. E. (1998). *Public Managmeent and Administration: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hulme, D., & Turner, M. (1997). *Governance, Administration and Development : Making the State Work*. West Hartford: Palgrave HE.
- Inalcik, H. (1954). *Hicrî 835 tarihli Sûret-i defter-i sancak-i Arvanid*. Ankaara: Türk Tarih Kurumu Basımevi. OCLC 16745883. (Turkish).
- INSTAT. (2011). *Population Census*. Tirane: INSTAT.
- Islam, F. (2015). New Public Management: A Dominating Paradigm in Public Sectors. *African Journal of Political Science and International Relations* , 142-155.
- Jokay, C. (2001). Local Government in Bosnia-Herzegovina. In E. Kandeve, *Stabilization of Local Government*. Budapest: OSI/LGI.

Kaboolian, L. (1998). The New public Management: Challenging the Boundries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review* , 189-193.

Kavaje Municipality. (2015, January 20). *Official Website of the Municipality of Kavaje*. Retrieved October 28, 2016, from Kavaje Municipality: http://www.bashkiakavaje.gov.al/web/Levizjet_Demografike_173_1.php

Kerstin, N. (2002a). *Qualifizierung der lokalen Demokratie. Habilitation*. Habilitation.: Philipps University PhilippsUniversity.

Kersting, N., & Vetter, A. (2003). *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Khademian, A. M. (1998). Waht Do We Want Public Managers to Be? Comparing Reforms. *Public Administration Review* , 269-273.

Lami, R. (2014). Formal Decentralization of Local Governance in Albania . *CBU International Conference on Innovation, Technology Transfer and Education* (pp. 1-5). Prague: OJS.JOURNALS.CZ.

Lane, J.-E. (2000). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.

Lichfield, N. (1996). *Community Impact Evaluation*. London: UCL Press.

Limited, M. D. (2006). *Local Government Structure and Efficiency*. Wellington: A report prepared for Local Government New Zealand .

Malee, S. (2004). *Managing civil service reform in Thailand, 1980-1999: Analytic narratives*. London: London School of Economics and Political Science.

Manning, N. (2001). The Legacy of the New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences* , 297-312.

Maor, M. (1999). The Paradox of Managerialism. *Public Administration Review* , 5-18.

Marcetic, G. (2005). Civil Servants and Transition. *REVIJA ZA SOCIJALNU POLITIKU* , 13-156.

Martinez-Vazquez, J. (2011). *and, The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory Challenges in Practice*. Mandaluyong City: Asian Development Bank.

Merton, R. K. (1952). *Bureaucratic Structure and Personality*. New York: Free Press.

Meyer, M. W., & Blau, P. M. (1971). *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House, Inc.

Meyer, S., & Hinrik, J. (2009). Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe. *International Review of Administrative Sciences* , 509-528.

- Mills, C. W., & Gerth, H. H. (1948). *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Lowe and Brydone Limited.
- Ministry of Finance. (2014). *Financial and Economic Analysis of Local Government Units*. Tirane: Ministry of Finance.
- Minogue, M. (2001). The Internationalization of New Public Management. In W. McCourt, *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State* (pp. 1-19). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Möckli, S. (1995). *Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates*. St.Gallen: Institut für Politikwissenschaft.
- Mongkol, K. (2007). *Implementing New Public Management in a Developing Country: The Case of Thailand*. Canberra: The University of Canberra.
- Monitor. (2012, November 28). *monitor.al*. Retrieved September 21, 2016, from 100 Years: Economy during Zog's and WWII Era: <http://www.monitor.al/100-vjet-ekonomia-ekohes-se-zogut-dhe-l-ii-boterore/>
- MoSLI. (2015). *National Crosscutting Strategy for Decentralization and Local Governance*. Tirane: Minister of State for Local Issues.
- Mussari, R., & Cepiku, D. (2007). Public Administration Reform in Transition: Reflections from the Albanian Experience. *Public Management Review* , 353-375.
- Naz, F., & Ehsan, M. (2003). Origin, Ideas and Practice of New Public Management: Lessons for Developing Countries. *Asian Affairs* , 30-48.
- Nunberg, B. (1992). *Managing the Civil Service: Reform Lessons From Advanced Industrialized Countries*. Washington D.C.: Policy Research Working Paper.
- O'Donnell, J. (1999). *A Coming Of Age: Albania During Enver Hoxha*. New York: COLUMBIA UNIVERSITY PRESS.
- O'Donnell, M., & Turner, M. (2005). Exporting New Public Management: Performance Agreements in a Pacific Microstate. *International Journal of Public Sector Management* , 615-628.
- OECD. (1998). *Public Management Reform and Economic and Social Development*. Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* , 377-388.

- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review* , 377-388.
- Ospina, S., & Grau, N. C. (2007). Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability: Some lessons from Latin America. *Public Management Review* , 229-251.
- Ostrom, V. (1989). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscalosa: University of Alabama Press.
- Özcan, S., & Pajollari, E. (2015). Central and Local Government Relations in Albania: Toward Decentralization. *Epoka University Journal* , 1-11.
- Pearson, O. (2004). *Albania in the Twentieth Century, A History* . London: Centre For Albanian Studies.
- Peirre, J. (2002). Assessing Local Autonomy. In D. King, & J. Pierre, *Challenges to Local Government* (pp. 37-54). London: SAGE Publications Ltd.
- Pejanovic, M. (2010). *Local Self-Government: A Must for Democracy, Civil Society and EU Integration*. Berlin: Berghof Publications.
- Polidano, C. (1999). The new public management in developing countries . *Public Management* , 121-132.
- Pollit, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Cambridge: MA: Basil Blackwell.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2001). Clarifying Convergence Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review* , 471-492.
- Pollo, G. (2016). *Transparency and public participation: The Albanian case of Open Government Partnership*. Retrieved May 13, 2017, from Academicus International Scientific Journal Official Website: file:///C:/Users/shtal/Desktop/Academicus-MMXII-6-035-040.pdf
- Prime Ministry; STAR. (2014). *Report Regarding the Bill "On the New Territorial-Administrative Divion of the Local Government in the Republic of Albania"*. Tirane: Prime Ministry & STAR.
- Prime-Ministry. (2014). *Reforma Territoriale*. Retrieved October 09, 2016, from Historical overview: <http://www.reformaterritoriale.al/en/reform/history>
- Promberger, K., & Rauskala, I. (2003). *New Public Management - An Introduction from the UK Perspective*. Innsbruck: Universität Innsbruck.

- Rainey, H. G. (2003). *Understanding & Managing Public Organizations*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Rauskala, I. (2003). *New Public Management – An Introduction from the UK Perspective*. Innsbruck: Universität Innsbruck, Zentrum für Verwaltungsmanagement.
- Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapore: UNDP.
- Sandford, B. (1994). *Governments in Transition: A New Paradigm in Public Administration*. Charlotte, Prince Edward Island, Canada,: Commonwealth Association for Public Administration and Management.
- Sarker, A. E. (2006). New public management in developing countries: An analysis of success and failure with particular reference to Singapore and Bangladesh. *International Journal of Public Sector Management* , 180=203.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: SAGE publications.
- Savoie, D. j. (1995). What is wrong with the new public management? *Canadian Public Administration* , 112-121.
- Schaffer, B. B. (1969). The Deadlock in Development Administration. In C. Leyis, *Politics and Change in Developing Countries: Studies in Theory and Practice of Development* (pp. 177-211). Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schick, A. (1998). Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms. *The World Bank Research Observer* , 123-131.
- SHEME, S. (2014, September 5). Administrative-Territorial Reform: A necessity for Resource Management. *Telegraf* .
- Shqiperia. (2015, February 4). Albanian Cities - Kavaje. *Shqiperia.com* , p. Online.
- ShtetiWeb. (2014). *ShtetiWeb*. Retrieved October 23, 2016, from Ndarja e Re Administrative Territoriale: <http://shtetiweb.org/2014/08/01/ndarja-e-re-administrative-territoriale/>
- Shutina, D. (2013). Reforma Administrativo-Territoriale dhe Qeverisja ne Shume Nivele: Nevoja, Sfifa dhe Rekomandime. *Co-Plan* , 1-32.
- SIGMA. (2004). *Public Management Profiles of Western Balkan Countries: Albania*. Retrieved October 15, 2016, from www.sigmaweb.org

- SIGMA(a). (2009, May). *Albania Public Service, Assessment*. Retrieved October 16, 2016, from <http://www.si-gmaweb.org/dataoecd/31/33/43912621.pdf>
- Singh, A. (2003). Questioning the New Public Management. *Public Administration Reivew* , 116-119.
- Skarica, M. (2012). Administration Reforms in a Fragile Institutional Framework. *Croatian and Comparative Public Administration* , 361-389.
- Škarica, M. (2012). Public Administration Reforms in Fragile Institutional Framework: The Case of Albania. *UPRAVNE REFORME U JUGOISTOČNOJ EUROPI* , 361-388.
- SKL-Intenrational. (2012). Territorial reform in Albania: Study for the Albanian Association of Communes. *SKL International* , Project number: 122210310.
- Stake, R. E. (1995). *The Art og Case Study Research*. Oaks, California: Sage Publications.
- STAR, & Cuci, B. (2014). *Albanian Local Government Analysis*. Tirane: Ministry of State for Local Issues .
- Stillam, R. (2000). *Public Administration*. Boston: Houghon Mifflin Company.
- Stoker, G. (1991). Trends in European Local Government. In G. Stoker, & R. Batley, *Local Government in Europe. Trends and Developments* (pp. 1-20). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Sundaram, P., & Caiden, G. E. (2004). The specificity of public service reform. *Public Administration and Development* , 373-383.
- Tase, P. (2012). Italy and Albania: The Political and Economic Alliance and the Italian Invasion of 1939. *Council of Hemispheric Affairrs* , 62-70.
- Taska, E., & Zela, N. (2010). *Roli dhe zhvillimi i E-Gov në Shqipëri (The Role and Development of E-Government in Albania)*. Tirane: Departamenti i Administratës Publike.
- Tindal, C. (1977). *Structural Changes in Local Government:Government for Urban Regions*.. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
- Todorovski, I. (2001). Local Government in the Macedonia. In E. Kandeve, *Stabilization of Local Governments* (pp. 241-289). Budapest: Design & Layout by Createch Ltd.
- Tom, P., & Waterman, R. H. (1982). *In Search Of Excellence*. New York: Harper& Row.
- Tonwe, D. A. (2011). Conceptualizing Local Government from a Multi-Dimensional Perspective. *CS Canada Higher Education of Social Science* , 1-6.
- Tullock, G. (1970). *Private wants, public means;: An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government*. New York: Basik Books.

Turner(b), M. (2002). Choosing Items from the Menu: New Public Management in Southeast Asia. *International Journal of Public Administration* , 1493-1512.

Turner, M., & Halligan, J. (1999). Bureaucracy and the Alternatives in East and Southeast Asia. In K. Henderson, & O. P. Dwivedi, *Bureaucracy and the Alternatives in World Perspective* (pp. 129-195). New York: St.Martin's Press.

UNDP. (1994). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

Vickers, M. (1999). *The Albanians: A Modern History*. London; New York: I. B. Tauris.

Vigoda(a), E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review* , 527-540.

Vigoda, E., & Golembiewski, R. T. (2001). Citizenship Behavior and the Spirit of New Managerialism: A Theoretical Framework and Challenge for Governance. *The American Review of Public Administration* , 273-295.

Vokopola, Z. (2014). *Technology and Information Flow in Albania, a Tool to Increase Citizens Participation*. Elbasan: Urban Research Institute .

Vyas-Doorgapersad, S. (2011). Paradigm Shift From New Public Administration to New Public Management: Theory and Practice in Africa. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa* , 235-250.

Wallis, M. (1989). *Bureaucracy: Its Role in Third World Development*. London: Macmillan Publishers.

Weber, M. (1946). Politics as a Vocation. In H. H. Gerth, & C. W. Mills, *From Max Weber* (p. 95). New York: Oxford University Press.

Wikimedia. (2014). *Harta e Rrethit Kavaje (Kavaje Municipality's Map)*. Retrieved May 21, 2017, from [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Harta_e_Rrethit_Kavaj%C3%AB_\(v.2014\).svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Harta_e_Rrethit_Kavaj%C3%AB_(v.2014).svg)

Wollman, H. (2002). Recent Democratic and Administrative Reforms in Germany's Local Government: Persistence and Change. In J. Caulfield, & H. O. Larsen, *Local Government at the Millennium* (pp. 63-89). Opladen: Springer VS.

World Bank. (2015, September 15). *The World Bank*. Retrieved September 22, 2016, from [www.worldbank.org: http://www.worldbank.org/en/country/albania/overview](http://www.worldbank.org/en/country/albania/overview)

World Bank. (1997). *World Development Report*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank(a). (1995). *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. New York: Oxford University Press.

World Health Organization . (2002). *Community Participation in Local Health and Sustainable Development: Approaches and Techniques*. Retrieved May 13, 2017, from

European Sustainable and Health Series 4:
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0013/101065/E78652.pdf

Yamamoto, H. (2003). New Public Management - Japan's Practice. *Institute for International Studies: IIPD Policy Paper 293E*, 1-26.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Zelinger, S. (2010). *Explaining Local Self-Government Reform in Bosnia and Herzegovina: An External Government Approach*. Retrieved January 20, 2018, from CEU eTD Collection: file:///C:/Users/shtal/Desktop/zelinger_stepan.pdf

Zhelyazkova, A. (2000). Albanian Identities . *International Centre for Minority Studies and Intercultural Relations (IMIR)* , 1-30.

Zickel, R., & Iwaskiw, W. R. (1992). *Albania a country study*. Washington D.C: Library of Congress.