T.C.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

# AVRUPA BİRLİĞİ İLE ETKİLEŞİM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE YERELLEŞME EĞİLİMLERİ VE DEMOKRATİK KATILIM

Alpaslan YİĞİT

1148208154

DANIŞMAN

Prof. Dr. Berkan DEMİRAL

EDİRNE 2017

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

# AVRUPA BİRLİĞİ İLE ETKİLEŞİM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE YERELLEŞME EĞİLİMLERİ VE DEMOKRATİK KATILIM

Alpaslan YİĞİT
1148208154

DANIŞMAN
Prof. Dr. Berkan DEMİRAL

EDİRNE 2017

**Tezin Adı:** Avrupa Birliği İle Etkileşim Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerelleşme Eğilimleri ve Demokratik Katılım

**Hazırlayan:** Alpaslan YİĞİT

## ÖZET

Dünyada son zamanlarda küreselleşme olgusuyla yerel yönetimlerin varlık nedenleri olarak ileri sürülen faktörlerin çok büyük bir kısmı süreç içerisinde anlamlarını ve önemlerini yitirmişlerdir. Ancak yerel yönetimlerin yerel demokrasi okulu olma işlevi hiçbir zaman anlamını ve önemini yitirmemiştir. Ancak bunun sağlanabilmesi için halk katılımının temsili demokrasinin çok ötesinde bir düzeye yükseltilmesi de kaçınılmaz görünmektedir. 1980'lerde yeni kamu yönetimi hareketi ile başlayan ve 1990'larda yeni kamu işletmeciliği ile süren anlayış özellikle yönetişim düşüncesinde kendini somutlaştırmıştır. Fakat merkeziyetçiliğin Fransız kamu yönetiminin etkisiyle çok güçlü olduğu Türkiye'de bu etkilerin görülmesi hızlı olmamıştır. Bu noktada en önemli katalizörün Avrupa Birliği'nin yerelleşmeye bakış açısının olduğunu görmekteyiz.

Türkiye hiçbir zaman Avrupa bütünleşmesinin dışında yer almak istememiştir. Bu nedenle küreselleşme ve demokratikleşme sürecinin de etkisiyle kendi kurumlarını yenileyen Türkiye için Avrupa Birliği'nin yönergeleri Türkiye'nin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması için gerekli ve önemli bir etkendir. Bu çalışmamızda Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliği için gerçekleştirmesi gereken uyum reformlarının Türk yerel yönetimler üzerindeki yarattığı yerelleşme ve demokratik katılım etkileri üzerinde durulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Avrupa Birliği, Küreselleşme, Yerelleşme, Yönetişim, Katılımcılık.

**Name of Thesis:** İn The Process of İnteraction With European Union, The Leaning of Localization İn Local Governments of Turkey and Democratic Participation

**Prepared by:** Alpaslan YİĞİT

## ABSTRACT

Recently in the world, with the concept of globalization, a big part of the factors that has been presented as the reasons for the existence of local administrations has lost its meaning and importance during the process. However, the function of local administrations being a local democracy school has never lost its influence and its meaning. Nonetheless, it seems inevitable to boost the participation of people beyond the level of representative democracy. The understanding of the new public administration movement started in the 1980s and continued with the new public enterprise movement in 1990sembodied itself especially in the concept of administration. However, in Turkey which the centralization is dominant as a result of French local administration, those impacts have not been seen immediately. At that point, it could be seen that the most effective catalyzer is the European Union's (EU) point view of localization.

Turkey has never wanted to be outside of the EU's unification. Therefore, as also a result of globalization and democratization period, the EU's instructions are necessary and significant factors to reach the level of contemporary civilization for Turkey which has renewed its own institutions. In this study, it is dwelled on the effects of adaptation reforms, which Turkey needs to actualize to become a member of the EU, on localization and democratic participation.

**Keywords:** Local Governments, European Union, Globalization, Decentralization, Governance, Participation

# ÖNSÖZ

Dünyamız son yıllarda küreselleşmenin de etkisiyle hızla değişmektedir. Bu değişimler ülkelerin yönetim yapılarında da bir takım değişimleri ve yenilikleri beraberinde getirmektedir. Artık dünyamız iletişim çağıyla birlikte uzak yakın kavramı önemini yitirmektedir. Bunun neticesinde bireyler daha sorgulayıcı ve araştırıcı bir kimlik kazanmıştır. Bu durum yönetim yapılarında da kendini göstermesiyle artık bireyler temsili demokrasiden ziyade katılımcı bir yönetişim politikası izlemektedirler. Bundan dolayı da ülkeler yerel yönetim yapılarını günün çağdaş sistemine göre düzenlemeleri gerekmektedir.

Bu bağlamda Türkiye'de çağdaş sistemin dışında kalmak istememesiyle yerel yönetim yapılarını bu düzene göre yenilemektedir. Bunları yaparken de en önemli katalizör Avrupa Birliği ve onun getirdiği uyum reformlarıdır. Bu çerçevede yapılan çalışmalar Türk yerel yönetim sisteminin ağır bir merkeziyetçi yapıdan kurtarılarak, yerelleşmeye ve demokratik katılıma yönlendirme çalışmalarıdır.

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Birliğinin yerelleşmeye ve katılımcılığa bakış açısının Türk kamu yönetiminin geleceği açısından son derece önemli olduğu ve bu sebeple Türkiye'nin kendine bir yol haritası hazırlamasının gerektiğini ortaya koymaktır. Bu kapsamda Avrupa Birliğine üyelik sürecinde hazırlanan ilgili belgeler ve raporlar incelenerek Türkiye'nin bu bağlamda yaptığı yerel yönetim düzenlemelerine değinilecektir. Konunun genişliği ve derinliği sebebiyle, ulusal ve uluslararası birçok kaynak bulunmakta ve bu kaynakların tümüne yer vermenin, tezin kapsamını aşacağı gerekçesiyle, temel olarak görülen belgelerden yararlanılarak ayrıntılı incelemelerden kaçınılmıştır. Son olarak bu çalışmanın ortaya çıkmasında ve çalışma konusunu seçmemde bana yardımcı olan tez danışmanım Prof. Dr. Berkan DEMİRAL' a ve yüksek lisans hayatımda ders aldığım Trakya Üniversitesi kamu yönetimi hocalarıma ve her zaman maddi ve manevi olarak yanında olan aileme ve dostlarıma sonsuz teşekkür ederim.

Alpaslan YİĞİT

Edirne 2017

# İÇİNDEKİLER

**ÖZET……..……i**

**ABSTRACT…….……ii**

**ÖNSÖZ……iii**

**İÇİNDEKİLER……..……iv**

**KISALTMALAR…….……x**

**1. GİRİŞ……...……..……1**

**2. DÜNYA'DA VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YERELLEŞME ANLAYIŞI……...……5**

2.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Tanımı……...…...…5

2.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri……...……6

2.3. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimler……...……7

2.3.1. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi……..…7

2.3.2. Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlere Bakışı……...……8

2.3.3. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetim Sistemleri……...…....10

2.3.3.1. Fransız Tipi Bonapartist Sistem ……...……..10

2.3.3.2. Fedaratif Sistem……...……...11

2.3.3.3. Anglo Sakson Sistemi……...……..12

2.3.3.4. İskandinav Sistemi……...……...12

2.3.3.5. Eski Doğu Bloku Ülkeleri sosyalist Sistemi…….....…….13

2.4. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetim Politikaları, Uygulamaları ve Kavramları……..14

2.4.1. Subsidiarite (Hizmette Yerellik) İlkesi……...……14

2.4.2. Avrupa Konseyinde Yerellik……...……...16

2.4.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı……...….17

2.5. Dünyada Yerelleşme Çabaları……...…….19

2.5.1. Küreselleşme ve Yerelleşme……...…….…..….20

2.5.2. Çeşitli Ülkelerde Yerelleşme……...…….…..…23

2.6. Avrupa Birliği'nin Yerelleşme Anlayışı……...…..…….27

**3. TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLER ve AVRUPA BİRLİĞİ ENTEGRASYONU….....….29**

3.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihi ve Yapılanması……...…...29

3.2. Türkiye'de Yerel Yönetim Birimleri……...……...32

3.2.1. Belediyeler……...……...32

3.2.1.1. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları……...……...33

3.2.1.2. Belediyenin Organları……...……..34

3.2.3.2.1. Belediye Meclisi……...……..35

3.2.3.2.2. Belediye Encümeni……...……..38

3.2.3.2.3. Belediye Başkanı……...…….39

3.2.2. Büyükşehir Belediyeleri……...……...40

3.2.2.1. Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları……..…...41

3.2.2.2. Büyükşehir Belediyesi Organları……...…….43

3.2.2.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi……...…...44

3.2.2.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni……...…...45

3.2.2.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı……...……..45

3.2.3. İl Özel İdareleri……...47

3.2.3.1. İl Özel İdarelerinin Görev ve Sorumlulukları……...……..47

3.2.3.2. İl Özel İdaresinin Organları……...…….48

3.2.3.2.1. İl Genel Meclisi……...……48

3.2.3.2.2. İl Encümeni……...……..49

3.2.3.2.3. Vali……...……...50

3.2.4. Köyler……...……..52

3.2.4.1. Köyün Görev ve Yetkileri……...……52

3.2.4.2. Köyün Organları……...……..54

3.2.4.2.1. Köy Derneği……...…….54

3.2.4.2.2. Köy İhtiyar Meclisi……...……..54

3.2.4.2.3. Muhtar……...……..55

3.3. Avrupa Birliği'nin Türk Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri……..…..55

3.3.1. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimler…….……..57

3.3.1.1. Türkiye'de Avrupa Birliği Entegrasyon Süreci ve Yerel Yönetimler……..58

3.3.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Yerel Yönetimleri…….61

3.3.1.3. Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı……...65

**4. YERELLEŞME – KATILIM İLİŞKİSİ…….……68**

4.1. Klasik Kamu Yönetim Yapısı……...……..68

4.2. Yerel Yönetimler – Demokrasi ilişkisi……...……70

4.3. Temsili Demokrasiden Katılımcı Demokrasiye Geçiş……...…72

4.4. Yeni Kamu Yönetimi……...……...75

4.5. Yeni Kamu İşletmeciliği……...……..78

4.6. Klasik Kamu Yönetimi Yapısından Yerelleşmeye Geçiş……...……83

4.7. Yerelleşme ve Yönetişim Anlayışı……...……..85

4.7.1. Çok Katmanlı Yönetişim……...…….88

4.8. Yerelleşme Eğilimini Etkileyen Faktörler……...……...91

4.8.1. Küreselleşme……...……91

4.8.2. Adem-i Merkeziyetçilik……...……...93

4.8.3. Sivil Toplum Kuruluşları……95

4.8.4. Serbest Piyasa Mekanizması……...……96

4.9. Katılımcılık ve İyi Yönetişim……...……..……....97

**5. AVRUPA BİRLİĞİNİN ETKİSİYLE TÜRKİYE'DE YERELLEŞME ANLAYIŞI VE DEMOKRATİK KATILIM YOLLARI……101**

5.1. Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları……..…....101

5.1.1. Türkiye'de Planlı Dönemde Reform Çalışmaları……...…..102

5.1.2. Avrupa Birliği Sürecinde Resmi Belgelerde Yerel Yönetimler……...108

5.2.3. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı……...…….123

5.2.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu……...……128

5.2.5. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası……...……129

5.2.6. 5302 İl Özel İdaresi Yasası……...……133

5.2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katılım ve Yapılan Düzenlemeler…...…..136

5.2.1. Belediyelerde Yönetime Katılım Konusunda Yapılan Düzenlemeler..137

5.2.2. İl Özel İdarelerinde Yönetime Katılım Konusunda Yapılan Düzenlemeler……...….140

5.3. Yerel Gündem 21……...……...143

5.4. Türkiye'de Yerel Yönetimlere Katılım Türleri ve Yolları……...…145

5.4.1. Kent Konseyi……...…….……146

5.4.2. Meclis Toplantıları……...…….148

5.4.3. Halk Oylaması/Referandum……...……...148

5.4.4. Halk Toplantıları……...……149

5.4.5. Danışma Kurulları……...……...…149

5.4.6. Planlama Çemberleri……..……..150

5.4.7. Yurttaş Girişimleri ve Kurulları……..…….150

5.4.8. Kamuoyu Yoklamaları……..……...151

5.4.9. Gelecek Atölyeleri……..…….151

5.4.10. İletişim Demokrasisi……..……152

5.4.11. Telefon……..…….153

5.4.12. Dilekçe……..…….154

5.5. Türkiye'de Yerel Yönetimlere Katılan gruplar ve Katılım Sürecinde Yaşanan Sorunlar…….155

5.5.1. Kadınların Yerel Yönetimlere Katılımı……..…….155

5.5.2. Gençlerin Yerel Yönetimlere Katılımı……..…...158

5.5.3. Engellilerin Yerel Yönetime Katılımı……..……160

5.5.4. Göçmenlerin ve Vatandaş olmayan Yabancıların Yerel Yönetime Katılımı…….…162

5.5.5. Yerel Yönetimlerde Vizyon Sorunu……..……..163

5.5.6. Açıklık ve Şeffaflık Sorunu……..……...164

5.5.7. Halk Katılımının Yetersizliği Sorunu……..……165

5.5.8. Eğitim Sorunu……..……167

**BULGU – ÖNERİ VE SONUÇ ……..……..168**

**KAYNAKÇA……...179**

# KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AET : Avrupa Ekonomik Topluluğu

AKÇT : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

AT : Avrupa Toplulukları

AYKOME : Altyapı ve Ulaşım Hizmetlerinin Koordinasyonu

AYYÖŞ : Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi

Çev : Çeviri

DEA : Düzenleyici etki analizleri

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

Ed : Editör

EURATOM : Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu

IPA : Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

IULA-EMME : Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı

KAYA : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KÖYDES : Köy Alt Yapısını Destekleme Projesi

KYTK : Kamu Yönetimi Temel Kanunu

MEHTAP : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

NUTS :Nomenclature of territorial units for statistics

ODGP : Ortak Dış ve Güvenlik Politikası

OTP : Ortak Tarım Politikası

ss : Sayfa Sayısı

TEMA : Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı

TESEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı

TODİE : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

UNDP : Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

USA :United States of America

YKİ : Yeni kamu işletmeciliği

YKY : Yeni Kamu Yönetimi

# 1. GİRİŞ

Yirminci yüzyılın sonlarına doğru bilgi ve iletişim teknolojilerinde büyük gelişmeler olmuştur. Bu gelişmeler sonucu küreselleşme süreci büyük bir ivme kazanarak ulus devlet aleyhine gelişmeler doğurmuştur. Böyle olunca ulusal politikaların belirlenmesinde ulus devletin rolü büyük ölçüde uluslar üstü kuruluşlar, bölgesel birlikler ve yerel yönetimlerce paylaşılmıştır. Bu süreç ulus devlet ve egemenlik kavramının yeniden tanımlandığı, yerelleşmenin önem kazandığı yeni bir siyasal ve kültürel yapının hayata geçirilmesine zemin oluşturmuştur. Türkiye'de; yerelleşme, yerel yönetimler ve bölgeselleşme kapsamında yerellik ilkesinin uygulanabilirliği konusunda çok sayıda çalışma bulunmaktadır (Yıldırım, 2014: 130-131).

Türkiye'de yerel yönetimlerde özellikle, Avrupa Birliği (AB) uyum süreci'nin de katkısıyla girişilen yerelleşme reformları, yeni fırsatlar yaratmıştır. Yerel düzeyde oluşturulacak olan yönetime halkın katılımı, demokratik kültürün gelişmesine önemli katkılar sağlayacak ve ülkemizdeki demokrasi ve katılımcılık standardını yükseltecektir. Çünkü demokratikleşmiş yerel yönetimler, toplumun da, devletin de demokratikleşmesini sağlayacaktır. Son yıllardaki bu olumlu gelişmeler ülkemizdeki yerel yönetimlerin geleceği bakımından önemlidir; fakat unutulmamalıdır ki, katılımcılık ve demokrasi perspektifinde Türkiye'de yerel yönetimlerin ilerleyen yıllarda daha da güçlenmesi, ancak ve ancak toplumun bu yeni sürece ve demokratik haklarına sahip çıkmasıyla mümkün olacaktır (Koçak ve Ekşi, 2010: 305).

Bu çalışmanın amacı ''Avrupa Birliği'ndeki yerelleşme anlayışının Türkiye'deki uygulama yansımalarını ortaya koymaktır''. Son yıllarda giderek önemi artan yerel yönetimlerin yerelleşme ilkesi çerçevesinde demokratik katılım gibi kavramları açıklayarak ülkemizdeki uygulanabilirliğini ortaya koymak ve bu uygulanabilirliğe AB sürecinin ne gibi etkilerde bulunduğunu açıklamaktır. Günümüz de insanlar yönetimlerin kararlarına katılma yönünde büyük çaba harcamaktadırlar.

Bu bağlamda Türkiye'nin AB'ne üyelik süreci, yerel yönetimleri daha da güçlendirerek demokrasiyi artırma yönünde çok önemli adımlar atılmasını sağlamıştır. Bu tez çalışmasında yerel yönetim birimlerinde demokrasi ve katılım ilkeleri üzerinde durulacak ve ülkemizde bu ilkelerin uygulanışı, AB üyelik sürecinin bu duruma etkisi açıklanacaktır.

Bu çalışmanın konusu ''Avrupa Birliği'ndeki yerelleşme anlayışının Türkiye'ye yansımalarını özellikle toplumsal bazda etkilerini ortaya koymak olacaktır''. Bilindiği gibi yerelleşme anlayışı tüm dünyada ve özellikle AB'de son dönemlerin en önemli konularından biridir.

Yerelleşme; kamusal faaliyetlere ilişkin sorumluluk ve yetkinin merkezi yönetimden taşra ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk kamu kurumlarına veya özel sektöre devredilmesidir. Yani yetkilerin daha yüksek düzeydeki hükümet yapısından, daha alt seviyedeki bağlı birimlere aktarılması, kamusal işlevlere ilişkin yetki ve sorumlulukların; Merkezi yönetimden, ona bağlı yarı özerk yapıdaki (bağımsız gibi görünen) hükümet kuruluşlarına, sivil toplum örgütlerine ya da özel sektöre aktarılmasıdır.

Bu çalışmanın hipotezi şudur: ''Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde Türkiye'de yerel yönetimlerde katılımcılık anlayışının gelişmesine yönelik önemli değişimler olmaktadır ve sürecin devamında olumlu anlamda yeni gelişmelerde devam edecektir.''.

Bu hipotezin alt denenceleri şunlardır:

1. Avrupa Birliğinin yönetim anlayışı katılımcılık ilkesinin etkin bir rol oynadığı ''yönetişim'' anlayışına dayalıdır.
2. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı Avrupa Birliği yerel yönetim anlayışı üzerinde önemli bir etkiye sahiptir.
3. Kurumsallık anlayışı ve yaklaşımı yerelleşme düşüncesini etkilemektedir.
4. Katılımcılık düşüncesiyle yalın bir ilişkisi olan ''subsidiarity'' Avrupa Birliğinde anayasal bir nitelik taşır.

5. Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin son dönemdeki düzenlemeler Avrupa Birliği'ne uyum için yapılmış katılımcılığı da ön plana çıkaran düzenlemelerdir.

**Küreselleşme:** Dünyamızın küçülerek bilgi ve iletişim teknolojisindeki ilerlemenin, haberleşme ve ulaşımı daha kolay ve daha hızlı bir aşamaya getirmesi ve böylelikle karşılıklı iletişiminin artmasının sonucudur. David Harvey'in "zaman-mekan sıkışması" olarak da nitelendirdiği bu olay, dünyanın "tek bir mekan" olarak küçülmesini, yani Mc. Luhan'ın deyimiyle dünyanın "küresel köye" dönüşmesidir. Böylelikle, insanlar bilgiyi toparlama, kullanma ve üretime uygulama daha hızlı ve daha verimli hale gelirken, toplumsal düzeni etkileyen yönetim, üretim ve tüketim alanlarında köklü değişim ve gelişmeler yaşanması küreselleşmenin getirdiği neticelerdir (Çelik, 2012: 59).

**Yerelleşme:** Küreselleşmeyle birlikte merkezi idarelerin yönetsel kararların alınması ve kamusal faaliyetlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını merkezi yönetimden yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına ve özel sektöre devredilmesidir.

**Yönetişim:** Merkezi ve yerel yönetimlerde temsil, katılım, denetimin ve etkin bir sivil toplumun varlığını, insan haklarını, hukukun üstünlüğünü, şeffaf ve katılımcılığın sorumluluğunu, kurallar ve hesap verebilirliğini, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu hale getirip, paydaşlar arasında yönetimi birlikte ve ortaklaşa yönetme olduğunu savunan bir siyasal düzeni ifade etmektedir (Başaran, 2008: 44).

**Yeni Kamu İşletmeciliği:** 1980'li yıllarda ortaya atılan kamu işletmeciliği kavramı, gerçekte "özel sektörün işletmecilik anlayışının kamu sektörüne aktarılmasıdır. Özel sektörde gelişen toplam kalite, performans yönetimi ve sonuçlara göre yönetim gibi modern yönetim biçimlerinin kamu sektöründe de uygulanması ve kamu sektörünün piyasa koşullarına göre yönetilmesinin sağlanmasıdır (Aydın, 2008: 44).

**Katılımcılık:** Demokrasi ile yönetilen devletlerde, merkezi ve yerel idarelerin politika oluşturma, yönetsel karar alma, uygulama ve denetleme aşamalarında yurttaşların ve sivil toplum kuruluşlarının siyasal karar mekanizmasına ve yönetim süreçlerine bir takım demokratik oluşumlarla katılma biçiminde gerçekleşen süreçtir.

Bu tezde araştırma yöntemi olarak betimsel yöntem kullanılacaktır. Veriler toplanırken başta Trakya Üniversitesi olmak üzere çeşitli kütüphanelerdeki kitap, dergi ve makaleler taranacak ayrıca elektronik kaynaklardan da yararlanacaktır.

Bu çalışma dört kesim ve altı bölümden oluşmaktadır. Birinci kesim olarak kurgulanmış birinci bölümde, araştırmanın kuramsal temelleri, hipotezleri ve yöntemine dair açıklamalar yer almaktadır. İkinci kesim olan kuramsal çerçeve ise ikinci, üçüncü ve dördüncü bölümlerde yer almaktadır. İkinci bölümde araştırmanın dünyada ve Avrupa birliğinde yerelleşme anlayışı araştırılmış, üçüncü bölümde Türkiye'de yerelleşme anlatılmış, dördüncü bölümde yerelleşme katılım ilişkisi aktarılmıştır. Katkıyı içeren üçüncü kesim ise beşinci bölümde bulunmaktadır. Bu bölümde Avrupa Birliğinin etkisiyle Türkiye'de yerelleşme anlayışı ve demokratik katılım yolları başlığında Avrupa Birliğine uyum sürecinde Türkiye de yapılan reformlar ve geliştirilen yerelleşme anlayışı üzerinde durulacaktır. Dördüncü kesim ve altıncı bölümde ise sonuç bölümü bulunmaktadır.

# 2. DÜNYA'DA ve AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YERELLEŞME ANLAYIŞI

Dünyada yaşanılan hızlı değişimlerle birlikte dünya ülkeleri ve Avrupa Birliği aynı anda hem küreselleşmeyi hem de yerelleşmeyi yaşamaktadır. Ülkeler siyasal ve ekonomik bütünleşmeye giderken yerel yönetimlerde giderek önem kazanmaktadır. Ancak bunun sağlanabilmesi için halk katılımının temsili demokrasinin çok ötesi bir düzeye yükseltilmesi gerekmektedir. Bu hareketlenme 1980'lerde Yeni Kamu Yönetimi hareketi ile başlayan ve 1990'larda yeni Kamu İşletmeciliği ile süren anlayıştır. Bu anlayış kamusal hizmetlerin daha etkili, daha hızlı ve daha ucuz olarak verilmesini sağlamak amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki görev ve yetki paylaşımını yeniden yapılmasını ve çerçevesinin iyi çizilmesini gerektiğini söylemektedir.

## 2.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Tanımı

> *''Yerel yönetimlerin evrensel tanımı; belirli bir coğrafi alanla sınırlandırılmış, il, köy ve kent gibi yerleşim birimlerinde yasayan topluluk üyelerine bir arada yasamaları nedeniyle, kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları ve bazı durumlarda da yürütme organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kamu tüzel kişileri olarak ifade edilmektedir''* (Aydın, 2008: 32).

Yerel yönetim kavramı; yerel topluluk, bir yönetim kademesi ya da sözcük anlamıyla özerk bir biçimde örgütlenmiş topluluktur. Yerel yönetim tanımı genellikle hepsinin aynı manaya çıktığını görmekle beraber günümüzde birçok tanımı yapılabilmektedir. Bunlardan en yaygını, Kamu Yönetimi Sözlüğünde yerel yönetim birimleri için, merkezi yönetimin dışında, yerel bir halk topluluğunun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği demokratik bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli olarak belirtilmektedir (Bozkurt ve Ergun, 2008: 258).

Tabiki bu yerel yönetim birimleri ülkelerin siyasal, kültürel ve tarihsel değerlerine göre farklılık göstermektedir.

## 2.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimler belli erklere ulaşma, belli gereksinimlere cevap vermek üzere, milletlerin tarihsel gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmış yönetim yapılarıdır. Bu yapıların cevap verdikleri gereksinimler ve gelişmelerini sağlayan faktörler, siyasal, toplumsal ve yönetsel nitelikler taşırlar (Keleş, 2014: 25).

Yerel yönetim, insanların doğaları gereği kaçınılmaz olarak bir arada, topluluk halinde yaşamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış toplumsal bir kurumlardır. Yerel ortak ihtiyaçların karşılanması için gerekli ve yararlı olan işlerin yapılma gereği, tarihsel gelenek, siyasal, ekonomik ve toplumsal örgütlenme zorunluluğu yerel yönetimin varlık nedenlerini oluşturur. Yerel yönetimler kendilerinden beklenen bu işlevlerini kamu yararı ilkeleri ve kamu hizmeti anlayışı içinde, demokratik, çoğulcu ve insan haklarına dayalı yöntemlerle örgütlendirilmiş organları ve işleyişleri aracılığıyla gerçekleştirir (Bayramoğlu Alada, 1994: 7).

> *''Bir başka deyişle yerel yönetimler demokratik geleneğin oluşmasında, demokratik iklimin yaşatılmasında oldukça etkili rol oynarlar. Devlet gücünün tek elde toplanmasını engelleyerek, bu gücün dengelenmesini sağlar; çoğulculuk işlevi ile de antidemokratik yapılaşmaları önler. Çünkü, bir bölgede yerel yönetimlerin varlığı merkezi yönetimin gücünün görece zayıflamasını sağlar. Siyasal eşitliği geliştirir ve böylece kamu politikalarına halkın katılımı için büyük fırsatlar verilmiş olur. Bu yönüyle yerel yönetimler özgürlük duygusunu, toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak faaliyetlerde bulunmak suretiyle de refah duygusunu geliştirirler''* (Köse, 2004: 14).

Sonuç olarak yerel yönetimler bazen bir gerekliliğin, zorunluluğun, siyasal bir amacın ya da sosyo-kültürel bir nedenden ötürü kurulabilirler, hatta kendiliğinden de ortaya çıkabilirler. Fakat bir kere var olduktan sonra varoluş gayeleri dışında da işlevler yüklenirler (Görmez, 1997: 46).

## 2.3. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimler

Avrupa'nın geçmişine bakıldığında tarihi kentlerin ve yerel yönetimlerin uzun yıllardır varlığını sürdürdüğü görünmektedir. Kamu yönetiminin yerel seviyede meydana geldiği ve yerel idarelerin uzun yıllardır varlığını koruduğu bu bölge, tarihsel olarak çağdaş yerel yönetim anlayışının ve uygulamalarının bir merkezi olmuştur. Yerel idarelerin belirgin izlerinin yaklaşık bin yıldır süre geldiği Avrupa, bu muhteşem deneyimini günümüze aktarırken, yerel yönetim bilimi açısından doğal ve zengin bir laboratuvar işlevini görmektedir (Ökmen ve Parlak, 2015: 65).

Son 30 yılda Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim sistemleri ve yapıları Batı ve Doğu'da önemli kurumlarda keskin değişimler ve kopmalar meydana geldi. Bu yalnızca eski sosyalist Orta Doğu Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim kurumlarındaki kopmalar için değil aynı zamanda yerel yönetimlerin geniş ölçekte derin değişiklikler yaşadığı Batı Avrupa ülkelerinde de geçerlidir (Wollmann, 2014: 2).

Yerel yönetim aktörleri, Avrupa Birliğinin evrimini şekillendirmede başlıca aktörlerden oldukları için, birliğin entegrasyonunu farklı seviyelerden çeşitli paydaşların etkileşimde bulunduğu ve etkileşime girdiği bileşik politika alanları olarak tanımlar. AB ulusal hükümetler kilit oyuncular olmaya devam etse de, politika oluşturma sürecindeki etkilerinin bir kısmı ulus devletler ve yerel düzeydeki hükümet aktörlerine kaymıştır (Guderjan, 2012: 108).

### 2.3.1. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Avrupa'nın Ortaçağ sonrası geçirdiği evrimler sonucu merkez-yerel ilişkileri uzun yıllar süren merkez-çevre etkileşimleri ve güç mücadeleleri ardından uyumlu bir zemine oturmuş, yönetimler arası ilişkiler belli dengeleri gözeten, ancak yerel toplulukları temel bir ilke olarak ikinci plana itmeyen bir denge ekseninde kurulmuştur. İngiltere, İskandinav ülkeleri ve Almanya örneklerinde somutlaşan pratiklere bakıldığında, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı kendi başlarına

birer hukuki varlık olarak, olabildiğince özerk bir yapı sergiledikleri görülür. Yerel yönetim geleneğinin güçlü olduğu dünyanın bu bölgesinde yerel yönetim birimleri merkezi yönetimin sıkı denetimi altında ezilmemekte ve vesayetçi uygulamalara genellikle yer verilmemektedir (Parlak, 2014: 23-24).

Avrupa birliğinin kurulmasındaki temel amaç Avrupa'daki yaşanan savaşları bitirip bölge düzeyinde kalıcı barış ve demokrasiyi sağlamaktı. Bununla beraber yönetim düzeyinde vatandaşlara en yakın birimler olan yerel yönetim birimleri Avrupa'nın bütünleşme sürecine dahil olmaya başladılar. Avrupa'nın siyasal bütünleşmesi kuvvetlendikçe, yerel ve bölgesel birimlerin Avrupa'nın şekillenmesinde istek ve beklentileri ile karar alım süreçlerinde yer almaları bütünleşme için daha da önem kazanmaya başlamıştır. Bu nedenle yerel yönetim birimleri Avrupa birliğinin üstünde önemle durduğu konulardan biri olup, yaşama geçirilmeye çalışılan Avrupa bütünleşmesi için politikalar düzenlemeye ve bunu gerçekleştirmek için de kurumlar oluşturmaya başlamıştır. Bu çerçevede 1985 yılında imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartından başlayarak, 1992 Maastricht Antlaşması, 1993'te Bölgeler Komitesi'nin kurulması, 1994 Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı bu doğrultuda yapılmış çalışmalardır. Avrupa Birliğinin kurulması ve gelişimi aşamalarında yerel yönetim birimlerini düzenlerken, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması'nın 95. Maddesinde de belirtildiği üzere ''yerellik- subsidiyarite'' ilkesi bu düzenlemelerin temel kaynağı olarak belirtilmiştir. Buda Avrupa Birliğinde yerel yönetimlerin yerellik ilkesi çerçevesinde yapılandırılacağının göstergesi olmuştur (Ökmen ve Parlak, 2015: 68-69).

### 2.3.2. Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlere Bakışı

Avrupa Birliği yurttaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için vatandaşa en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlere çok önem vermektedir. AB fonlarının önemli bir kısmı yerel ve bölgesel yönetimlerin daha etkin ve verimli hizmet sunma kapasitelerinin geliştirilmesine ayrılmıştır. Avrupa Birliği üye ülkelerinde tek bir yerel yönetim modeli yoktur.

AB, yerel ve merkezi yönetimlerin örgütlenme sistemine ilişkin konularda üye devletlere herhangi bir yaptırımda bulunmamaktadır. Bundan dolayı üye devletlerin yerel yönetim sistemlerinde büyük farklılıklar bulunmaktadır. Ancak, AB sınırları içerisinde yerel yönetimler için ortak bir yönetişim kavramı geliştirilmektedir. Bu anlayışın en temel özelliği yerel yönetimler için demokratik ve katılımcı bir yönetimin desteklenmesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 36).

Avrupa bütünleşme sürecinin ilk yıllarında ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kurulmasıyla, merkezi yönetimin yanında ulus üstü yeni bir yönetim anlayışının oluşması ve bu örgütlenme karşısında olası yerel yönetimlerin yetki kaybı önemli kaygılar ortaya çıkarmıştır (Esen, 2006: 9). Bu kaygılara rağmen birlik içerisinde sunulan hizmetlerin %70 ile %80'inin bölgesel ya da yerel otoriteler tarafından yerine getirilmesi AB açısından yerel yönetimlerin önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir. Avrupa'da yerel yönetimlerin bu kadar etkin olmasının nedeni, yerel yönetimlerin oluşumunun ulus devletlerin oluşumu öncesine dayanmasıdır. Bu konuda her üye devlet kendi devlet geleneklerine, kültürüne ve benzeri (vb) gibi farklı özelliklere göre farklı sistemler benimsemiş olsalar da demokrasinin yüzyıllar boyunca kanlı savaşlar sonucunda ağır bedeller ödenerek gelişmesiyle yukarıda açıklanan temel prensipler bağlamında yerel yönetimler gelişmiştir (Yıldırım, Belli, Ateş ve Kılıç, 2014: 6).

Birliğinin sayısı ulusal, yerel ve bölgesel seviyelerde artarken, Birlik tarafından alınan kararların tek yerden yani Brüksel'den alınması birlik içinde siyasi merkeziyetçilik tartışmalarını gündeme getirmekle beraber bu durum yerel idarelerin etkinliğini yeniden gündeme alınıp değerlendirilmesi durumunu ortaya çıkarmıştır. Bundan dolayı büyük önem verdikleri yerel yönetimler için 1985'te imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'nden (AYYÖŞ) başlayarak, yerel yönetimlerin etkinliğini ve yetkilerini arttırmak için 1992 Maastricht Antlaşması, 1993 Bölgeler Komitesi'nin kurulması ve 1994 Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı gibi yapılan oluşumlar bu çerçevede yapılmış düzenlemelerdir (Ökmen ve Parlak, 2008: 292-293).

### 2.3.3. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetim Sistemleri

Avrupa'da birbirinden farklı yönetim sistemleri ile bunlara bağlı olarak gelişen devlet altı yönetim kademeleri gelişmiştir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin derecesi yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sınıfı göstermesi açısından önemlidir. AB öncelikli olarak üye ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde bir tek tipliliğe zorlama yapmamıştır. Bu nedenle üye ülkelerin yerel yönetim yapıları da birbirinden farklı olmuştur. Şöyle kabaca bir bakışla AB' deki yerel yönetim sistemlerini şu şekilde sınıflandırabiliriz.

#### 2.3.3.1.Fransız Tipi Bonapartist Sistem

Bu sistemde, yerel yönetimlerin anayasa ile güvence altına alınmış belli bir statüsü vardır. Bununla birlikte, yerel kamu hizmetlerinin sunulması açısından, özeksel yönetimin taşra birimlerinin yardım ve desteğine gereksinimleri belirgindir. Bu ülkelerde, yerel yönetimlerin varlık nedeni, kimi düşünürlere göre işlevsel olmaktan çok siyasaldır. Bir başka deyişle orada yerel yönetimde halkın kendi kendini yönetmesinden çok, o yöre ile kimliğini özdeşleştirmiş olmak (community identity) önem taşır. Anayasalar yerel yönetimlerden hepsine eşit bir statü tanımıştır. Ayrıca hepsi de *vali* adı verilen ve özeksel yönetimi taşrada temsil eden bir ajanın gözetim ve denetimi (vesayeti) altındadır. Vali, yerel yönetimler üzerindeki bu yetkisini özeksel yönetim adına kullanır. Bu sistemin özelliklerinden biri de, yerel yönetimlerin, belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliği gibi görevlerle millet vekilliğinin bir kişide birleşmesine (cumul des mandats) olanak tanıyarak, özeksel yönetim üzerinde fiilen etkili olabilecek bir konumda bulunmalarıdır. Bu temel özellikler ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, Fransa'nın yanı sıra İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan bu kümeye sokulabilecek ülkelerdendir (Keleş, 2014: 97-98).

Söz konusu olan bu Napolyon (Karma) siteminin özelliklerini sıralayacak olursak yukarıda da belirtiğimiz çerçevede;

- Karma sistemi uygulayan ülkeler yerel yönetimleri anayasal olarak tanımaktadır.
- Anayasalar yerel yönetimlere eşit statü tanımışlardır.
- Yerel yönetimler merkezi yönetimin direktif ve insiyatifleri doğrultusunda çalışmaya yönlendirilmektedirler.
- Merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde vesayetleri söz konusudur. Yerel yönetimler, merkezin bir ajanının gözetim ve denetimi altındadır.
- Bu ülkelerde belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği, il genel meclis üyeliği ile milletvekilliğinin aynı kişide toplanabilmesine imkan tanınmaktadır (Bennett, 1993: 35).

### 2.3.3.2. Federatif Sistem

Avrupa Birliğindeki bu sistemin uygulayıcısı federal Almanya devletidir. Almanya'da yerel yönetim sistemi yasalarda belirlenmiş bölgelerde yerel toplumun kendi idaresini kendi aldığı kararlarla gerçekleştirdiği ve anayasal güvence altına alındığı yerel yönetim birimleridir. Almanya anayasasına göre devletin sistemsel yapısı federalizme dayanmakla birlikte yerel yönetim özerkliğini ve güçler ayrımını benimseyen bir yapıya sahiptir. Böylelikle Almanya'da yerel yönetimler yönetsel yerinden yönetim yapısının önemli bir yapısını oluşturmaktadır. Ayrıca Almanya'daki yerel yönetimler federalizmle birlikte siyasal güçler ayrımını tamamlayan ve basamaklar biçiminde teşkilatlanmış demokratik bir sistemin önemli öğelerinden birisidir. Bu doğrultuda Almanya 16 eyaletten meydana gelen bir demokratik ve sosyal bir federal devlettir (Arslan, 2011: 5).

Bu sistemde yerel yönetimlerle alakalı olarak düzenlenen anayasal ilkeler federal anayasaya aykırı olmamak şartıyla eyalet anayasalarında da yer alabilmektedir. Federal anayasaya göre yerel yönetim örgütlenmelerinde toplum, ya doğrudan veya demokratik yollardan seçilmiş vekiller eliyle yerel halkı ilgilendiren her işi, kanunlar çerçevesinde özgürce yerine getirebilmektedir. Bu bağlamda Alman anayasasında yerel yönetim mekanizmalarına ilişkin düzenlemelerde vurgulanan husus; yerel halkı ilgilendiren her meselenin öncelikle en alt birimlerde ele alınması ve buralarda

çözülmeye çalışılmasıdır. Bu işleyiş mekanizması eğer alt bir basamak herhangi bir sorunu çözmede yetersiz kalırsa buna mütekabil en uygun basamak bulununcaya değin, her seferinde bir üst basamağa başvurulmasını benimsemektedir. Buradaki amaç halkın her türlü meselesinin çözülebileceği en alt basamakta ele alınmasını vurgulamaktır (Bağlı, 2011: 50).

### 2.3.3.3. Anglo Sakson Sistemi

Bu sistemde hem idari hem de siyasi özellikleri üzerinde toplayan bir yöneticiye sahip olmak güçtür. Burada görevli ya siyasi olarak vardır, ya da politik olarak bulunmaktadır. Bunun neticesi olarak, belediye başkanı sembolik olarak vardır; ortak yönetimde politik olarak ve komitenin uzlaşması ile sınırlanmış bir biçimde faaliyetlerine devam etmektedir (Koyuncu, 2000: 101-102).

Bu ülkelerde, yerel yönetimler anayasal bir statüye sahip değildirler. Bir başka deyişle, kurulmaları parlamento ile olur. Kısaca, yasa ile kurulurlar. Ama, merkezi yönetim, üzerinde bir denetim uygulamadığı gibi, merkezi yönetimin taşradaki temsilcileriyle yerel yönetimler arasında da bir iç içelik göze çarpmaz. Tersine merkezi yönetim ve federal devlet sistemlerinde federal devlet yada eyalet (federe devlet), yerel yönetimlerden tümüyle ayrı bir kişilik olarak kalmaya özen gösterirler. Yerel yönetimler, günlük etkinliklerinde oldukça geniş bir özerklikten yararlanırlar. Devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerinin niteliği yataydır. Dikey ilişkiler, az sayıda hizmet kesimi ile sınırlıdır. İngiltere'den başka İrlanda, Kanada, Avustralya ve bir ölçüde de Amerika Birleşik Devletleri ve Yeni Zelanda bu kümede yer alan ülkelerdir (Keleş, 2014: 98).

### 2.3.3.4. İskandinav Sistemi

Bu ülkelerde, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler, özellikle yerel birimlerin hizmet sunma yetenekleri açısından, Anglo-Sakson modelini andırır. Ama ondan farklı olarak yerel demokrasiye de giderek artan bir önem verilmektedir. Bir başka deyişle, yerel yönetimler genel olarak yasa ile kendilerine verilmiş

yetkilerin dışında ve üstünde bir genel yetkiye sahiptirler. Bu kümede bulunan ülkeler, öteki kümedeki ülkelere oranla yerinden yönetim geleneğine daha bağlı ve 19. Yüzyıl Prusya'sının etkisi altındadır. Bu sistemde, türlü yönetim basamakları arasındaki ilişkileri yöneten katı yöntemsel kurallar vardır. Yerel Yönetimler hem anayasal bir statüden hem de oldukça geniş bir yönetsel ve akçal (mali) özerklikten yararlanırlar. İsveç, Norveç ve Danimarka, bu kümenin asıl temsilcileridir. Modelin kimi özellikleri bakımından bir ölçüde de farklı olsalar, Avusturya, İsviçre ve Hollanda bu kümeye sokulabilir (Keleş, 2014: 98-99).

#### 2.3.3.5. Eski Doğu Bloku Ülkeleri Sosyalist Sistemi

Doğu ve orta Avrupa devletleri beşinci bir grup olarak ele alınabilir. Bu ülkeler sosyalist blok devletlerini kapsayan ve günümüzde neredeyse çözülme aşamasını tamamlayıp yönetim sisteminde çok yönlü bir yeniden yapılanmaya uğrayan bu devletlerde, yönetimsel ve ekonomik sistemlerin üst üste bindirilmiş olması, bu sistemin en belirleyici özelliklerin başında gelmektedir. Bu sistem Sovyetler Birliği zamanında önce Lenin ve sonrasında Stalin tarafından meydana getirilip geliştirilerek 20. yüzyılın ikinci yarısına doğru Doğu ve orta Avrupa devletlerine zorla empoze edilmiştir. Bu sistemde her basamaktaki yönetim biriminin aldığı kararlar bir üst basamağın kararına ve onayına bağlı olduğu için bu sosyalist sistemde gerçek bir yerel yönetim özerkliğinden bahsedilemez. Demokratik özekçilik adı verilen bu sistemde, diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi yerel halk tarafından seçilerek yerel hizmetleri yerine getiren bir özerk yerel yönetim mekanizmaları bulunmamaktadır. Fakat küreselleşmeyle birlikte artan demokratikleşme süreci bu ülkeleri de etkileyerek batı örnekli yerel yönetim sistemleri oluşturmaya gayret gösterilmektedir (Parlak, 2014: 21).

## 2.4. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetim Politikaları, Uygulamaları ve Kavramları

AB üye vatandaşlarına çok daha iyi hizmet vermek için halka en yakın birim olan yerel yönetimlerin geliştirilmesine büyük önem vermektedir. Bilindiği üzere Avrupa Birliği fonlarının büyükçe bir kısmı yerel idarelerin geliştirmesi ve etkinliğinin arttırılması için ayrılmıştır. Bu da AB'ye uyum sürecinde uygulanan ortak politikalar sayesinde üye ülkelerin Siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik yapıları üzerinde birçok etkide bulunmaktadır. Birliğinin bütünleşme sürecindeki politikaların ülkelerin yerel yönetim birimleri üzerindeki etkilerine bakacak olursak; yerel yönetimlerin rolü ve statüsü üzerindeki etkiler, uyum politikalarının gerçekleştirilmesinde katkı sağlayacak farklı fonlardan yapılan yardımlar, yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerindeki etkileri, yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve işleyişi, belirli hizmetler ve ulusal sınırlar dışında ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulan ağların yerel yönetimler için önemi, Birliğin yerel yönetimler üzerindeki etkileri olarak görülebilmektedir (Kösecik, 2002: 2-3). Bu getirilerin neticesinde AB'nde uygulanan ve üstünde önemle durulan yerel yönetim politikaları Yerellik (Subsidiarite) ilkesi ve AYYÖŞ'dır.

### 2.4.1. Subsidiarite (Hizmette Yerellik) İlkesi

Kavram olarak subsidiarite; "yerellik" "hizmette halka yakınlık", "ikincil" gibi kavramlarla da tanımlanırken; bu sözcükler genel olarak ikincil ve yardımcı sıfatına sahip olmayı anlatır. Subsidiarite kelimesinin anlamı ise, bir eylemi, davranışı, kişiyi ya da bir kurumu kuvvetlendirmeye yarayan, onlara yardımcı ve destek olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeştir. Ayrıca kelime yetki ikamesi olarak da Türkçe' ye çevrilebilir (Keleş, 1999: 39).

İlkesel anlamı ise; birden fazla seviyede örgütlenmiş olan siyasal veya toplumsal düzlemlerde hareket önceliğinin halka yakın alt seviyelerde kalmasını ve üst seviyelerin sadece alt seviyelerin üstlendiği görev ve yetkileri verimli olarak yerine getiremediği taktirde müdahale etmesini belirtmektedir (Goldsmith, 1993: 685).

Hizmette yerellik ilkesi, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerini yeniden gözden geçirmekte, yetkilerin dağıtımında yerel yönetimlerin ikincil, tali kurumlar olmaktan çıkarmakta, ortak konuma yükseltmektedir. Bu anlayışa göre yerel yönetimler yetkilerinin devredildiği kurumlar değil, yetkilerin asıl sahibi olduğu kurumlardır. Hatta vatandaşa en yakın olan makamlar olan yerel yönetimler kamu sorumluluklarının kullanılması konusunda birincil kurumlardır. Buna göre kamu sorumlulukları bireye en yakın olan yerel yönetimler tarafından kullanılacak, üst birimler ancak alt birimlerin üstünden gelemediği ya da görevin niteliğinden kaynaklanan durumlarda görev üstleneceklerdir. Bu ilke, yetkilerin yeniden dağıtımını gerekli kılmaktadır. Yetkiler ulusal düzeyden bölgelere, bölgelerden yerel yönetimlere ve yurttaşa doğru aktarılmalıdır (Erdem, 2011: 21).

Hizmette yerellik ilkesinin AB hukukuna dahil edilmesi, Topluluk organlarının, yerel ihtiyaç ve talepler karşısında daha duyarlı olmaları konusunda bir kurumsal kültürün gelişmesi sonucunu meydana getirmiştir. Bir başka ifade ile merkez ile çevre arasında yetki ilişkilerinin tartışılmasına olarak tanıdığından, ilkenin AB içindeki gelişmelere katkısı büyük olmuştur (Özcan, 2000: 658).

Hizmette yerellik ilkesinin en önemli işlevi, AB içindeki alt birimlerin yetkilerinin korunması ve artırılmasını sağlamaktır. Bu ilke sayesinde bu birimler, daha aktif hale gelecek ve kararlara halkın maksimum düzeyde katılımı sağlanacaktır. İlke demokrasi, dayanışma ve hukukun üstünlüğü gibi ilkelerle birlikte topluluğun temelini oluşturan anayasal ilkeler arasına girdiği için, artık AB organları, faaliyetlerini gerçekleştirirken bu ilkeyi göz önünde bulundurmak zorunda kalacaklardır. Kopenhag Kriterleri çerçevesinde, özellikle insan ve azınlık hakları, AB üyeliği için olmazsa olmaz bir koşul olarak belirlenmiştir. Yeni ülkelerle genişleyen AB'nin bu azınlık ve küçük etnik grupların haklarını korumak için kullanabileceği en etkin araçlardan biri yine subsidiarite ilkesi olacaktır. Bu ilke sayesinde bu gruplar, kendi varlıklarını daha güvende hissedecekler ve AB içinde daha etkin rol alabileceklerdir (Yıldırım, 2014a: 35).

### 2.4.2. Avrupa Konseyinde Yerellik

Avrupa Birliğinin bir organı olan Avrupa Konseyi, 1950 yılından beri yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkleştirilmesi konusunda önemle durduğu ve bu konuyla alakalı olaraktan çalışmalar yaptığı bilinmektedir. Bu çalışmaların önemli bir adımı 1985 yılında imzalan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Şart, yerel yönetimlerde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması aşamasında demokrasinin gelişmesine katkıda bulunarak, yerel yönetimler için bir güvence oluşturmaktadır. Yerel yönetim birliklerinin sundukları hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini yükselttiğine inandığımız yerellik ilkesi, Avrupa Konseyi'nin de AYYÖŞ'te benimsediği üzere hizmette halka yakınlığın önemini vurgulamaktadır (Uçar, 2004: 101-102).

Yerellik ilkesi, Avrupa Birliğinde 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile birlik içinde yetkilerin saptanmasında esaslı bir ölçütü gösteren temel bir ilke olarak açıklandı. Avrupa Birliği Antlaşması'nın ilgili 3-b maddesini tekrarlamak gerekirse; Avrupa Birliği bu antlaşmada belirtilen yetkiler ve görevler konusunda konulan gayeler doğrultusunda görevlidir. Yetkileri ve görevleri dışında kalan yerlerde Avrupa Birliği, subsidiarite ilkesi doğrultusunda ancak, üye ülkelerin aldıkları önlemlerin yeterli düzeyde olmaması ve istenilen amaçlara ulaşamaması durumunda, yetkili hale gelmektedir. Fakat bu yetkileri kullanırken antlaşmanın hedeflerine varması için olan ölçütü aşamaz (Toprak, 2006: 15).

Avrupa Konseyi'nin kurullarından bir tanesi olan *''yerel ve bölgesel yönetimler sürekli konferansı''*, elli yıla yakın bir süredir Avrupa Konseyin de yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden bir danışma kurulu olarak görev yapmaktadır. Yakın zamanlara değin *Konferans* adını taşıyan bu organ, Bakanlar Komitesinin 1994'te aldığı bir kararla adını ve yapısını bir ölçüde değiştirmiş bulunmaktadır. Eski sürekli konferans, Avru*pa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi* adını almıştır. Kongre, yerel ve bölgesel yönetimlerin, AB idealinin gerçekleşmesine katkıda bulunmalarına ve bu amaçla Avrupa Konseyi'nin çalışmalarına etkin olarak katılmalarına yardımcı olacaktır (Keleş, 2014: 102).

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin başlıca işlevleri, statüsünde şöylece özetlenmiştir.

1. Yerel birimlerin, Avrupa Konseyi'nin yerel topluluklarla ilgili çalışmalarına daha etkin bir biçimde katılmalarını sağlamak.
2. Avrupa ülkelerinde, halkın refah ve çıkarları doğrultusunda, bölgeler düzeyinde var olan kültürel ve ekonomik farklılıkları da göz önünde bulundurarak, gerçekten özerk olan yerel ve bölgesel yönetim yapıları oluşturmak.
3. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde geniş ölçüde onarım görmekte olan yerel ve bölgesel demokrasiye destek vermek.
4. Bütün Avrupa'da, bölgeler ve belediyeler arasındaki işbirliğini özendirmek, deneyimlerini paylaştıkları ve görüşlerini ifade ettikleri bir forum oluşturmak (Keleş, 2014: 102).

### 2.4.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1982 yılında Avrupa Konseyi tarafından gerçekleştirilen Avrupa Yerel ve Bölgesel Sürekli Konferansında taslağı hazırlanarak, Avrupa Konseyi Bakanlar Kurulu tarafından 1985'de kabul edilmiş ve 1 Eylül 1988 yılında yürürlüğe girmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Kültür Sözleşmesi ile birlikte Avrupa Konseyi'nin dördüncü ayağı olarak belirtilmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa ülkeleri arasındaki çok taraflı imzalanan ilk uluslararası belgedir (Mengi, 1998: 29).

Şart üç bölümden oluşmaktadır. Özerk yönetimlerin kurulmasının anayasa da yer alması gerekildiği belirtildiği birinci bölümde, bu planların gerçekleştirilmesi için merkezi idarenin yetki ve görevlerinin paydaşlar arasında dağıtılması ve bu çerçevede merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet anlayışının azaltılması gerektiği belirtilmiştir. Bununla beraber görev ve yetki alanındaki sorumluluklar belirlenerek verilen görevlerin, yerel yönetimlerce yerine getirilirken

etkinlik ve verimlilik ilkeleri kapsamında görevleri orantısınca gelir kaynağı sağlaması gerekildiği de vurgulanmıştır. Şartın ikinci bölümünde ise, muhtelif hükümler başlığı altında şartı imzalayan devletlerin şartın kapsamı ve yükümlülükleri aşamasında birliğe uyum için mevzuatlarında yapacağı değişiklikleri ve düzenlemeleri konusunda Avrupa Konseyi'ne bilgi vermesi gerekildiği belirtilmiştir. Son bölüm olan üçüncü bölümde ise, şartın yürürlüğe girmesi ve uygulanması ile ilgili kurallara yer verilmiştir (İnaç ve Ünal, 2007: 4).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerde özerk ve yerinden yönetim ilkelerinin tanımlanmasıyla başlayıp, ilkelerin sınırlarının belirlenmesiyle devam etmektedir. AYYÖŞ yerel yönetim birimlerinin siyasi, ekonomik ve idari bağımsızlıklarının kefili olan ilkelerin uygulanmalarını öngörmektedir. Bu ilkeler, insan haklarına saygılı, demokratik duyarlılığı yüksek ve yerel yönetim birimlerinin görev ve yetkilerinin arttırılması olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde AYYÖŞ' ün hedefi; vatandaşların günlük hayatlarında etkili olacak kararların alım aşamalarında söz sahibi olup yönetime katılmalarını ve hemşericilik bilinci kapsamında yerel halkın ortak ihtiyaçlarında birlik içinde hareket etmelerini istemektedir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin eksiklikleri gidererek daha etkili ve verimli bir yerel yönetim örgütlenmesi oluşturmaktır (Çelebi, 2014: 147).

Avrupa'nın yaşadığı bütünleşme sürecinin önemli bir yanını oluşturan yerelleşme ve özerlik eğilimleri bağlamında ortaya konan en somut belgelerden birisi Avrupa yerel yönetimler özerklik şartıdır. Birliğin, kamu yönetimi ve Merkez-yerel ilişkileri bağlamanın da sahip olduğu farklılaşmış yapıya rağmen özerklik şartı hem Avrupa Birliği içinde hem de bütün dünyada demokrasi yolunda küreselleşirken yerelleşen yönetim süreçlerine uluslararası standartlar getirmeyi amaçlamıştır (Ökmen ve Parlak, 2015: 102).

Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının katılımcılık ilişkisine baktığımızda, şartın temel kapsamını meydana getiren birinci kısmında özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağının olması ve yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetimin azaltılarak yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasına pareler olarak görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği şartın birinci kısmında yer

almaktadır. Buradaki temel amaç yerel yönetimleri özerk bir statüye kavuşturarak halka en yakın birimler olan bu yapıların hizmette yerellik ve katılımcılık ilkesi çerçevesinde geliştirilmesidir.

Bu bağlamda şart yerel yönetimlere çok geniş yetkiler tanımlayarak statüsünün arttırılmasını istemiş ve halkın bu birimler de direk söz sahibi olmasını isteyerek katılımcılık ilkesi üzerinde önemle durmuştur. Bu neticeler çerçevesinde Türkiye'nin şarta bakışı ise çekimser bir durum sergilemektedir. Çünkü demokrasinin beşiği olarak kabul gören Avrupa da birçok ülke şartı imzalamamış veya imzalasa da onaylamamış veya onaylasa da bazı maddelerine çekinceler koyması şartın uygulanabilirliği açısından bazı kuşkulara neden olmuştur. Bu nedenler devletlerin ulusal bütünlüğü zedelemesi açısından kendilerini göstermiştir. Bu durum özel konumu itibari ile Türkiye açısından ise biraz daha ağır basan bir neden olmaktadır. Bu konuyla ilgili üçüncü bölümün sonunda daha hazla bilgi verilecektir.

## 2.5. Dünyada Yerelleşme Çabaları

Genel olarak 1960'li yıllar sonrasında küreselleşmeyle birlikte yeni bir döneme girilerek, değişen ve dönüşen dünyamızda sınırların ortadan kalktığı, toplumların arasındaki mesafelerin kısalarak birbirlerine yakınlaştığı, bilgiye ulaşımın kolaylaştığı ve bunların eş zamanlı olarak yaşandığı bir dönemdir 1960'lı yıllar ve sonraları. Bu gelişmeler neticesinde dünyamızın küçülerek farklılıkların yok olduğu ve dünyamızın tek bir yer haline geldiği yönünde açıklamalar yapılmaktadır. Ancak bu bağlamada küreselleşme ve yerelleşme kavramları birbirine zıt iki oluşum değil, aksine birbirlerinin tamamlayıcısıdır (Okur ve Çakıcı, 2007: 3).

1970'li yıllar yerel yönetimlerin genelde merkezi denetimden kurtuluş ve parasal özerklik arayışlarının yoğun olarak tartışıldığı yıllar olmuştur. Fransa, geleneksel merkezi devlet sistemini 1982'lere kadar sürdürürken, orada dahi yerelleşme çabalarının başladığı, yerelleşmeye gidildiğini söylemek mümkündür. Sadece Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ile sınırlı kalmayıp, 20. yüzyıldan itibaren bütün dünyaya yayılmaya başlayan yerelleşme çabaları sonucu çoğu

ülkelerin, merkeziyetçi yapılarından, yerel yönetim uygulamalarına geçtikleri görülmektedir. Özellikle İngiltere ve ABD'de yerel yönetim tartışmaları özgürlük, eşitlik, kardeşlik, çoğulculuk, sosyal adalet ve demokratik katılım noktasında yoğunlaşırken yerel yönetimlerin gelişmesinde, merkezi planlama ile kalkınmanın gerçekleşmemesinin etkisi olduğu belirtilmektedir. Ancak çoğu gelişen ülkelerde 1940-50'lerde merkezi planlama ile kalkınmak için gerekli olan güçleri harekete geçirmenin mümkün olmadığı görülmüştür. Bunun ekonomik, sosyal ve politik süreçlere halk katılımının artmasıyla olacağı belirtilmiş ve bunun yolu olarak da yerelleşme gösterilmiştir (Demir ve Karakütük, 2003: 72).

### 2.5.1. Küreselleşme ve Yerelleşme

Küreselleşme ve yerelleşme kavramları son yıllarda üzerinde en çok konuşulan kavramlar arasında yer almaktadır. Özellikle küreselleşme kavramı, yalnızca ekonomi ile ilişkilendirilemeyecek kadar geniş ve çok boyutlu bir yapıya sahiptir. Küreselleşme ve yerelleşme çağı diye tanımlanabilecek yüzyılımızda ulus devletler, artık egemenliklerini ulus üstü, uluslararası, bölgesel ve kentsel güç odakları ile paylaşmak durumunda kalmaktadırlar. Bunun yanı sıra, merkezi yönetimlerin, artık kararlarını kendi tercihleri doğrultusunda ve kendine özgü ölçünlere göre almakla yetinemeyecekleri de öne sürülmektedir. İlk bakışta birbiri ile çelişir görünen bu iki yönlü gelişme ve değişme süreci bağlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel yönetim anlayışlarını, uluslararası yapılanmaları ve bunların isleyişlerini hızlı bir biçimde dönüştürmektedir. Buna karşılık, yerelleşme aşaması ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde getirdiği, monoton ve merkeziyetçi anlayışları yeniden üreterek ve birbirine dahil ederek yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına yardımcı olmaktadır. Başka bir deyişle, yerelleşme kavramı, küreselleşme kavramı ile birlikte anılmakta adeta birbirlerinin varlık nedeni ya da tamamlayıcısı konumunda bulunmaktadır. Dünya üzerinde bir yandan küreselleşme rüzgarları eserken, eş zamanlı olarak yerel ve kültürel değerlerin önemi vurgulanmaktadır (Koçak, 2009: 134).

Küreselleşme kavramı günümüz modern dünyasında her tarafa yayılan bir güç olarak ekonomik, toplumsal ve siyasal bir bütünleşme hareketini tanımlar. Gerçi kavramın ortaya çıktığı andan bu güne kadar geçen dönemde terimin anlamı konusunda ciddi tartışmalar süregelmektedir. Kimi düşünürler küreselleşme olgusunun hızla aşındırmaya başladığı bağımsız ulus ve ekonomi kavramıyla yakından ilişkili olduğu görüşündedirler. Öyle ki bunlara göre küresel ekonomi ve küresel toplum günlük yaşamdaki değişimlerden etkilenen bir düzendir. Küreselleşme, post modern yönetim düşüncesini de yanına alarak bir yandan yepyeni kavramlar oluştururken, diğer yandan da bölge, ulus devlet, üniter devlet, yerelleşme gibi eski kavramlara yeni anlamlar yüklemektedir (Demiral, 2006: 129). Giddens'e göre küreselleşme ise; uzak yerlerin birbirine yakınlaştığı, herhangi bir olayın millerce uzaktaki toplumları etkileyebildiği veya bunun tam tersinin söz konusu olduğu dünya bütünündeki toplumsal ilişkilerin yakınlaşıp artması şeklinde tanımlamıştır (Giddens, 1998: 66).

Küreselleşme, ulus devlet mantığına zaten ters olan farklılaşma ve çoğulculuğu savunan demokrasinin yerleşmesi ile ulus devlet ve merkeziyetçi yönetim yapısını eritmekte, uluslar üstü ve bölgesel entegrasyonları güçlendirerek yerel değer ve farklılıkları canlandırmakta yerinden yönetimin önemini artırmaktadır. Küreselleşme devlete mutlak anlamda bağlılığa geri dönüşü imkansız hale getirmektedir. Küreselleşme ile bir takım kamu örgütleri ulus devletlerin yetkilerinin uluslararası örgütlere verilmesiyle işlevsiz hale gelmektedir. Kamuda kural koyucu örgütlere ihtiyaç azalmakta kamu yönetimi sadece kurallar yönünden değil, örgütler yönünden de küçülerek, ülke içinde ve dışında etkisini yitirmekte devletin etki alanı bir yandan küresel aktörler diğer yandan egemen bir özne haline gelen bireylerce daraltılmaktadır (Demirel, 2007: 113).

Bu doğrultuda ulus devletlerinin görev ve yetkilerinde kısıtlamalar olmakta ve eski zamana göre daha az yetkili oldukları bir sistem ortaya çıkmaktadır (Giddens, 1998: 68). Günümüzde ulus devletlerin yetkilerin bir bölümü uluslararası örgütlenmelere bırakılmakta, bir bölümü de güçlendirilmiş yerel yönetim birimlerine bırakılması öngörülmektedir (Ökmen, 2006: 45).

Bunun örneği olarak küreselleşme neticesinde ortaya çıkan çok uluslu şirketler sahip oldukları ekonomik, personel ve teknik güçleriyle dinamik ve esnek üretim kabiliyetleri sayesinde dünya ticaretinin önemli bir bölümünü elinde tutan ulus-üstü aktörler durumuna gelmişlerdir (Morgan, 1998: 366).

Küreselleşme ulus devletlerinin küçülmesini, egemenliğin yerel ve bölgesel yönetimlerce paylaşılmasını ve çoğulcu, katılımcı, yerellik, özelleştirme gibi kavramlar çerçevesinde ortaya çıkan yeni gelişmeler ile yerel yönetim birimlerinin kuvvetlendirilmesini ve yeniden düzenlenmesini gündeme getirmiştir (Ökmen, 2006: 44). Bütün bunları etkisiyle de küreselleşme devleti ve kamu yönetimini sona erdirmiyor, aksine kamu idaresinin araştırma ve uygulama alanlarını genişleten yeni bir küresel öğretim ve yönetim ile dünya düzeni tarafından aydınlatılmış bir gelecekle insanlık hizmetine sunmaktadır (Farazmand, 1999: 519).

> *''Küreselleşme ile birlikte gündeme gelen yerelleşme eğilimin en somut uygulaması olan ademi merkeziyetçilik ilkesi, yerel yönetimlerden önce ulusal yönetimlerin yeniden yapılanmalarını, ülkelerin yönetsel örgütlenmelerinde yerel yönetimler lehine değişikliğe gitmelerini zorunlu kılmaktadır. Bu yeni işbölümünde görev, yetki ve sorumluluklarında önemli bir genişleme söz konusu olan yerel yönetimlerin organizasyon yapılarını da dönüştürmeleri gerekmektedir. Küreselleşme sürecinde ulus devletin küçülmesi, egemenliğini bölgesel ve yerel yönetimlerle paylaşma yoluna gitmesi sonucunu ortaya çıkarmakta, bu da kentlerin ve yerel yönetimlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve hatta siyasal alanda temel aktörler konumuna gelmelerini sağlamaktadır''* (Köse, 2004: 35).

Bunların getirisi olarak küreselleşmeyle birlikte bölgeselleşmeye pareler olarak yerelleşme de ortaya çıkmaktadır. Yerelleşme milletler açısından kendi kültürünü ayakta tutabilmenin bir unsuru olurken diğer yandan etnik mikro milliyetçilik akımlarına yol açarak ulus-devlet anlayışını tehdit etmektedir. Ulus devletin temeli olan self determination kavramı sorgulanmaya başlamıştır. Küreselleşme süreci, devlet yapıları üzerinde yeni uyarlamalar ya da sorumluluklar içeren politikalar geliştirme yönünde baskı yapmaktadır (Ökmen, 2006: 59).

Bu neticesinde sistem kamunun bir mali kriz içinde bulunduğu, artan ve çeşitlenen toplumsal talepleri karşılamada yetersiz kaldığı; bu nedenle de, genişlemiş olan görevlerini devrederek asli görevlerine dönmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Bu yaklaşımlara göre, kamuda genel toplumsal bir yetersizliğin varlığı söz konusudur; bürokratik kamu idareleri, esnekliğini yitirmiş ve genişçe bir alanda işlevsiz bir hal almıştır. Bu yapıyı, etkin ve verimli davranan, yurttaş odaklı bir kamu hizmet kuruluşlarına dönüştürme gereği vardır. Bu gelişmeler neticesinde yeni sağ düşünce, yetmişli yılların sonunda kimi ülkelerde uygulanmaya başlanır. İngiltere ve ABD'de, devleti küçültmek ve yeniden yapılandırmak isteyen partiler ve liderler iktidara gelirler. Bu liderler ve iktidarlar, kamu sektörünün yapısını, devletin faaliyet alanını ve kamunun iş görme yöntemlerini yeniden değerlendirmişler ve yeni sağ politikalar denilen programlarını hayata geçirmeye başlamışlardır. Bu programların hedeflerinin kamu kesiminin daraltılması, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve bununla bağlantılı olarak, kamu kesiminin daha etkin hale getirilmesi olduğu görülmektedir (Özel, 2015: 105-106).

Bütün bu gelişmeler küreselleşmeyle birlikte mesafelerin ortadan kalkmasıyla etkileşim içine giren dünya bireylerinin büyük devlet yapılarını ve merkezi yönetimleri ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kaldığını ve kısa zamanda tepki verememesi sonucunda bu büyük yapıların yetkilerinin azaltılması ve birçok görevi yerele aktarılması gerektiğini düşünmüşlerdir. Sonuç olarak yerel demokrasi ne kadar güçlü olursa, kentsel yaşama ilişkin kararlar, yerel halkın katılımı ile alınacak, bu sayede halk, kendi yaşamına ilişkin verdiği kararlardan dolayı, ötelerde, uzaklarda bir sorumlu aramayacaktır. Kentsel yaşam kalitesinin iyileştirilebilmesi açısından gelinebilecek en uygar nokta, yerel değerlere ve yerel halkın kararlarına saygı duyulması gerektiğidir (Koçak, 2009: 141).

### 2.5.2. Çeşitli Ülkelerde Yerelleşme

Şimdi yerelleşmenin kelime anlamına baktığımız da ve onun için yapılan tanımları incelediğimiz de genel olarak kabul gören tanımı dünya bankası yapmıştır.

Bu tanıma göre yerelleşme, kamusal yetki ve sorumlulukların, merkezi yönetimden taşra örgütüne ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk yönetim örgütlerine veya özel sektöre devredilmesidir. Bu çerçevede siyasal, yönetsel, mali ve piyasa olmak üzere dört farklı yerelleşme türü tanımlanmaktadır. Dünya Bankası'na göre, bu kavramsal sınıflandırma, başarılı bir yerelleşme uygulaması ve farklı biçimler arasında eşgüdüm sağlanması açısından oldukça önemlidir (Keskin, 2008: 618).

> *''Ulus devletlerin zayıflaması ile birlikte, özellikle 1970'li yıllar sonrasında küreselleşmeye hız kazandırmış olan neoliberal politikaların tüm dünya üzerinde hız kazanmasıyla, liberalizmin temel unsurlarından olan birey hak ve özgürlüklerine olan atıfların hızla artması ve politika belirleyicilerin temel önceliği şekline bürünmesi ile birlikte, halkın beklentilerinin daha fazla dikkate alınabilip politikaların devletten ziyade yaşayan kişilere odaklı geliştirilebilmesi adına, daha adem-i merkeziyetçi bir yönetim şekli oluşturulabilmesi için yerel yönetimlerin ciddi oranda güçlendirilmesi birçok platformda yoğunlukla tartışılmaya başlanmıştır''* (Çekiç, 2010: 159).

Bu süreçte sanayi toplumunun temsili demokrasi sistemine dayanan anlayışı yerini, özel sektörlü serbest piyasa sisteminin ve yerel birimlerin katılımıyla çoğulcu bir demokrasiye anlayışına bırakacak, sanayi toplumunda var olan merkeziyetçi yapılarının yerine yerel yönetimlere ağırlık veren adem-i merkeziyetçi anlayışlar ve yapılanmalar meydana çıkacaktır (Ökmen ve Parlak, 2015: 9-10). Bu anlayışlar çerçevesinde aşağıda yerelleşme anlayışının ilklerinden ve iyi uygulayan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) yönetim yapısı ve yerelleşme anlayışı inceleyelim.

Amerika Birleşik Devletlerindeki yönetim sistemi çoğulcu demokrasiye dayalı ve güçlü bir başkanlık sistemiyle idare edilen federal bir cumhuriyettir. Amerika da uygulanmakta olan yönetim sistemi üç basamaklı bir yapı çerçevesinde düzenlenmekte ve bu ülkede federal devlet birinci basamak yönetim birimini, eyaletler ise ikinci basamak yönetim birimlerini oluşturmaktadır. Üçüncü basamak olan yerel yönetimler ise, eyaletlerin alt basamağı olup sayıları, yapıları ve nitelikleri itibariyle eyaletten eyalete değişmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinde yerel yönetim yapısı bölgesel profilli özel katmanlara ayrılma biçiminde oluşmakta ve çok işlevli yerel yapılardır.

ABD'deki devletler genellikle iki katmanlı birçok işlevli yerel yönetim sistemi kullanır; İller üst düzey, belediyeler ise alt kademedir. ABD yerel yönetimlerinin varsayılan yetkileri, Dillon Kuralı (Dillon 1911) olarak bilinen, yerel yönetimlerin ''yasama organlarının yaratıkları'' olduğu ve yalnızca devlet hükümeti tarafından kendilerine belirli yetkilerle devredilen tüzel yetkilere sahip olduğu bir ilke üzerine kurulmuştur (Wollmann ve Thurmaier, 2011: 184).

Amerika Birleşik Devletlerinde yerel yönetimler ana hatlarıyla beş guruba ayrılmaktadır. Bunlar; Counties (Ülkeler), Municipalities (Belediyeler), Townships (İlçeler), School District (Okul Yönetimi) ve Special District ( Özel Yönetim) yerel yönetim birimleridir (Demiral, 1993: 114).

ABD'de yerel yönetim birimleri, sunulan kamu hizmetlerinin en etkili bir biçimde yerine getirilmesi aşamasında temel etken olup, eyaletlerin yönetim sisteminde önemli bir yere sahiptir. Bu yerel yönetim birimlerinin sayıları, türleri, işlevleri, yapıları, yetki ve görevleri çok çeşitli sayıda olup eyaletten eyalete göre de farklılık göstermektedirler. Fakat bu kadar farklılığa ve çeşitliğe rağmen Amerika'daki yerel yönetim birimleri özerk, demokratik, güçlü ve kamu hizmeti sunumundaki verimlilikleri sayesinde dünyadaki diğer ülkelere önemli bir model olarak görünmektedir. Amerika birleşik devletlerinde yerel yönetim birimlerinin ilişki düzeyi esasen federe devletlerle (eyalet) sürdürmekte ve federal devlet (merkezi Yönetim) ile ilişkisi bulunmamaktadır. ABD'de yerel yönetim birimlerinin görev ve yetkileri konusunda ülke içinde bir tekdüzen var olmamakla birlikte, federe devletlerin verdiği yetki belgesi veya berata göre görev ve yetkileri azalıp çoğalmaktadır (Ayhan, 2008: 117).

19. yüzyılda Amerika'da meydana gelen hızlı kentleşme ile kentlerdeki nüfus oranı artmış ve yerel yönetimler bu yükü kaldıramaz hale gelmiştir. Bu sebeple İngiltere ve ABD'de sosyalizmine karşı olarak bir özerk belediyecilik oluşumu görülmüştür. Bu oluşum 1875 yılında Missouri Anayasası ile yasallaşmış ve Minnesota, California ve Washington olmak üzere pek çok eyalette kabul görerek kısa zamanda Amerika'nın her yerine yayılmıştır.

Kısaca *Home Rule* olarak adlandırılan bu sistemin anayasa ve kanunla tanınan olmak üzere iki şeklinden söz edilebilir (Görmez, 1997: 35). Tabiki bu gelişmeler 1968 yılında Dwight Waldo tarafından gerçekleştirilen Minnowbrook Konferansının etkileri ABD kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ön ayak olmuştur.

Dünya çapında manşetlerde olan reformların birçoğunda hükümetler yerelleşmeye ve yerel yönetimin yaygınlaştırılmasına yönelik yaygın bir hareket sürdürmektedirler. Bu hareketler, daha duyarlı ve demokratik köklü yönetime yönelik yerel taleplerden, kurumsal değişime uğrayan ülkelerdeki yerel yönetimin güçlendirilmesini teşvik etmek için büyük uluslararası örgütlerin ve ulusal yardım kuruluşlarının çabalarına kadar birçok güç tarafından desteklenmekteydi. Bu durumda ademi merkeziyet çabaları, yerel yönetimin güçlendirilmesinin, siyasi ve ekonomik istikrarı ön plana çıkarmada önemli bir faktör olduğu inancına dayanmaktadır. Bununla birlikte güçlü yerel hükümetin dünya çapında demokratik yönetişimin sürdürülmesinde kritik bir faktör olduğu ve bu durumun özellikle ABD deneyimiyle gösterildiği bir anlayışla yönlendirilmiştir (Rosenbaum, 2013: 11).

ABD'de yerelleşme ve yerel yönetime katılma konusunda çoğu ülkede bulunmayan ve yerelleşmeyi arttıran birçok uygulama vardır. Örneğin; ABD'de halka katılımcı ve daha demokratik bir yerel yönetim için referandum hakkı verilmiştir. Herhangi bir olayda alınan kararlar vatandaşların sorunlarını gidermede yetersiz kalırsa o yerdeki kayıtlı seçmenlerin yüzde altmışının imzası ile referandum kararı alınabilir. Sonrasında belediye avukatının hukuksal bir metin biçiminde getirdiği öneri 2/3 oyla kabul edilerek yürürlüğe girer. Bir başka yetki ise Recall (görevden düşürme), seçimle iş başına gelen bir kamu görevlisinin yine vatandaş tarafından görev süresi dolmadan görevinden alınabilmesi uygulamasıdır. Bu yöntem sayesinde yetersiz bir görevlinin seçim dönemi sonuna kadar görevde kalmasının engellenmesidir. Uygulamada çok az görülse de bu hakkı elinde bulunduran vatandaş için yerel yönetimin kendisine verdiği önemi belirtmesi açısından son derece önemlidir. Bir başka uygulamada vatandaşların genel yönetim ile ilgili karar alınmasında katıldığı halk görüşmesidir.

Bu yöntem ile genel siyaseti ilgilendiren her önemli karar hakkında halkın görüşünün alınmasını veya en azından bilgi verilmesini gerektirir. Bu uygulama ana yolların değiştirilmesi, arazi arsa planlaması gibi konularda karar almadan önce uygulanır ve bu yapılan toplantılarda halkın soru sorma, görüş bildirme, söz alma hakları vardır (Ayhan, 2008: 106-107).

ABD'de polis ve itfaiye hizmetleri, elektrik, gaz, su vb. hizmetler yerel yönetimler tarafından görülmektedir. Profesyonel planlama birimleri görev yapmakla beraber kent planlama yetkisi, büyük kentlerde yerel yönetimlere aittir. Fakat federal yönetim, yerel yönetimlere bu konuda yardımcı olmaktadır. Yalnız son zamanlarda elektrik, gaz, su gibi işletmeler yerel yönetimler tarafından özel kuruluşlara bırakılmaktadır (Görmez, 1997: 74-75). Bu durum yeni düzende kamu işletmeciliği kavramıyla ilgilidir ve ilerideki konularda yeni kamu işletmeciliği hakkında daha fazla ve ayrıntılı bilgi verilecektir.

## 2.6. Avrupa Birliği'nin Yerelleşme Anlayışı

Subsidiarite yani hizmette yerellik ilkesi prensip olarak yapılacak olan hizmetlerin halka en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini savunmaktadır. Bu ilkenin altındaki ana fikir ise, topluma ve onun içerisinde bulunan bireye, bireyden aileye, aileden idari teşkilatlanmanın en küçük birimi olan muhtarlık kurumuna, oradan belde teşkilatına, beldeden ilçe ve il yönetimine sonra bölge ve merkezi yönetime uzanan yolda, en küçük sosyal birimden başlayarak, bu birimlerin yapacakları her türlü işlerde yetki ve sorumluluklarla donatılmasını ifade eden bir anlayış ilkesidir. Bunu yaparken de hizmette yerellik ilkesine göre kamu hizmetlerinin sadece basit bir şekilde sunulması değil aynı zamanda bu işleri yerine getirirken en optimum ölçekte gerçekleştirilmesini hedeflemektedir (Yıldırım, 2014a: 135).

Avrupa Birliği bilindiği üzere idari yapısı itibariyle dünyada başka örneği olmayan bir uluslarüstü bir örgüttür. Bu özelliği itibariyle de Avrupa Birliğinin almış olduğu kararlar tüm üye devletleri ve milyonlarca kişiyi doğrudan etkilemektedir. Bu netice de bir takım sorunların doğmasına neden olmaktadır.

Çünkü Avrupa'ya tarihsel olarak baktığımızda süregelen federatif yapı neticesinde belirli devletlerin her konuda karar alan Brüksel'in kararlarına karşı bir takım memnuniyetsizliğin oluşmasına neden olmuştur. Genel olarak Avrupa kültürünün bir bütün olarak ele alınıyor olsa da, içlerinde bu kültürün farklı desenleri ve değişik tonları da mevcuttur. Bu yüzden de her konuda AB organlarının karar alması bu farklı desenleri ve değişik tonların kaybolmasına neden olabilmektedir (Bozkurt ve Özcan, 2001: 12).

Bunun üzerine Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği antlaşması içine alınan subsidiarite ilkesi, değişik tonların ve farklı desenlerin, büyümekte olan AB bünyesinde kendilerine yer bulmasının bir garantisi olmuştur. Bu anlayış sayesinde yerel yönetim birimleri daha aktif olacak ve böylece yönetimin, toplumun en yüksek düzeyde katılımını sağlayarak yürütülmesinin önündeki engeller giderilmiş olacaktır. Bu ilke ile özerk yönetim birimlerinin güçlendirilmesi, merkezi idare ile yerel idare arasındaki yetki paylaşımının düzenlenmesi, topluluk yetkilerinin sınırlandırılması ile de birlik içerisindeki değişik tonların ve farklı desenlerin korunmasını sağlayarak demokrasiyi güçlendirmektedir. AB'nin yerelleşme anlayışı; merkezi idarelerin yerel düzeyde yapabilecekteki kamu hizmetlerini yerel yönetim birimlerine devretmesini öngörmekte ve yerel yönetim birimlerinin kamu hizmetlerini yerine getirmesinde merkezi idareye göre daha yararlı ve etkin olacağını dile getirmektedir. Bu doğrultuda bakıldığında Avrupa Birliğinde hizmette yerellik ilkesi, kamusal hizmet sunumunda üye devletlerin yetkilerini merkezi idarelerden yerel ve bölgesel idarelere aktarılmasını; merkezi idarelerce de yapılamayacak olan hizmetlerin ise Brüksel'e devredilmesi anlayışını benimsediği öngörülmektedir (Yıldırım, 2014a: 134).

# 3. TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLER ve AVRUPA BİRLİĞİ ENTEGRASYONU

Bu bölümde Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinin özelliklerini, tarihini, yapılanmasını ve AB'ne uyum sürecinde Türk yerel sistemi üzerine ilişkileri incelenecektir. Bu ilişkiler Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin, AB'nin getirdiği uyum çerçevesinde yerel yönetimlerin yerelleşmesi ve öneminin arttırılması üzerinde olacaktır.

## 3.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihi ve Yapılanması

Türkiye'de batılı anlamda yerel yönetimlerin çok eski bir geçmişi yoktur. Batıda yerel yönetimlerce yerine getirilen kimi kent hizmetlerinin, esnaf örgütlerince, vakıflarca, loncalarca, vb. gerçekleştirmekte olduğu bilinmektedir. Tarihçiler Osmanlı devletinde resmileşmiş bir yerel yönetim yapılanması ancak merkeziyetçilik sisteminin yerleşme gereği, azınlık unsurlarının siyasal katılması ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış güçlerin yaptığı baskıları neticesinde ortaya çıktığı belirtilmiştir (Keleş, 2014: 157). Yani Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan Tanzimat dönemine kadar batı tipi yerel yönetim sistemi oluşmamıştır. Yerel ihtiyaçlar, bir tarafın devlet teşkilatı olan kadılık kurumu, diğer tarafın da yerel halk tarafından kurulmuş olan esnaf, vakıf ve lonca sistemleri ile giderilmiştir.

Tanzimat dönemiyle birlikte meydana gelen yenilikler kendini yönetim alanında da göstererek, özellikle yönetim yapılandırılmasında örnek olarak Fransa devletinin benimsediği sisteme benzer bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Fakat yapılmaya çalışılan bu yenilikler halkın beklentileri ve istekleri kapsamında oluşmuş bir durum değildi. 19. Yüzyılla beraber modernnizmin dışında kalan kurumlar çeşitli iç ve dış faktörlere bağlı olarak yerel idareler üzerinde bir takım değişiklikler yapılmasını gündeme getirmiştir (Yılmaz, 2007: 216-217).

Sonrasında ülkemizde ilk belediye kurulması girişimi 1855 yılında Kırım Savaşı sonrasında Osmanlı Devleti ile aynı tarafta savaşan müttefik devletlerin etkisi sonucu İstanbul'da başlamış. Bunun akabinde Beyoğlu ve Galata semtlerini kapsayan altıncı Daire-i Belediyesi kurulmuştur. Bu belediye Paris belediyesinden esinlenerek kurulan özel gelir kaynaklarına ve personele sahip bir kurum olarak oluşturulmuştur. Modern yerel yönetim teşkilatının taşra kentlerinde kurulmaya başlanması ise ancak 1864 Vilayet Nizamnamesinin yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir. Osmanlı il reformunun bir ön uygulaması niteliğinde olan bu nizamname ile eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiş ve yeni yönetsel tabakalar düzenlenmiştir (Eryılmaz, 1997, 51).

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında yerel yönetim anlayışı, Osmanlı'daki yerel yönetim anlayışıyla benzerlik göstermektedir. Cumhuriyet dönemimizin ilk yıllarında yerel yönetim anlayışı, merkezi idarenin politikalarına yardımcı ve destek olucu yapılanmalar olarak görünmektedir. Bu durumun nedeni ise, uzun süre süren savaşlardan sonra kurulun yeni bir yönetim anlayışının tam olarak yerine oturmasının zamana ihtiyacı olduğu için, ülkenin birliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girer düşüncesiyle yerel yönetim birimlerine idari ve ekonomik özerklikte temkinli davranılmıştır (Çiçek, 2014: 59).

1921 Anayasası ülkeyi vilayet, kaza ve nahiyelere ayırmış, vilayet ile nahiyelerin yönetimi ise şuralara verilmiştir. İki yıl görev yapacak olan vilayet şuraları bir icra heyeti durumundadır. Meclis Hükümetinin temsilcisi olan vali, ilde genel devlet işlerinden sorumlu tutulmuş, yerel devlet işleri ise bahsettiğimiz şuralara bırakılmıştır (Güler, 2013: 217).

1924 Anayasası, yerel kamu gücünün doğrudan yerel yönetimlerin eline bırakılmasını önlemiş bir Anayasadır. İl yerel yönetimleri valilik kurumumun yönetim ve denetimi altına girmiş ve merkezi yönetim, amaçları doğrultusunda yerel yönetimleri yönlendirme çabasına girişmiştir (Güler, 2013: 219).

1924 Anayasasında yerel yönetimlerin görev ve yetkileri açıkça belirtilmemiş ve bunların dayanacağı ilkelere ve tüzel kişiliklerine yerinden yönetim ilkesine göre yürütülmesini belirtilmiştir. 1930 yılında kabul edilen ve 2004 yılında 5272 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, dönemin şartlarını ve siyaset anlayışını yansıtmaktadır (Kalabalık, 2005: 66).

Bu kanunun büyük ölçüde Fransa'dan etkilendiği söylenebilir. Bu kanunun en önemli özelliği Ankara ve İstanbul dışındaki tüm belediyeleri eşit kabul etmesi, bütün belediyelerin merkezi yönetimin denetiminde olduğunu belirtmesidir. Bir başka özelliği ise kamu hizmetlerinin görülmesi yetkisinin belediyelere devredilmesidir. Cumhuriyet tarihi boyunca çıkarılan belediye yasaları arasında belediye hizmet sınırlarının geniş tutulduğu bir başka kanun daha olmamıştır (Görmez, 1997: 109).

1961 Anayasası'nın 116. Maddesinde belirtildiği üzere yerel yönetimler; İl Özel İdareleri, Belediye veya Köy olarak tasnif edilmiş ve halkın yerel ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kurumları olarak belirtilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin seçimi kanunların gösterdiği zamanda yazılı esaslara göre yapılır ve seçilen organların, organlık durumunu kazanma veya kaybetme konusundaki denetimi yargı yolu ile yapılır. Yerel yönetimlerin kuruluşları, yetkileri, görevleri, kolluk işleri, kendi aralarında birlik kurmaları, maliye ve merkezi yönetimle karşılıklı ilişkileri kanunla düzenlenir ve bu yönetimlere yetkileri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır hükmüyle mahalli idarelerin tanımı yapılmıştır (Ertaş, 2016: 90).

1982 Anayasasının 127. Maddesinde mahalli idareleri düzenlemiştir. 127.maddenin 1. Fıkrası mahalli idareleri; İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy halkının yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve yetkili organları, genel kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek meydana getirilen kamu tüzel kişileridir şeklinde tarif etmiş ve bu kuruluşların tüzel kişiliğe sahip olduğunu açıkça belirtmiştir.

Ancak aynı madde diğer bir fıkrasında, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kanunla belirtilen esas ve usuller gereğince idari vesayet yetkisine sahip olduğunu belirterek merkeze kuvvetli bir vesayet yetkisi tanımıştır (Çağdaş, 2011: 406).

1982 Anayasası döneminde getirilmiş olan en önemli yenilik ise 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye kanunuyla büyükşehirlerin kurulabilmesi olmuştur. Sonuç olarak yerel yönetimlerimiz tarihsel bir kültürden çok, siyasal iktidarların yukarıdan aşağıya doğru düzenledikleri mekanizmalardır. Yapılan düzenlemeler yerel kültür gelişiminin bir etkisi olmaktan ziyade, çağdaş medeniyetler seviyesine çıkmak için batı ekseninde yapılan düzenlemelerdir (Çevikbaş, 2012a: 35).

## 3.2. Türkiye'de Yerel Yönetim Birimleri

Türkiye'de yerel yönetim birimleri; Belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimleri olarak tanımlanmıştır. Tüm yerel idarelerin ortak özelliği, her zaman içinde bulundukları yerleşme veya bölgeyle ilgili oldukları ve aldıkları her türlü kararın ve uyguladıkları eylemlerin bulundukları yere ait olduğu gerçeğidir. Bu kuruluşlarla ilgili, Türkiye'de yürürlükte olan yasalar; 5393 sayılı Belediyeler, 5302 sayılı İl Özel İdaresi, 5355 sayılı Mahalli İdari Birlikleri ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunlarıdır. Ayrıca, 6 Aralık 2012'de Resmi Gazetede yayınlanan 6360 sayılı Büyükşehir Kanununda değişiklikler getiren kanunla yukarıdaki kanunların çoğunu ilgilendiren değişiklikler de yapılmıştır (Doğan ve Morkoç, 2015: 29).

### 3.2.1. Belediyeler

Belediyeler yerel ortak ihtiyaçları gidermek üzere oluşturulmuş mekanizmalar olup, genel olarak tüm dünyada halka en yakın yönetim birimleridir. Bu yapılanmalar gerek sundukları kamu hizmetleri bakımından olsun, gerekse görev ve yetkileri yönünden olsun bir ülkenin çağdaş demokrasi rejimi bakımından büyük önem taşımaktadırlar. Bununla birlikte bu mekanizmaların sundukları hizmetler, insan yaşamını doğrudan etkileyen düzenlemeler içerdiği için, bu mekanizmaların insan hayatı üzerinde önemli bir yeri bulunmaktadır.

Bu sebeple halka en yakın mekanizmalar olan belediyeler sundukları hizmetlerden ziyade demokratik potansiyel olarak diğer yönetim mekanizmalarından da daha önceliklidir (Siverekli Demircan, 2007: 138).

Türkiye'de belediye yönetimi ilk kez 1855 yılında İstanbul'da kurulmuş sonrasında gelişen zaman çerçevesinde cumhuriyetle birlikte 1930 yılında 1580 sayılı kanunla düzenlenmiş ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı kanunla 1580 sayılı kanun yürürlükten kalkmıştır. 5393 sayılı Kanunda belediyeler, yerel ortak ihtiyaçları gidermek üzere oluşturulmuş mekanizmalar olup, karar organı seçmenler tarafından oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Ayrıca il ve ilçe merkezlerinde belediye birimlerinin kurulması zorunlu olarak belirtilmiştir. Yeni 5393 saylı kanunla, eski belediye kanununa göre belediye yönetimlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunlar arasında; bir yerde belediye yönetiminin kurulabilmesi için gerekli olan nüfus ölçütü iki bin kişiden beş bin kişiye çıkarılmış, Avrupa yerel yönetimler özerklik şartına da uyumlu hale gelebilmesi için belediyelerin kullandığı yetki ve görevleri arttırılmış, eski dönemlerde görevleri itibariyle ağırlıklı olarak altyapıya ilişkin görev ve yetkileri yeni düzenlemelerle küresel etkiye ve AB uyum için konuları genişletilerek eğitim, kültür, sağlık, ekonomi ve sosyal yardım gibi alanlarda görev ve yetkileri yerellik ilkesi kapsamında arttırılmıştır (Özkal Sayan, 2013: 12).

#### 3.2.1.1. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları

5393 sayılı belediye kanununda, 1580 sayılı kanunda benimsenmeyen, belediyelerin görev ve sorumluluklarını teker teker belirten ve sınırlandıran liste usulünü terk etmiştir. 5393 sayılı kanun ilk kez kabul edildiğinde, belediyelerin görev ve sorumluluklarına ilişkin karma usulü benimsemişti. Bu çerçevede bu kanun, hem belediyenin hizmet alanlarını saymakta hem de belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşlarına verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev hizmetleri de yapar veya yaptırır, ifadesine yer vererek, belediyeleri çağdaş yaklaşımlarla uyumlu bir şekilde mahalli nitelikteki hizmetlerde genel yetkili olarak kabul etmiştir.

Ancak Anayasa Mahkemesi belediyeleri yerel nitelikteki hizmetlerde genel yetkili birim olarak gören bu ikinci fıkrayı iptal etmiştir (Ökmen ve Parlak, 2013: 250). İptal gerekçesinde herhangi bir görev alanı tanımlaması yapılmadığına vurgu yapılarak böyle bir durumun, kanunun 14. Maddesinde belirlenmiş görev alanları dışında kalan her tür görevin yerine getirilmesi sonucunu doğuracağını belirtmiştir (Şengül, 2014: 83).

Bu bağlamda belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; Ulaşım gibi kentsel alt yapı, Çevre ve çevre sağlığı, İmar, Su ve kanalizasyon, temizlik ve katı atık, Coğrafi ve kentse bilgi sistemleri, acil yardım, kurtarma ve ambulans, itfaiye, Zabıta, Şehir içi trafik, Defin ve mezarlıklar, Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, Sosyal hizmet ve yardım, Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, Konut, meslek ve beceri kazandırma, gençlik ve spor, Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Ayrıca Nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır ve 100.000'in altındaki belediyeler ise; mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler. İlave olarak Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir, sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilme ve işletebilme, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun önem taşıyan mekanlarının korunmasını sağlayabilme, bu amaçla söz konusu mekanların bakım ve onarımını yapabilme, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etme, gerektiğinde sporu teşvik etmek amacıyla amatör spor kulüplerine ayni ve nakli yardım yapma ve gerekli desteği sağlar. Hizmet sunum sürecinde desteğe muhtaç sosyal grupların özellikleri dikkate alınmalıdır. Özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin beklentileri ve kapasitelerine göre belediyenin hizmet görme yöntem ve teknikleri farklılaşabilecektir (Şengül, 2014: 83-84).

### 3.2.1.2. Belediyenin Organları

Türkiye'deki belediye kanununa göre belediye yönetimi üç organdan oluşmaktadır. Bunlar belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

### 3.2.3.2.1. Belediye Meclisi

Belediye Meclisi belediyenin en büyük karar organıdır. Üyeleri beş yılda bir nispi temsil yöntemiyle doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Belediye meclisi üyelerinin sayısı kentin büyüklüğüne yani nüfusuna göre değişir. Nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde üye sayısı en az 9'dur. Nüfusu 10.001 ve 20.000 nüfuslu yerlerde 11 kişi, 20.001 ile 50.000 nüfuslu yerlerde 15 kişi, 50.001 ile 100.000 nüfuslu yerlerde 25 kişi, 100.001 ile 250.000 nüfuslu yerlerde 31 kişi, 250.001 ile 500.000 nüfuslu yerlerde 37 kişi, 500.001 ile 1.000.000 nüfuslu yerlerde 45 kişi ve nüfusu 1.000.000'dan yukarı olan yerlerde ise 55 kişidir. Belirtilen sayıdaki asıl üyelerin sayısı kadar yedek üyede seçilir (Keleş, 2014: 270).

Belediye kanununun 19. Maddesinde belirtildiği üzere belediye meclisi, yapılan seçim sonrasında kararın açıklandığı tarihi takip eden beşinci günü mutat toplantı yerinde belediye başkanının öncülüğünde toplanır. Bu toplantıda meclis üyeleri içinden gizli oy ile meclis birinci ve ikinci başkan vekili ve en az iki kişi olmak üzere ilk iki yıl için katip üye seçer. Sonrasında seçilecek olan başkanlık divanı ilk yerel seçimlere kadar görev başında kalır. Meclisin başkanı kanuna göre belediye başkanıdır ve meclisi başkan yönetir. Başkanın katılmadığı zamanlarda ise birinci başkan vekili o da yoksa ikinci başkan vekili başkanlık eder. Ayrıca yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü zamanlarda meclis başkanının başkan vekili olması gerekmektedir (Şengül, 2014: 90).

Belediye meclisi her ayın ilk haftasında belirlendiği gün toplanır ve meclis toplantıları halka açık olmakla beraber alınan kararlarla kapalı oturumlar da yapabilirler. Belediye meclisinin gündemini, belediye başkanı belirlemekte ve en az üç gün önceden meclis üyelerine bildirilmektedir. Belediye meclis üyeleri de belediyeye ait işlerle ilgili meselelerin meclis gündemine alınmasını önerebilmekte ve öneri toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edilmesi durumunda, gündeme alınmaktadır. Böylelikle, meclis üyelerine de halkın şikayet, istek ve temennilerini meclis gündemine tasıma imkanı verilmektedir.

Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir (Ökmen ve Parlak, 2013: 257).

5393 sayılı Kanun'un 18. Maddesine göre, belediye meclisinin yetki ve görevleri şunlardır:

a. Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
b. Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
c. Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek, (…)
d. Borçlanmaya karar vermek,
e. Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek,
f. Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek,
g. Şartlı bağışları kabul etmek,
h. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek,
i. Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,

j. Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
k. Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,
l. Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
m. Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
n. Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,
o. Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,
p. Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek,
q. Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek,
r. Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,
s. Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,
t. İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmektir, (Ökmen ve Parlak, 2013: 255-256).

### 3.2.3.2.2. Belediye Encümeni

Belediye Encümeni belediyenin karar organlarından ikincisi olmakla birlikte, danışma organı niteliği de vardır. Encümeni oluşturan üyeler iki türlüdür. Birinciler, seçimle gelen üyelerdir. Bunları her yıl belediye meclisi kendi üyeleri arasından gizli oyla seçer. Encümenin her yıl meclis tarafından bir yıl için seçilen üyelerin sayısı, nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde üç, daha küçük belediyelerde ise ikidir. İkinci kümede yer alan üyeler, belediye encümeninin, kamu görevlisi niteliğinde olan üyelerdir. Belediye encümenine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye encümeni haftada en az bir kez toplanır. Toplantı yeter sayısı üyelerin salt çoğunluğudur (Keleş, 2014: 282-283).

Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

a. Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,
b. Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
c. Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
d. Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
e. Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
f. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
g. Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
h. Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
i. Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek (Ökmen ve Parlak, 2013: 261).

### 3.2.3.2.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye yönetiminin en üst görevlisi ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, belediye sınırları içerisindeki seçmenlerce, siyasi partilerin aday gösterebileceği veya bağımsız aday olarak katılabileceği kişilerin yapılan seçimle çoğunluk sistemine göre seçilir. Belediye başkanı görev süresi zamanında; profesyonel spor kulüplerinde başkanlık ve yönetiminde bulunamamakta ve siyasi partilerin görev organlarında yer alamamaktadır. Bu durum belediye başkanının yerel halk için tarafsızlığını meşrulaştırmak için yapılmış düzenlemelerdir. Ayrıca başkan hastalık veya izin gibi sebepler neticesinde görev başında olmadığı zamanlarda, vekalet için belediye meclis üyelerinden birini kendisine vekil olarak seçebilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2013: 261).

Belediye kanununun 38. Maddesine göre belediye başkanının yetki ve görevleri şunlardır:

a. Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
b. Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
c. Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
d. Meclise ve encümene başkanlık etmek,
e. Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
f. Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
g. Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
h. Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,
i. Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,

j. Belediye personelini atamak,
k. Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
l. Şartsız bağışları kabul etmek,
m. Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,
n. Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürlülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürlüler merkezini oluşturmak,
o. Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak,
p. Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak (Şengül, 2014: 104).

### 3.2.2. Büyükşehir Belediyeleri

Anakent (metropol) ölçeğinde kurulan yerel yönetimlerin amacı artan ve büyüyen kentsel sorunların daha etkili şekilde çözümlenmesini sağlamaktır. Klasik kentsel yönetimlerden farklı nitelikler gösteren bu yönetim örgütleri yaygın olarak metropoliten yönetim veya anakent yönetimi gibi isimler almaktadır. Toplumların gelişmişlik süreçlerine bağlı olarak farklı zamanlarda ortaya çıkmışlardır ve ülkelerin şartlarına, öncelik ve beklentilerine göre farklılaşan bir gelişim seyri izlemişlerdir (Şengül, 2014: 113).

Türkiye'de cumhuriyetinde büyükşehir belediye yapısı 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı büyükşehir belediyelerinin kurulumu ve yönetimi hakkında kanun hükmünde kararnamenin değiştirilerek kabulü sonrasında kanun ile gündeme gelmiştir. Bu kanun ile Türkiye'de yerel yönetimler literatürüne iki yeni deyim girmiştir. Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyesi. Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı büyükşehir belediyesi kanunu kabul oluncaya kadar 3030 sayılı büyükşehir belediyesi kanununa tabi olmuştur. Dolasıyla Türkiye'de uzun bir büyükşehir belediyesi geçmişi ve geleneğinden söz etmek mümkün değildir.

2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı büyükşehir belediyesi kanununun ardından 2012 tarihinde yayımlanan 6360 sayılı büyükşehir belediyesi kanununda ve bazı kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmıştır. Buna göre 6360 sayılı yeni büyükşehir belediyesi kanunu ile Türkiye'de mevcut 16 büyükşehir belediyesine 14 büyükşehir belediyesinin daha eklenmekte ve toplam sayı 30'a çıkmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2013: 272).

Büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi ise, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim yerlerinin son sayıma göre toplum nüfusunun 750.000'den fazla olan il belediyelerinin, ekonomik gelişmişlik düzeyleri ve fiziki yerleşim durumları dikkate alınarak kanunla büyükşehir belediyesi kurulabilir (Erdem, 2011: 126).

### 3.2.2.1. Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin yetki ve görevleri 5216 sayılı Kanun'da liste usulüyle göre belirtilmiştir. Bu düzenlemenin amacı, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında çıkabilecek yetki ve görev çatışmasını önlemek olduğunu belirtmek önemlidir. 5216 sayılı Kanun'un 7. Maddesine göre büyükşehir belediyesinin yetki ve görevleri şunlardır:

a. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,
b. Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, (…)
c. Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon yapılarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, (…)

d. Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,
e. Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak, (…)
f. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak, (…)
g. Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,
h. Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak, (…)
i. Gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrisıhhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
j. Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek,
k. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,
l. Büyükşehir'in bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, (…)
m. Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,
n. Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanları ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu

amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek,

o. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek,
p. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak,
q. Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek (Ökmen ve Parlak, 2013: 299-301).

Bu görev ve sorumluluklarının yanında büyükşehir belediyelerinde önemli bir görevi yerine getiren altyapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyonu (AYKOME) 5216 sayılı kanunda ayrıca düzenlenmiştir. Büyükşehir sınırları içindeki alt yapı hizmetlerinin koordineli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak üzere kurulur. AYKOME, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için yıllık programlar ve kalkınma planına uygun olarak yapılacak taslak programlarını birleştirerek kesin program haline getirmekle yükümlüdür (Şengül, 2014: 125-126).

#### 3.2.2.2. Büyükşehir Belediyesi Organları

Türkiye'deki Büyükşehir belediye kanununa göre belediye yönetimi üç organdan oluşmaktadır. Bunlar büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

### 3.2.2.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

5216 sayılı Kanun'un 12 ve 14. maddelerinde düzenlenen yasa ile meclis büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Bu meclisin üyeleri ise; diğer bütün ilçe belediye başkanları tabii üye olup, diğer ilçe belediye meclisi üyelerinin beşte birinin seçilmesi ile oluşur. Büyükşehir belediye başkanı meclisinin başkanıdır. Meclis her ayın ikinci haftası meclis tarafından belirlenen günde ve mutat toplantı yerinde toplanmaktadır. Bütçe süresine rastlayan meclis toplantı süresi en çok 20 gün iken, diğer toplantıların süresi en fazla 5 gündür.

Büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşme usulü, 5216 sayılı Kanun'un 14. Maddesinde öngörülmüştür. Buna göre büyükşehir belediye başkanı, belediye meclis kararlarından hukuka aykırı gördüklerini, yedi gün içinde yeniden görüşülmesi talebiyle belediye meclisine iade edebilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ve yeniden görüşülüp de meclis tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilen kararlar kesinleşmektedir. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları alınıp kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde valiye gönderilmekte ve gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girememektedir. Bir diğer konu ise; ilçe belediyelerinin imara ilişkin kararlarının kesinleşmesi konusunda farklı bir düzenleme vardır.

Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisince imara ilişkin olarak alınan kararlar, öncelikle büyükşehir belediye meclisi tarafından kararın gelişinden itibaren üç ay içerisinde nazım imar planına uygunluk bağlamında incelenmekte ve aynen veya değiştirilerek kabul edilmektedir. Sonra ise yapılan bu değişiklikler büyükşehir belediye başkanına gönderilmektedir ve üç ay içerisinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülemeyen kararlar onaylanmış sayılmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2013: 304-305).

Ayrıca büyükşehir belediye meclisi ihtisas komisyonlarından yararlana bilmektedir. Meclis üyeleri içerisinden en az beş, en çok dokuz kişi seçerek ihtisas komisyonları kurabilir ve çevre ve sağlık komisyonu, ulaşım komisyonunu, İmar ve

bayındırlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, gençlik ve spor komisyonu, eğitim ve kültür komisyonu kurulması zorunludur (Erdem, 2011: 141).

#### 3.2.2.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediyelerinin meclisten sonra ikinci karar organıdır. Bu organın üyeleri seçilmiş ve atanmış kişilerden oluşmaktadır. Seçimle gelen üyeler, büyükşehir belediye meclisinin kendi üyeleri içinden bir yıl görev için gizli oyla seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Atanmış üyeler ise, belediye başkanı tarafından bir mali hizmetler birim amiri, bir genel sekreter ve belediye başkanının her yıl için birim amirleri arasından seçeceği beş kişiden meydana gelmektedir. Bu büyükşehir belediye encümeninin yetki ve görevleri normal belediye encümenini ile aynıdır olarak belirtilmiştir (Şengül, 2014: 130).

#### 3.2.2.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

Ülkemizdeki 5216 sayılı Kanun'un 17. Maddesi ile düzenlenen büyükşehir belediye başkanı mevkisi, Büyükşehir'in en üst yetkilisi ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Başkan büyükşehir belediye sınırları içerisindeki seçmenler tarafından oluşturulan topluluk tarafından 5 yıl süreyle seçilir. Büyükşehir belediye başkanı seçiminde, seçim bölgesi büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan orman köyleri de dahil olmak üzere (Fakat yeni düzenlemeyle büyükşehirlerde köy idareleri kalktı ve hepsi mahalle statüsüne dönüştürüldü) büyükşehir belediye sınırlarından oluşur (Ökmen ve Parlak, 2013: 306).

5216 sayılı Kanun'un 18. Maddesine göre büyükşehir belediye başkanının yetki ve görevleri şunlardır:

a. Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
b. Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi

hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

c. Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak.
d. Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak.
e. Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.
f. Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.
g. Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.
h. Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmi mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek.
i. Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek.
j. Gerektiğinde bizzat nikah kıymak.
k. Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.
l. Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürlülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürlü merkezleri oluşturmak (Şengül, 2014: 131-132).

### 3.2.3. İl Özel İdareleri

2005 tarihli 5302 sayılı kanuna göre İl Özel İdareleri; il halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını gidermek amacıyla kurulan ve yönetim organları halk tarafından seçilen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak belirtilmektedir. Kanuna göre; idarelerin yetki ve görev alanları tüm il sınırları olup, bu bağlamda alansal bir yönetimle belediyelerden daha geniş alanlara kamu hizmeti sunmak için kurulmuşlardır. Bir yerleşim yerinin il olması sonucu otomatik olarak orada il özel idaresi kurulur. Bu merkezi idarenin taşra örgütü olan ‘’il’’ ile yerel yönetim birimi olan ‘’il özel idaresinin’’ aynı alanda hizmet sunması sonucunu doğurur. Bu birimlerin ortaya çıkışı Osmanlı dönemine kadar dayanır. İl özel idareleri Osmanlı döneminde Fransız idare yapısından esinlenerek 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. İl özel idarelerine ilişkin son düzenleme ise 2005 tarihli olup, bu düzenleme ile il özel idarelerini güçlendirerek bir takım önemli değişiklikler yapılmıştır. Fakat 2012 tarihli 6360 sayılı kanunla on dört ilde büyükşehir belediyesi kurulması ile Türkiye’deki mevcut büyükşehir belediyesi sayısı on altıdan otuza yükseltilmiş ve bununla birlikte büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır (Özkal Sayan, 2013: 9).

#### 3.2.3.1. İl Özel İdarelerinin Görev ve Sorumlulukları

İl özel yönetimlerinin görevleri 5302 sayılı yasanın 6. Maddesinde sıralanmıştır. Bu görevlerin genel niteliği ‘yerel ve ortak’ (mahalli ve müşterek) bir özelliğe sahip olmalarıdır. İl özel yönetimlerinin *il sınırları içinde* yerine getirmeleri söz konusu olan görevleri şunlardır: gençlik ve spor, sağlık, tarım, ticaret ve sanayi; sosyal hizmet ve yardımlar, iskan ve bayındırlık, ilin çevre düzeni planı, toprağın korunması, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarını binaların yapım, bakım ve onarımıdır. İl özel yönetimlerinden *belediye sınırları dışında* beklenen görevleri şunlardır: yol, su imar, kanalizasyon, çevre, katı atık, acil yardım ve kurtarma, gençlik ve spor, kültür, turizm, park ve bahçe, ağaçlandırma ve orman köylerinin desteklenmesi ile ilişkin görevlerdir (Keleş, 2014: 173).

### 3.2.3.2. İl Özel İdaresinin Organları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda İl özel idaresinin organları; İl genel meclis, İl encümeni ve Vali olarak belirtilmiştir.

#### 3.2.3.2.1. İl Genel Meclisi

İl özel idaresinin karar organı olmakla beraber, ilgili kanunda belirtilen usullere göre il içindeki seçmenler tarafından seçilmiş kişilerden oluşmaktadır. Bu seçilmiş üyeler her ilçe adına seçilmekte ve ildeki ilçe sayısına ve nüfus oranlarına göre değişiklik göstermektedir. Bu meclis ildeki halkın il özel idaresi için doğrudan seçtiği tek yapıdır. Meclis kullandığı bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası toplanır. Eski yasada meclisin başkanı vali ilken, 2005'te çıkarılan yeni yasa ile yerel yönetimlerin yerlilik kapsamlarını güçlendirmek amacıyla başkanlık validen alınarak, meclisin kendi içinden seçmesine karar verilmiştir. Böylece yeni yasa ile valinin sadece önerdiği hususlar dikkate alınmakta ve eski yasadaki kuvvetli vali yerine, yeni yasada yetkiyi bölerek yerele aktarma düşüncesi etkili olmuştur (Özkal Sayan, 2013: 11).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'un 10. Maddesine göre, il genel meclisinin yetki ve görevleri şunlardır:

a. Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini, personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.
b. Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek.
c. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak.
d. Borçlanmaya karar vermek.

e. Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
f. Taşınmaz mal alımına, satışına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine izin vermek.
g. Şartlı bağışları kabul etmek.
h. Vergi, resim, harç dışında kalan ve miktarı yirmi beş bin Türk lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının uyuşmazlıklarını anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
i. İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılanmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
j. Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyeleri seçmek.
k. İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmenlikleri kabul etmek.
l. Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
m. Yurt içindeki ve yurt dışındaki yerel yönetim ve yerel yönetim birlikleriyle karşılıklı iş birliğine izin vermek (Ökmen ve Parlak, 2013: 220-221).

#### 3.2.3.2.2. İl Encümeni

Eski adıyla il daimi encümeni olan bu kurum il genel meclisindeki alınacak olan kararların ön incelemesini yapan bir yürütme organıdır. 6330 sayılı yeni kanunda yapılan değişikliklerle il encümenin yapısı şu şekilde oluşmaktadır; vali başkanlığındaki genel sekreter ile meclisin kendi üyeleri arasından her yıl için seçeceği üç üye ile valinin birim amirleri içerisinden her yıl için seçeceği iki üyeden oluşmaktadır. Bu değişiklikten önce il encümeninin yapısı beş bürokrat ve meclissin üyeleri arasından seçtiği beş kişiden oluşmaktaydı (Özkal Sayan, 2013: 11).

5302 sayılı Kanun'un 26. Maddesine göre İl encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

a. Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.
b. Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararı almak ve uygulamak.
c. Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
d. Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
e. Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
f. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.
g. Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak.
h. Belediye sınırları dışındaki halka açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
i. Vali tarafından havale edilen konuları görüşmek (Ökmen ve Parlak, 2013: 226-227).

### 3.2.3.2.3. Vali

Vali il özel idaresinin en üst yetkilisi ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Yerel yönetimlerimizde AB uyum için yapılan çalışmalardan valilik konumu da etkilenerek bir takım değişikliğe uğramıştır. Yeni yasa ile eskiden il genel meclisinin başkanı iken şimdi bu durum değişmiştir ve başkanlık meclisin kendi içerisinden seçilmesine karar verilmiştir. Böylelikle il özel idaresindeki valinin geniş yetkisi kırılarak, bu yetki seçilmişlere verilmiştir. Eski yasada valilik makamın il özel idaresindeki destekçisi vali yardımcısı iken, yeni yasayla il özel idaresi müdürü makamının yerine ''genel sekreterlik'' kurularak bu yapı değişmiştir. Genel sekreter il genel meclisi ve il encümeni kararları ile vali adına ve ona vereceği emirler doğrultusunda il özel idarenin çalışmalarını düzenler ve yürütür.

Bu işlemleri yaparken de yaptığı her şey ile valiye karşı sorumludur. Böylelikle vali genel sekreter aracılığıyla il özel idaresini yönetmeye başlamıştır (Özkal Sayan, 2013: 10).

5302 sayılı Kanun'un 30. Maddesine göre valinin yetki ve görevleri şunlardır:

a. İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.
b. İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek.
c. İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde temsil etmek
d. İl encümenine başkanlık etmek.
e. İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
f. İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
g. Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
h. İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
i. Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.
j. İl özel idaresi personelini atamak.
k. İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
l. Şartsız bağışları kabul etmek.
m. İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
n. Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.
o. Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak (Ökmen ve Parlak, 2013: 227-228).

### 3.2.4. Köyler

Köy yönetimleri, yerel yönetim dizgesi içerisinde en eski yönetim birimleri olmakla birlikte, en fazla ihmal edilmiş olanıdır. Köy yönetimlerinin tüzel kişiliğe kavuşmaları Cumhuriyetle birlikte gerçekleşmiştir. Köylerin yerel yönetim birimi olarak örgütlenmelerine ilişkin düzenlemeler, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleştirilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde yapılan bazı düzenlemelerde, ilk defa köy organlarından söz edilmiş, bunların oluşma biçimleri ve görevleri belirtilmiştir. Daha sonra 1870 tarihli bir Nizamname ile bir takım değişiklikler yapılmışsa da, köylere tüzel bir kişilik verilmemiştir. Köy yönetimleri, Cumhuriyet döneminde, 1924 tarihli 442 sayılı Köy Yasası ile yeniden düzenlenerek, yasal dayanağa kavuşturulmuştur (Adıgüzel, 2012: 155).

1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanununa göre köylerin yönetimi üç değişik açıdan tanımlamıştır. İlk olarak toplam nüfusu iki binden aşağı olan yerleşme yerlerine köy denir. İkinci olarak, okul, yaylak, cami, baltalık gibi ortak malları olan toplu ve dağınık şekilde oturan insanların bahçe ve tarlaları ile birlikte bir bütün oluşması köy olarak tanımlanır. Üçüncü olaraktan, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülmeyen mallara sahip olan ve kendisine kanunla verilen işleri yapan bir tüzel kişisidir. Ayrıca bir yerde köy biriminin kurulabilmesi için nüfusu yüz elliden çok ve iki binden az olması gerekmektedir (Özkal Sayan, 2013: 15).

#### 3.2.4.1. Köyün Görev ve Yetkileri

Ülkemizde 442 sayılı yasa, köyün görevlerini detaylı bir şekilde hazırlamış ve görevleri 'mecburi' ve 'isteğe bağlı olan işler' olmak üzere iki grupta toplamıştır. *Köyün zorunlu işleri*; eğitim, sağlık, bayındırlık, tarım ve temizlik işleri olarak tasnif etmiştir. Bataklıkları su birikintilerini kurutmak, köye içme suyu getirmek, kuyu ve su kanallarını temiz tutmak, temizlik ve sağlık alanıyla ilgili zaruri görevlere; köy içi yollar, mescit, okul, konuk odası yapmak bayındırlık alanıyla ilgili zaruri görevlere örnek olarak verilebilir. 442 sayılı Kanun'un 12. Maddesine göre, köylü mecburi işleri yapmazsa ceza görmektedir.

Köyün mecburi işleri köylüler için bir kamu yükümlüğüdür. *Zorunlu olmayan işleri ise*; daha çok köyün sosyal ve ekonomik yönden gelişmesi olarak belirtilmiştir. Çarşı, hamam, Pazar, çamaşırlık yapmak, orman yetiştirmek, sulama tesisi kurmak köyün isteğe bağlı görevlerine örnek olarak verilebilir (Ökmen ve Parlak, 2013: 323-324).

Ayrıca köy idari sisteminde kullanılan imece ve salma kavramlarını açıklamakta yarar vardır. *İmece*; Köy kanununa göre köy işlerini Gönüllü ya da zorunlu olarak ve elbirliği içinde yapılmasıdır. *Salma ise;* Köyün herhangi bir sorununun giderilmesi karar verilmişse, köydeki her ev işgücü açığını karşılamak için hane başına para toplanmasıdır.

Son olaraktan 2005 yılında içişleri bakanlığı köylerin yatırım izlencesine alınmayan içme suyu ve yol sorunlarının vali ve kaymakamların öncülüğünde, il özel yönetimleri ve köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile çözülmesi amacıyla köy alt yapısını destekleme (KÖYDES) projesini başlatmıştır. Bu proje kapsamında 2006 yılında, yüksek planlama kurulu kararıyla yol, içme suyu, küçük su kanalları illere ödenek dağıtımı yapılmıştır. KÖYDES projesi ödeneğinin dağılımı, kullandırılması, izlenmesi ve denetimine ilişkin esas ve usuller adını taşıyan karara göre amaç; susuz veya suyu yetersiz köy ve bağlılarının (köylere bağlı yerleşmelerin) sağlıklı ve yeterli içme suyuna kavuşturulması ve köy yollarının kalite ve standartlarının yükseltilmesidir (Keleş, 2014: 249-250). Bu karara göre yeni kanunla artık büyükşehirlerde köy idaresi kalktığı için diğer il belediyelerinde bu sistem uygulanmaktadır.

Yeni büyükşehir yasası köy birimlerini de etkileyerek artık yeni yasa ile 30 ildeki köy birimleri tüzel kişiliklerini kaybederek bağlı bulundukları ilçenin birer mahallesi haline dönüştürülmüştür. Böylece 2012 yılı itibariyle otuz beş binin üzerinde köy idaresi bulunduğu Türkiye'de yeni yasayla bu sayı on altı bin seksen ikisinin kapatılmasıyla, köy yönetimlerinde yüzde kırk yedilik biz düşüş olmuştur. Bununla beraber köy statüleri kaldırılan yerler büyükşehir belediyelerinin yönetimi altına girdikleri için artık emlak vergisi, harç, katılım payı ve vergi ödeme zorunluluğu ile karşı karşıya gelmişlerdir.

Fakat bu birimlere beş yıl süreyle bu zorunluluklardan muaf olma durumu getirilmiştir. Lakin su kullanımında en düşük tarifenin yüzde yirmi beşini geçmeyecek şekilde belirlenerek su ücretinin alınması kararlaştırılmıştır (Özkal Sayan, 2013: 16).

### 3.2.4.2. Köyün Organları

Köy kanununa göre Türkiye'deki köy idari sistemi, Köy Derneği, Köy İhtiyar Meclisi ve Köy Muhtarından oluşmaktadır.

#### 3.2.4.2.1. Köy Derneği

Köy kanununa göre köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan erkek ve kadın seçmen topluluğuna köy derneği denmektedir. Köy derneği köylü seçmenlerden oluşan bir organ olarak düzenlenmiş ve köyün işlerinin karara bağlanacağı forum olarak düşünülmüştür. Günümüzde köy derneği seçim çevresi niteliği ve köyün diğer organları köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üzerinde uyguladığı denetimle ön plana çıkmaktadır (Şengül, 2014: 143-144).

#### 3.2.4.2.2. Köy İhtiyar Meclisi

Bu meclis köy yönetiminin her şeyidir diyebiliriz. Çünkü yürütme, denetleme ve karar yetkisi bu meclise verilmiştir. Meclisin üyelerine bakacak olursak iki yapılı bir düzenden oluşmaktadır. Bunlar köy halkı tarafından seçimle gelen üyeler ve köyde bulunan okul müdürü ve köy imamı da tabii üyeler olarak mecliste yer almaktadırlar. Bu meclis köye ait her türlü işlerin ele alınması ve görüşülmesine karar verir, köy yararı için kamulaştırma kararı alır ve köydeki zorunlu işlerin nasıl yapılacağına, kimlerin yapacağına karar vermek gibi birçok önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır (Özkal Sayan, 2013: 16).

#### 3.2.4.2.3. Muhtar

Muhtar, hem köy idaresinin en üst yetkili yürütme organı hem de devletin köydeki temsilcisidir. Muhtar, köy halkı tarafından çoğunluk sistemine göre seçilmektedir. Görev süresi 5 yıl olan muhtarlar siyasi partiler tarafından aday gösterilemezler.

Köy kanunu muhtarların görevlerini ‘’Köy işleri’’ ve ‘’Devlet işleri’’ olarak ikiye ayırmıştır. Buna göre muhtarların *devlet işleri*; Hükümetçe bildirilen mevzuatı köy halkına ilan etmek, kanun, tüzük, yönetmenlik ve emirlerle kendisine verilen işleri yapmak, köylünün salığının korunması, güvenliğinin sağlanması ve vergilerin alınmasında yetkili birimlere yardımcı olmak olarak düzenlenmiştir. Muhtarın *köy ile ilgili işleri ise*; köy ihtiyar meclisi karalarını uygulamak, köy işleri için para toplamak ve harcama yapmak ve köyü mahkemelerde davalı yada davacı olarak temsil etmektir (Ökmen ve Parlak, 2013: 325).

## 3.3. Avrupa Birliği’nin Türk Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri

Avrupa Birliğinin devletlerin kamu yönetimi yapılarına dair birliğe üye olan devletlerde uygulamasını zorunlu kıldığı bir kamu yönetimi sistemi yoktur. Fakat Avrupa Birliği üye veya aday ülkelerdeki kamu yönetimi sisteminin; merkeziyetçilikten ziyade yerelliğin yani adem-i merkeziyetçiliğin ve bununla beraber katılımcılığın hakim olmasını, hakim olan kamu hukuku yerine özel hukuk egemenliğinin benimsenmesine, güçlü ve vesayet baskısı olan merkezden yönetim yerine yetkiyi yerel yönetimlere aktarma, yönetimde gizlilik ve sorumsuzluk yerine açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirliğe, tek öznellikten ziyade yönetişime, yönetimde hiyerarşik yapı yerine yatay ve düz örgütlenmeye ve bunları yaparken de etkinlik ve verimlilik ilkeleri gözetilerek yerine getirilmesi istenen bir kamu yönetimi sistemi öngörmektedir. Yani anlatılmak istenen; ülkelerin kamu yönetimlerinde iktisadi ve toplumsal alanlarda kamu yararını benimseyen sosyal devlet yerine, toplumsal düzeyde özel sektör ve piyasa için düzenlemeler yapıp, özel sektör ve serbest piyasa

yararını savunan yönetişimci bir devlet ve buna göre düzenlenen kamu yönetimi sistemi tavsiye etmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 151).

Bununla birlikte Avrupa birliğinin benimsediği Avrupa Yerel Yönetimler Şartı ve kabul edilen Maastricht Anlaşması ülkemizdeki yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi açısından son derece önemli birer mihenk taşı olmuştur. Ülkemizin 1988 yılında taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı; yerel birimlerin kuvvetlendirilmesi, özerkliklerinin kazandırılması ve demokrasi ilkesine sıkı sıkıya bağlı bir Avrupa'nın oluşturulmasının temel taşıdır anlayışından hareketle hazırlanan bir anlaşmadır. Bununla birlikte 1993 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması ile yerinden yönetim, Avrupa Birliği tarafından farklı bir biçimde görülmeye başlanmıştır. Bu anlaşmaya göre yerinden yönetim özerk birimlerin kendi kendini yönetme biçimidir denilerek vurgulamaya çalıştıkları bakış açısı Avrupa Birliğinde yerellik (subsidiarite) ilkesi olarak adlandırılmaktadır. Benimsenmeye çalışılan bu ilke kapsamında yerelleşme anlayışı; bir takım yetki ve görevlerin etkinlik, nitelik ve ekonomiklik anlayışları göz önüne alınarak, kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın birimler olan yerel yönetimler tarafından sunulmasına ve bu şekilde yerel halkın istek ve taleplerinin en iyi biçimde karşılanacağı düşüncesi, birçok yetkinin merkezi idarenin elinden alınarak yerel yönetim birimlerine verilmesi anlayışını ortaya çıkarmasıdır. Bu gelişmeler ışığında ülkemizde son yıllarda hazırlanan kamu yönetimi reform paketlerinin amacı; Avrupa birliği ile entegrasyon sürecinde yerel yönetimlerimizin Avrupa ülkelerinin de benimsediği merkezi idarenin müdahalesinden uzak birer yönetim mekanizmalarının oluşturulmasıdır. Sonucunda yapılan bu çalışmalar Avrupa Komisyonu tarafından olumlu birer gelişme olarak belirtilmiş ve bununla yönetim yetkilerinin merkez ve yerel yönetimler arasında bölüştürerek kalitesinin arttırılması olarak algılanmıştır (Emini, 2009: 39).

AB'nin Türk kamu yönetimi üzerine etkilerinden bir diğeri ise ilerleme raporlarıdır. Bu raporlarda, ülkemizden kamu yönetiminin fiziksel, örgütsel ve işlevsel yönlerden yapılması istenen reformlar genel olarak, merkeziyetçiliğin azaltılması, bürokrasinin yumuşatılması ve paydaş aktörler arasında işbirliği ile sert

hiyerarşik yapıyı ortadan kaldırmaya dönüktür. Bu sebeple yönetim yapısı ve kamusal alanlar bir bütün içinde ele alınmış ve reform önerileri büyük bir titizlikle kurgulanarak dönüşümün stratejisini hazırlar nitelikte açıklanmıştır. Bu sebeple politik merkezler Avrupa Birliği ile bütünleşmenin bir gereği olarak gelişim ve değişim dinamiğini bu çerçevede kurgulamış ve yönetişim ilkesi anlayışında düzenleyici devlet sistemini Türk kamu yönetimi içerisine sokmak için önemli kurumlaşma örnekleri sergilemiştir (Bulut, 2011: 122).

### 3.3.1. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimler

Dünya geleninde küreselleşmeyle birlikte meydana gelen hızlı ve çok yönlü değişim kendini yönetim anlayışında ve geleneksel bürokratik yapılarda göstererek değişimi bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu durum karşısında ülkemizin de gelişen ve değişen sisteme ayak uydurması gerekmekteydi. Bu nedenle çağdaş medeniyetler düzeyine çıkma konusunda kararlı olan Türkiye bu yeni oluşumların gerisinde kalmak istemiyordu. Bunun yanında AB'ye üye olmak içinde yönetim yapılandırılmasında iyileştirilmelerin yapılması zorunluluğu ülkemizde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesini gerektiriyordu. Çünkü birliğin kamu yönetimi anlayışı yerellik ve özerklik ilkelerine göre dizayn edilmiş ve bu durum Türk kamu yönetimi sisteminden farklı bir anlayışı temsil etmekteydi. Bu sebeple Türk kamu yönetiminin rolü ve işlevlerinin yeniden yapılandırılması konusu tartışma haline gelmiştir (Çevikbaş, 2012a: 34).

Bu nedenle Avrupa Birliğine üyelik aşamasında Türkiye'de üzerinde önemle durulması gereken konu kamu yönetiminin değişen ve gelişen şartlara uyum sağlaması için etkin, verimli ve daha demokratik bir seviyeye çıkarılmasıdır. Bunu yaparken de AB normlarına uyumun bir icabı olarak ''yönetim reformları yapma'' şeklinde ortaya çıktığını görmekteyiz. Yapılan bu yönetsel reformlar sadece Avrupa Birliğine üye olmak için de, Avrupa ve tüm dünyanın etkisinde kaldığı küreselleşme olgusunun getirdiği anlayışa bir cevap verme olarak anlaşılabilmektedir. Tüm bu yapılmaya çalışılan reformlar AB'ye ve küreselleşmeye uyum için yapılması gereken işlerdir (Ökmen ve Canan, 2009: 140).

### 3.3.1.1. Türkiye'de Avrupa Birliği Entegrasyon Süreci ve Yerel Yönetimler

Topluluk Müktesebatı, AB'nin temel kavramlarından biridir ve AB üye devletlerinin birbirlerine karşı hak ve ödevlerini açıklar. Tüm antlaşmalar, Avrupa kanunları, bildirileri, ilke kararları, Avrupa meselelerine ilişkin uluslararası anlaşmalar ile Adalet Divanı tarafından alınan kararlar Müktesebatın parçasıdır.

Üye devletler, *Topluluk Müktesebatını* bütünüyle kabul etmek ve AB üyesi olduklarında ulusal mevzuatlarına dahil etmiş olmak zorundadır. Bu nedenle Müktesebat, AB üyeliği için gerekli olan dönüşüm sürecini ayrıntılarıyla planlar. Ayrıca, ulusal mevzuatı *Topluluk Müktesebatına* uyarlama süreci, tam üyelik verildiği zaman başlamaz; aksine, katılım öncesi sürecin de önemli bir parçasıdır. Bunun kendisi, zaman alıcı olsa da katılım öncesi ülkeler için dönüştürücü bir süreçtir ve her iki taraftan AB ve söz konusu katılım öncesi ülke taahhütler gerektirir. *Topluluk Müktesebatı*, AB entegrasyonu yönünde ilerleyen Türkiye gibi bir ülke için kritik önem taşır. Türkiye'de devam eden katılım öncesi sürecin bir parçası olarak, ulusal mevzuatı *Topluluk Müktesebatına* yakınlaştırmak ve uygulamak amacıyla, farklı alanlarda birçok reform programı başlatılmıştır. Yerel yönetimlerin yapıları, işlevleri ve sorumlulukları, bu dönüşüm sürecinin temel odak noktalarından biridir (Toksöz, 2013: 86).

AB ile bütünleşme yerel yönetimlerimize yeni olanaklar açarken bir takım meydan okumaları da beraberinde getirmektedir. İlk olarak katı, merkeziyetçi ve bürokratik yapının değiştirilmesi gerekmektedir. AB'nin kamu yönetimi alanında bir dayatması söz konusu olamaz, bu nedenle üniter devlet modelini terk etmeye ya da federal sistem arayışına girmeye gerek yoktur. Bölünme saplantısından kurtulmak gerekmektedir. Farklılıkların azınlık ve etnik grupların korunması demokratik bir devlet yapılanmasının garantisi olacağından ayrılıkçı eğilimlerin önünde en büyük engel olacaktır. AB pratiği de bunu doğrulamaktadır. Bu bakımdan "Genel olarak idarenin bütünlüğü yerine, devletin 'yerellik ilkesine' göre örgütlenmesi, siyasal olarak üniter değil federal, hatta federallik ötesi bir dağılma tehdidi taşımaktadır"

savı abartılı bir yaklaşımdır. Yerelleşmeyi güçlendirmenin demokratik gelişme açısından taşıdığı önem, komplo kuramlarının gölgelemeyi başaramayacağı bir olgudur. Özellikle altının çizilmesi gereken nokta yerellik ilkesinin uygulanmasın da federal bir devlet yapılanması gerektirmediğidir (Keser, 2004: 121-122).

Adem-i merkeziyetçiliğin, kuvvetli yapılar olduğu birçok Avrupa ülkesinde liste ilkesine göre değil de genel yetki ilkesi usulüne yer verilmiştir. Böylelikle, yerel yönetimler, genel yetkili olduğu için kanunların başka kurumlara vermediği her türlü yerel hizmet ve görevi üstlenebileceklerdir. Bu çerçevede oluşturulan düzenlemelerin AYYÖŞ ile getirilen ilkelere ve Maastricht Antlaşması'nın önemli bir bölümünü oluşturan yerellik ilkesi ile uyumlu olduğu söylenebilir. Yeniden yapılanma sürecinde mevzuat değişikliklerinin önemli bir yanı da, dünyayı etkisi altına alan yeni kamu yönetimi ve yönetişim anlayışı parelerinde yenilikler getirmesidir. Eksikliklerine rağmen bu zaman içerisinde yerel yönetim birimlerini merkezi yönetimin bir uzantısı olarak algılayan anlayıştan, yerel demokratik, özerk, saydam ve katılımcı bir kurum olarak görülmesine doğru geçildiği söylenebilir (Yılmaz, 2007: 228).

Bu kapsam doğrultusunda atılan adım olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın içeriğinde ve gerekçesinde de bu yapılacak olan reformlar açıkça dile getirilmiştir. Buna göre Türkiye'nin 1990'lı yıllardan sonra karşılaştığı bir takım iç ve dış dinamiklerin etkisiyle siyasal, sosyal, yönetsel ve ekonomik bunalımları beraberinde getirmiştir. Yaşanan bu gelişmeler ışığında oluşan ekonomik krizler ve artan yolsuzluklar, kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde yeniden yapılanmayı bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu bağlamda hazırlanan kamu yönetimi reformlarının oluşmasını ortaya çıkaran nedenler ise; ülkedeki siyasal koşulların ağırlaşması, küreselleşmeyle birlikte değişen ve gelişen düzene ayak uydurmak, Avrupa birliğine üye olmak için yapılması gereken entegrasyon çalışmaları ve neticesinde ortaya çıkan yerelleşme dinamikleri ile birleşince ülke genelinde geniş kapsamlı bir kamu yönetimi yapılandırılmasını olmazsa olmaz hale getirmiştir (Yılmaz, 2007: 229).

Katılım Ortaklığı Belgesi, AB'nde aday ülkelerin adaylıktan üyeliğe geçiş aşamasında atması gereken somut adımları ve gerçekleştirmesi gereken yasal

reformları bir takvim çerçevesinde belirtmesi sebebiyle önemli bir yol haritasıdır. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiştir. İşte AB'nin yerel yönetimler alanında beklentilerini yansıtan bir başka belge de, Türkiye için katılım ortaklığı belgesidir. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde doğrudan yerel yönetimlerle ilgili bir başlık bulunmasa bile, örneğin özelleştirmenin gerçekleştirilmesi, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gibi hedefler yerel yönetimleri de ilgilendirmektedir. Buna göre birlik konseyi, kısa vadede katılım sonrası topluluk politikalarının uyumlu bir biçimde uygulamaya konulmasının sağlanması için aday ülkelerin yönetsel yapılarını düzenlemeleri gerektiğinin altını çizmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesinde üzerinde dikkatle durulan bölgesel kalkınmanın yönetimi için yönetsel yapının güçlendirilmesi ölçütü de yerel yönetimleri doğrudan ilgilendirmektedir. Çünkü bölgesel gelişme politikalarında, bölgelerarası dengesizliğin giderilmesinde yerel yönetimlere de görevler düşmektedir (Mengi, 2007: 106-107).

Türkiye'nin AB'ne uyum sürecinde AB müktesebatı için hazırlanan Ulusal Program; AB'ne üyelik için başvurmuş ülkelerin, Katılım Ortaklığı önceliklerini yerine getirmeyi ve bu oluşumu ne şekilde tasarladığını ayrıntılı bir biçimde anlattıkları rapordur. Türkiye ilk raporu 19 Mart 2001 yılında Avrupa Komisyonuna sunmuştur. Ulusal Programın "Bölgesel Politika" kısmında, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınması ile bütünlüğünü güçlendirecek bölgesel politikaların temel ilkeleri, sürdürülebilirlik, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, ekonomik ve sosyal dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık olarak ifade edilmektedir. Program, Türk idare sisteminde bölgesel kalkınmadan sorumlu birimleri belirtmektedir. Buna göre, bölgesel kalkınmadan sorumlu olan ana kurum Devlet Planlama Teşkilatı'dır.

Ulusal program, "Bölgesel Politika" kısmında yerel yönetimler ayrıca ele alınmaktadır. Program, yerel yönetimlerin idari sistem içindeki yerini kısaca belirttikten sonra Türkiye'nin AB'ye adaylığı sürecinde, yerel yönetimlerle ilgili yapılması öngörülen hukuki ve kurumsal düzenlemeler olarak, diğer bir deyişle bu

alandaki öncelikleri olarak, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında yerel yönetimlerin sorunlarının çözümüne ilişkin olarak yer alan düzenlemelere atıfta bulunmaktadır.

Ulusal Programda yer alan bu düzenlemeler şunlardır: Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin koordinasyonu artırılacak, yetki ve görev dağılımı ile yerel yönetimlerin personel ve mali yapısı yeniden düzenlenecektir. Yerel yönetim birimlerinin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması sağlanacaktır. Belediye modelleri yeniden düzenlenecek, il ve ilçe belediyelerin kurulmasına ilişkin, kriterler yasal olarak belirlenecektir. Yerel yönetimlerin dış kaynaklı proje kaynaklarından faydalanması yasal bir çerçeve ile düzenlenecek, iller bankasının görevleri yeniden şekillendirilecek, yerel yönetimlerin birlik ve şirketleri yeniden düzenlenecek, kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik yasal düzenlemeler yapılacaktır (Kösecik, 2007: 694-695).

Sonuç olarak gerek ilerleme raporlarında, gerek Katılım Ortaklığı Belgesinde, AB kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak yerel yönetimler alanında da yeni düzenlemeler yapılmasını talep etmektedir. Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımının yeniden gözden geçirilmesi ve bu çerçevede yerel yönetimlerin daha fazla yekiyle donatılması, katı vesayetin azaltılması, akçal olanakların arttırılması, etkin, saydam ve katılımcı bir yerel yönetim anlayışının egemen kılınması AB'nin başlıca tavsiyeleri arasında yer almaktadır (Mengi, 2007: 115).

### 3.3.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Yerel Yönetimleri

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının oluşmasına yönelik çabalar II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'nın yeniden inşası süreciyle birlikte ortaya çıkmıştır. 18 Ekim 1953"de Versaille'da Avrupa Komünler Meclisi toplanmış ve bu toplantıda Avrupa Komünal Özgürlükler şartı kabul edilmiştir. Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı 14 Ocak 1957 yılında yapılan toplantıda yerel özerkliğin gelişimi ve savunulması konusunda karar almış ve bu kararda

bulunan temel konulardan biri de komün ve bölgesel özgürlüklerin anayasal bir düzlemde düzenlenmesi ve bu idarelerin özgürlükler konusunda bağımsız yargı yoluna gitme hakkının sağlanması temelinde görüşmeler yapılmıştır. Bütün bu devam eden süreçler neticesinde Avrupa Konseyi 1985 yılında şartı kabul etmiştir. AYYÖŞ Türkiye'de 21 Kasım 1988 yılında imzalamış ve 3723 sayılı kanunla 1991 yılında ise onaylamıştır (Şengül, 2014: 17).

AYYÖŞ göre yerel yönetimler demokratik rejimin temeli olarak görülmekte, yönetime katılım vurgulanmakta, özerk ve güçlü yerel yönetimlerin demokratik Avrupa'nın oluşturulmasında önemli olduğu dile getirilmektedir. Şart ''Birlik'' vurgusuyla başlamaktadır. Nitekim Şart' ta, Şartı hazırlayan Avrupa Konseyinin amacı üyeleri arasında ortak mirasları olan ülkü ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha sağlam bir birlik sağlamak olduğunu, bu amacın gerçekleşmesinin yollarından birisinin idari anlamda anlaşmalar yapmaktan geçtiğini belirtmektedir (Erdem, 2011: 25).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı, 3 bölüm ve 18 maddeden oluşan bir belgedir. Şartın önsözü yerel yönetimlerin her çeşit demokratik rejimin temel yapısından biri olduğu temelleri üzerine oturtulmuştur. Yerel yönetimlerin özerkliğinin korunması ve aynı zamanda da güçlendirilmesi yerinden yönetime ve demokratik ilkelere dayanan bir Avrupa kurulmasında önemli bir yer teşkil etmektedir (Şengül, 2014: 17).

Şartın *birinci bölümünde*, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer alıyor. Özerk yerel yönetimin anayasal ya da yasal bir temele oturtulması gereği, bu bölümde önemle vurgulanıyor. Aynı bölümde yerinden yönetim kavramı tanıtılıyor ve yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılacak ölçütler gösteriliyor. Yerel yönetimler üzerinde devlet gözetiminin niteliği ve sınırları ile kendilerine görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de şartın bu bölümünde yer alıyor.

*İkinci Bölümünde*; Şartı onaylamış olan devletlerin yükümlülükleri ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar var. Şarttaki ilkelerin birbirlerinin bütünlemekte olduğu dikkate alınarak ve yerinden yönetimle ilgileri hesaba katılarak, devletlerin çekince koymakta özgür olabilecekleri maddelerde ayrı ayrı gösterilmektedir. Yerel Özerklik Şartında devletlerin bu şartın ilkelerini yaşama geçirmek amacıyla aldıkları yasal ya da öteki önlemlerin zaman zaman Konseye bildirilmesi dışında, ilkelerin uygulanmasını denetlemek amacıyla öngörülmüş bir kurumsallaştırılmış sistem yoktur. Ama elbette Bakanlar Komitesi adı verilen organı aracılığı ile üye devletler üzerinde her zaman bir siyasal denetim uygulanabilir. Şartın *son bölümü* ise; uygulama ve yürürlülük kuralları içermektedir (Şinik, 2012: 57-58).

Türkiye Devleti ve bazı Avrupa ülkeleri de şartın başlangıcından beri bir tavsiye niteliğinde olması gerektiğini söylemişler. Fakat buna rağmen şart bir sözleşme olarak ortaya çıkmıştır. Bu durum karşısında da Türkiye bir çok maddeye çekinceler koyarak imzalamıştır. Buna mukabil Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının 10 hükmüne çekince koymuş bulunmaktadır. Çekince konulan maddeler şunlardır (Koç ve Yatkın, 2012: 1293-1294).

a. Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. (m.4/6)
b. Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlara uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir. (m.6/1)
c. Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir. (m.7/3)
d. Yerel makamların idari denetimi; denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır. (m.8/3)

e. Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır. (m.9/4)
f. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır. (m.9/6)
g. Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir. (m.9/7)
h. Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. (m.10/2)
i. Yerel makamlar, kanunlarla öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler. (m.10/3)
*j*. Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır. (m.11) (Koç ve Yatkın, 2012: 1294-1295).

5393 Sayılı Belediye Kanunu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının Türkiye tarafından çekince konulan maddelerinin birçoğunu işlevsiz hale getirmiş durumdadır. Özellikle bu kanunda idari ve mali özerklik anlamında kayda değer önemli ifadeler yer almıştır. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının yerel yönetimler ile yargı konusunu ele alan 11. maddesine çekince koymuş olmasına rağmen çekince konulan bu madde günümüzde uygulanmaktadır. Yerel yönetimler gerektiğinde yargı yoluna başvurarak gerek yasaların anayasaya uygunluğunu gerekse de yerel yönetimler ile ilgili konularda çözüm bulabilir. Buna göre; çekince koyulan maddelerden biri olan “yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurma hakkı”

Türkiye'de uygulanmaktadır. Görüldüğü gibi Türkiye'de çekince konulan maddeler fiilen uygulanmaktadır. Bunun sonucunda biran önce yasal düzenleme yapılması gerektiği ortaya çıkmaktadır (Koç ve Yatkın, 2012: 1295).

Bu gelişmeler ışığında Yerel yönetimler Özerklik şartı doğrultusunda, Türkiye'de bir takım değişiklikler (Anayasada ve 5393, 5302, 5216 ve 5355 sayılı kanunların kabulü) yapılması Türkiye'nin yüklendiği yükümlülüklerini yerine getirmeye çalıştığını göstermektedir. Ancak bu şuan için yeterli değildir. Ayrıca Türkiye'nin çekince koyup yasalarında yer verdiği bir takım düzenlemeler de söz konusu olduğu için bunların kaldırılması ülke prestiji açısında önemlidir. Çünkü AB'ye tam üyelik halinde, Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişindeki aşırı merkeziyetçiliğin, önemli uyum sorunlarına neden olacağı düşüncesi ileri sürülmektedir.

Bu nedenle AB'nin tam üyelik sürecinde Türkiye'den yerine getirilmesini istediklerinin içerisinde yerel ve bölgesel yönetimlerin kuvvetlendirilmesi olmak üzere kapsamlı bir yönetsel düzenleme yer almaktadır. Bu çerçevede AYYÖŞ doğrultusunda merkezi yönetimin aşırı görev yetkilerinin sınırlandırılarak, yerel yönetimlerin bu konuda güçlendirilmesi önem kazanmıştır (Çevikbaş, 2012b: 59-60).

### 3.3.2.3. Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Birliğinde 1980'li yıllar küreselleşme etkisiyle yerelleşme ve bölgeselleşme tutumlarının popülerlik kazandığı bir devre olmuştur. AB geleceğin bütünleşmiş Avrupası'nı gerçekleştirmek isteğiyle yerel ve bölgesel yönetimlerin gücünden faydalanmayı amaçlayan politikalar izlemektedir. Bu devrede ortaya çıkan gelişmeler yerelleşme ve bölgeselleşmenin ülkelerin toprak bütünlüğüne veya milli birliğine zarar değil de yarar getireceği yönünde fikri bir dönüşümü de birlikte getirmiştir. Bu süreçte Avrupa Birliğinde yaşanan gelişmeler neticesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin yanısıra siyasal ve yönetsel sistemlerin de bir dönüşüm yaşayarak yeniden yapılandığı görülmüştür. Bu doğrultuda Avrupa Birliği'nin önemli bir antlaşması olan Maastricht Antlaşmasın üzerinde önemle durduğu subsidiarity (hizmette yerellik) ilkesi, birlik ülkelerinin bölgesel politikalar

oluşturulmasında, yerel ve bölgesel yönetimlerin kendi aralarında oluşturdukları ilişkilerin değerlendirilmesinde önemli bir etken olarak görülmektedir (Kerman, 2009: 276-277).

Avrupa Birliği, dünyanın en zengin bölgelerinden biri olmasına rağmen, farklı dil, tarih, kültür ve geleneklerden oluşan bir yapı olduğundan birlik ülkelerinin bölgesel gelişmişliğe bağlı olarak bir takım farklılıklar bulunmaktadır. Bu sebeple Avrupa Birliğinin Bölgesel Politikası, birliğin sosyal ve ekonomik alanda uyumlu bir şekilde gelişme ve bütünleşmesini gerçekleştirmek, bölgelerarası gelir dağılımı farklılıklarından meydana gelen istihdam ve gelişme sorunlarıyla mücadele etmek gayesiyle oluşturulmuştur.

Bu doğrultuda Maastricht Antlaşmasında oluşturulan Bölgeler Komitesi Avrupa Birliğinin karar alma aşamalarında bölgesel yönetimlerin sürece katılmalarına resmi olarak olanak sağladığından, bu gelişme bölgesel yönetimler için çok önemli bir unsur halini almıştır (Demiral, 2006: 138).

Bölgesel politikalar incelendiğinde AB için üzerinde önemle durulması gereken bir diğer konuda bölgelerin nasıl bir biçimde sınıflandırılacağı konusu olmuştur. Bu amaçla AB bölgesel politikaların yürütülmesi amacıyla istatistiki bölgeler oluşturmuştur. Bu birimler Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS) istatistiki bölge birimleri olarak adlandırılmış ve 2003 yılında Avrupa Birliği tarafından yürürlüğe sokulmuştur. Oluşturulan bu bölgelerin NUTS adı altında sınıflandırılmasının gayesi, Avrupa Birliğinin karmaşık yapısı içerisinde en doğru ve en etkili istatistiki bilgilere ulaşarak en verimli bölgesel politikalar yapmak için olarak belirtilmiştir. NUTS bölgeleri, NUTS I, NUTS II ve NUTS III olmak üzere üç kategoride hiyerarşik olarak sınıflandırılmaktadır. Kategoriler kendi içlerinde bölgeleri daha ufak bölgelere böler ve kategoriler yine üye ülkelerin kendi idari yapısına yada sınıflandırılması göre değişiklik gösterebilmektedir. NUTS1 kategorisi Avrupa'da bulunan sosyo-ekonomik alanda büyük çaplı bölgeler, NUTS II kategorisi orta çaplı bölgeler ve NUTS III kategorisi küçük çaplı bölgeler için kullanılmaktadır (Eke, 2014: 2-3).

Türkiye açısından bakıldığında uygulanan bölgesel yapılanma politikaları genelde yukarıdan aşağıya doğru bir yaklaşımla yapıldığı görülmektedir. Bu politikaları hazırlayan devlet planlama teşkilatı (DPT) ülkenin bütünü için politika belirlemekte fakat bu sistemle istenilen etkin sonuçlar alınmadığından, planlama ve strateji belirlemede yerelden genele yani aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşımın olması gerektiği sonucu ortaya çıkmıştır. Böylelikle Türkiye de, ulusal planlara uyumlu olmak koşuluyla, yerel ve bölgesel planların, planların uygulanacağı yerlerin ihtiyaç ve sorunlarına göre yapılması yoluna gidilmeye başlanmıştır. Bu da 2006 yılında düzenlenerek, NUTS II bölgelerinde kalkınma ajanslarının kurulması kararı bu yolda atılan en önemli adımlardan biri olmuştur. Türkiye'deki kalkınma ajansları bir kamu kurumu olmamakla beraber devlet planlama teşkilatı bünyesinde çalışmaktadır. Kurulan bu ajanslarla kamu yönetiminin rutin dar kalıplarından ayrılarak, özel işletme mantığıyla dinamik, koordine, esnek, katılımcı bir yapıda çalışması hedeflenmiştir ( Can ve Akdenizli Kocagül, 2008: 122-123).

Fakat Türkiye'de bölge yönetimleri beklenilen hedefler doğrultusunda başarılı olamamıştır. Türkiye'deki bölge planlamaları genellikle gelişmişlik farkını azaltmaya yönelik yapılan iktisadi planlardır. Yönetimsel olarak gerekli düzeyde yetki ve görev verilmemiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında Türkiye'nin coğrafi ve özel konumu yanında uzun yıllardır yaşanan törer ve bölücülük faaliyetleri önemli etken oluşturmaktadır.

# 4. YERELLEŞME – KATILIM İLİŞKİSİ

Gelişen ve değişen şartlar çerçevesinde Dünyada kamu yönetiminde de bir takım değişimler meydana gelmiştir. Bunlar küreselleşmeyle birlikte sınırların ortadan kalkmasıyla artık bireyler daha çok sorgulayıcı ve araştırıcı bir yapıya bürünmüşlerdir. Bu değişim bireylerin yönetime temsili demokrasiden çok katılımcı bir demokrasi yapısına dönüşmüştür. Bu dönüşüm ülkelerin kamu yönetimlerinde yerelleşmeyle birlikte getirisi olan katılımcılık ilişkisi neticesinde olmuştur. Bu bölümde de klasik kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine, yeni kamu işletmeciliğine ve temsili demokrasiden katılımcı bir demokrasiye dönüşüm ilişkisi anlatılacaktır.

## 4.1. Klasik Kamu Yönetim Yapısı

Yirminci Yüzyıl kamu yönetimi teorisi ve uygulaması, Weber'in modeli ve Wilson'un öğretisi tarafından yönlendirildi (Kettl, 2005: 27). Weber'in modeli üst düzey bir hiyerarşi, kurallar ve yönetmeliklerden gelen denetimi vurgulamak ve bürokratın siyasi üstünlüğüne tabi kılan rasyonel bir kontrol sistemini anlatıyordu. Weber'in anlattığı sistem, hem zamanın mevcut gerçeklerini hem de gelecekteki modern bürokrasinin gelişimini yansıtıyordu (Stuteville ve Jumara, 2010: 10-11).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19. yüzyılın ortalarından başlayarak 20. yüzyılın sonlarına kadar geçen sürede kamu yönetimine egemen olan anlayıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temelleri büyük oranda Max Weber, Frederick Taylor ve Woodrow Wilson tarafından atılmıştır. Kamu yönetiminin ayrı bir bilim dalı olarak ayrılmasını savunan Woodrow Wilson siyaset bilimi ile kamu yönetimini farklı iki ana bilim dalı olarak görmüştür. Max Weber ise "ideal tip bürokrasi" modelini savunarak bu sistemin en etkili ve en akılcı bir örgütlenme sistemi olduğunu belirtmiştir. Max Weber ve Woodrow Wilson tezlerinde kamu yönetimi ile siyaset bilimi ayrı yapılarda incelenmekte, kamu yönetiminin uzmanlık özelliği ve uygulayıcılığı üzerinde durulurken, siyaset biliminin ise karar alıcı bir özelliğinin olduğu vurgusu yapılmaktadır.

Bunların düşüncelerine ilaveten Frederick Taylor da yönetim faaliyetlerine ilişkin bilimsel bir yaklaşımla her iş için en iyi ve tek bir yöntemin olduğunu savunmaktadır (Eryılmaz, 2012: 44).

Geleneksel yönetim anlayışı içerisinde, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında, kendi örgütleri (bürokrasi) vasıtasıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesi yer alır. Yine bu anlayış, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabileceği ilkesini savunur. Siyasiler, kamusal alanda yapılacak olanları belirler, kamu yöneticileri de bunu uygular. Bu anlayışa göre biçimlenen kamu yönetimi, "toplum" a karşı doğrudan sorumluluğu ya da "piyasa" ya karşı duyarlılığı (yok ya da zayıf) olmayan, daha çok siyasilerin ya da bürokratların talimatlarına göre işleyen bir nitelik göstermiştir (Eryılmaz, 2006: 23-24).

1980'li yıllara kadar Alman bilim adamı Max Weber'in bürokratik örgütlenme sistemine dayanan klasik yönetim anlayışı birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. O dönemlerde özellikle sanayi devrimi öncesine kadar klasik kamu yönetimi anlayışına sahip ülkeler kamuya yönelik olarak sunduğu hizmetler sınırlı olup, genellikle güvenlik, eğitim, sağlık gibi temel ihtiyaçlar düzeyinde hizmet sunmaktaydılar. Bu yönetim yapısı ile yönetilen devletlerin, orta çağların merkeziyetçi devletleri gibi halkın neredeyse özel yaşamlarına kadar her alanına müdahale eden bir anlayış biçimde düzenlendiği görülmektedir. 20. yüzyılın son çeyreğine kadar egemen olup ve bu yüzyılın ortalarında zirveye ulaşmış bu anlayış, kamu kurumlarının büyümesine ve sunulan hizmetlerin tür ve yoğunluk bakımından çoğalmasına neden olmuştur. Bu yönetim yapısının özelliklerine kısaca değinmek gerekirse şunları söyleye biliriz; bu model her şeyden önce Max Weber'in sistematize ettiği bürokrasi sistemine uygun olarak yapılandırılmıştır. Bu sistem yönetim anlayışında tarafsızlığı, hizmette etkinlik ve verimliliği sağlayacağı düşünülen şekilci, kuralcı, hiyerarşik ve mutlak merkeziyetçiliğe dayanmaktadır. Bununla birlikte egemen anlayış devletin doğrudan kamusal mal ve hizmet üretimini kendi kendine yapmasıdır. Bu gelişmeler ışığında ortaya çıkan Refah devleti anlayışından etkilenen devletler ekonomik ve sosyal alanlarda daha müdahaleci olmuşlardır (Çevikbaş, 2012c: 14).

Geleneksek kamu yönetimi kapsamında yönetim anlayışı şeffaf olmayan dışa kapalı, sorumsuz, bilgi paylaşmayan, her yönetim birimi üzerinde denetleme gereği duyan merkeziyetçi anlayışla kamu hukuku kurallarına sıkı sıkıya bağlı bir şekilde etkinlik gösteren kurumsal bir yapı olarak varlığını sürdürmüştür. Fakat değişen ve gelişen şartlar neticesinde kamu yönetimi sistemi toplumsal ihtiyaçlar karşısında kendini yenileme ihtiyacı ve zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bunun neticesinde dünya genelinde yaşanan küreselleşme etkisi ve getirdiği değişimler ( toplumsal olaylar, teknolojik gelişmeler, ekonomik krizler) kamu otoritesinin ciddi bir şekilde sorgulamalarına neden olmuştur. Küreselleşme ile birlikte yaşanan dönüşümler, toplumların ihtiyaçlarının farklılaşması sonucu bu durum devletlerin örgütlenme biçimlerini de önemli bir düzeyde etkilemiştir (Demir, 2014: 154-155).

## 4.2. Yerel Yönetimler – Demokrasi İlişkisi

Yönetim, siyaset ve kent kavramları uzun yıllar içerisinde kendilerini geliştirip yenileme neticesinde, demokrasi ve ona ilişkin demokratik değerlerle her zaman içi içe olmuştur. Bu sebeple eşitlik, özgürlük, ortak yarar ve etkinlik gibi yerel yönetim ilkeleri ile demokrasi ilkeleri birbirlerini tamamlayan değerler olarak zaman içerisinde ortaya çıkmıştır. Bu nedenle demokrasi kavramı, siyaset ve yerel yönetim ilkelerinin kesiştiği bir ortak nokta olarak, bu ilkelerin kullanımlarında önemli bir statüye sahiptir. Bu sebepledir ki, yerel yönetim birimleri kimilerine göre bir demokrasi okulu, demokratik bir yapının meydana gelmesi için merkezi yönetimin iktidarını sınırlayan bir güç, temsilin ve katılımın en etkili bir şekilde gerçekleşmesini sağlayan yapılar olarak gösterilirken, kimilerine göre de, tarihin bir döneminde ortaya çıkmış bir devlet yapılanmaları olarak görülür. Günümüzde ise, gelişen ve değişen şartlarla birlikte, siyaset ve yerel yönetim ilişkileri yeni nitelikler kazanarak özellikle, devletlerin işlevsel ve yapısal yönleri ile alakalı tartışmalar neticesinde demokrasiye ilişkin değerler sorgulanarak, temsili demokrasiden katılımcı bir demokrasi anlayışına doğru düşünceler önem kazanmıştır (Ökmen, 2008: 21).

Günümüzde hemen hemen her alanda ortaya çıkan yerelleşme istek ve talepleri neticesinde adem-i merkeziyetçilik kavramı kendini iyiden iyiye göstermeye başlamıştır. Bu anlayışla beraber, kendini yenileyememiş, gelişime ve değişime kapalı, merkeziyetçi, otoriter ve baskıcı siyasal yapılanmalar yerlerini yavaş yavaş demokratik ve güçlü yerel yönetim yapılarına bırakmıştır. Böyle bir sürecin yaşandığı ortamda da yerel yönetim ve demokrasi ilişkisi önemini her geçen gün arttırarak devam etmiştir (Pustu, 2005: 121).

Avrupa'da yerel yönetim yapılarıyla alakalı 1970'li yılların anlayışını yansıtan ''büyük olanın güzel olduğu vurgulayan düşünceler'' günümüzde değişerek yerini ''küçük güzeldir'' anlayışına bırakmıştır. Bu anlayış ile demokratik liberal sistemde, büyük ve güçlü bir merkeziyetçi yapıya alternatif arayışı yaşanmasına ve merkezi iktidarının elindeki gücünün artmasına bir tepki olarak yerel demokrasi kavramının gündeme gelerek güçlenmesine sebep olmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimler günümüzde, demokratik anlayışın benimsenmesine, siyasal olgunun gelişmesine ve ülke barışına katkı sağlaması açısından önemli birer demokratik yapılanmalarıdır. Bu yapılanmalarda elde edilecek başarılar, ülke çapında bir barışçıl ortamın oluşmasına ve demokratik anlayışın güçlü bir şekilde gelişmesine yardımcı olacaktır. Bu yüzden hemen hemen her devlette, yerel yönetim birimlerine demokrasinin bir okulu olan önemli birer kuruluş olarak bakılmaktadır. Bunun nedeni ise, yerel yönetim birimlerinin en önemli özelliklerinden biri olan halkın kendi kendini yönetebilme imkanı vermesidir (Ökmen ve Parlak, 2013: 63-64).

Yerel yönetimlerde, temsilciler ile seçmenler arasındaki toplumsal ve coğrafi uzaklık ulusal düzeye oranla daha az olmasından dolayı, etkin bir demokrasinin gerçekleştiği ileri sürülmektedir. Fakat demokratik bir yerel yönetim yapılanması ancak demokratik bir anlayışa sahip toplum içerisinde olabilmektedir. Bu sebeple demokratik bir anlayışın hüküm sürdüğü bir toplumda yerel yönetimler demokrasinin ''tabandan tavana'' yayılmasını sağlayan çok önemli birer kuruluşlardır (Pustu, 2005: 124).

Demokratik bir yerel yönetim anlayışı, yerel demokrasinin yerel yönetim birimlerinde tam manasıyla uygulanmasını öne süren bir anlayış yaklaşımıdır. Yerel yönetim birimlerinin demokratikleştirilmesini ve geliştirilmesini benimseyen bu yaklaşıma göre; yerel yönetimler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak, sosyal, ekonomik ve kültürel zenginliğine ilişkin yerel hizmetleri yerine getirmek üzere kurulan ve bu hizmetleri de yerine getirirken genel yetki ile yerel halkın yararları doğrultusunda hareket edip; hiçbir ayrım gözetmeden bireyi yerel demokrasinin temel taşı kabul eden; işleyişinde insan haklarını, şeffaflığı, açıklığı ve katılımcı demokrasi anlayışını benimseyen; yetkilerin yerel halk tarafından seçilen kişilerce kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve demokratik birer yönetim yapılanmalarıdır (Yıldırım, 1994: 96).

Günümüz dünyasında yerel yönetimler demokrasinin en uygun bir biçimde hayata geçirilebileceği yapılanmalar olarak görülmektedir. Bu sebeple yerel yönetimlerin etkili ve verimli hizmet veren birer yapılanmalara dönüştürülebilmesi için de demokratik değerlerle yapılandırılması gerekmektedir. Bu yapıdaki yerel yönetimler sayesinde hem yereldeki hizmetleri etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmiş olunur, hem de ulusal düzeyde demokrasiye birçok yönden kattılar sağlamış olur. Bundan dolayı da son zamanlarda yerel yönetim mekanizmalarıyla ilgili çalışmalar hem dünya geleninde hem de ülkemizde artış göstermiştir. Bireylerin merkezi otorite karşısındaki güçsüzlüğü özellikle az gelişmiş ülkelerde vatandaşların devletten yabancılaşmasına ve korkmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle yerel seviyede arttırılacak halk katılımı bu tür sorunların ortadan kalmasına vesile olacaktır. Bunun için de ülkelerin yerel demokratik değerlere sıkı sıkıya bağlanmasını gerektirmektedir (Pustu, 2005: 131).

## 4.3. Temsili Demokrasiden Katılımcı Demokrasiye Geçiş

Devlet ve toplum arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde bir takım kurum ve kuralların konulması gereği, zaman içinde demokrasi kavramını ortaya çıkarmıştır. Demokrasi bir devletin açık, güvenilir ve katılımcı olması bakımından vatandaşlarına tanıdığı bir dizi hakların toplamını ifade etmektedir.

Bu haklar; bireylerin örgütlenme özgürlüğü, özellikle belirli konularda merkezi/yerel politikalardan haberdar olma, bu politikaların tespiti sürecinde kendilerine danışılması ve bizzat katılımını da içermektedir. Demokrasi, doğrudan veya dolaylı-egemenliği veya iktidar kullanımı, halk egemenliği veya çoğunluğun egemenliğini ifade etmektedir (Başaran, 2008: 45).

Bu bağlamda *temsili demokrasi ise*; demokratik ülkelerde milletin egemenlik hakkını doğrudan değil de, seçtiği temsilciler aracılığıyla kullandığı bir demokrasi uygulamasıdır. Günümüz demokrasilerinin ve temsil sürecinin önemli sorunları olduğu konusu, bugün artık hemen hemen herkesin malumudur. Bu nedenledir ki, 18. yüzyılda temsili sistemi eleştiren J.J. Rousseau'nun eleştirilerine benzer bugün de eleştiriler sergilenmekte ve doğrudan demokrasi söylemleri dile getirilmektedir. Aslında bu gelişmelerin nedeni; bir ölçüde küreselleşme sürecinin temsili demokrasilerin bilgi toplumuna yönelik yetersizliğini açıkça ortaya koymuş olmasından kaynaklanmaktadır (Elma, 2008: 48).

1990'lı yıllardan sonra ulus devlet yapıları küreselleşmenin getirdiği bilgi ve iletişim ile hızlı bir değişim ve gelişim sürecine girmiştirler. Yaşanan bu süreçte yönetim sisteminde temsili demokrasinin sorunları gün ışığına çıkmış ve günümüzde birçok sorunla karşı karşıya olduğu belirtilerek, temsili demokrasinin etkinliğini kaybettiği düşüncesi tartışılmaya başlanmıştır. Bu durumu körükleyen faktörlerden biri de küreselleşme ve uluslararası örgütlerin gelişmesiyle birlikte, ulus devlet temelinde yaygınlık gösteren temsili demokrasinin geniş bir biçimde tartışılması neticesini doğurmuştur. Bu konuda temsili sistemin sorunlarına bakarsak şunları söyleye biliriz. Bu modelde halk, temsilcilerine bir sonraki seçim zamanına kadar karışamaması ve temsilcilerin kendilerini seçen halktan bağımsız bir biçimde hareket etme olanağı tanıması. Bununla birlikte temsili demokraside halkın istek ve talepleri ile alınan kararlar arasında artan bir farklılaşmanın olduğu görülmektedir. Bu da temsilcilerin kendi düşünce ve görüşleri doğrultusunda adım attıklarını, halka hesap vermedikleri ve bu sebeple temsili demokraside bir meşruiyet krizi yaşandığı gözlenmektedir. Devletlerin yönetim yapılarında, demokratik bir anlayışın egemen olması ve iyi bir biçimde uygulanabilmesi için yönetim aşamalarında farklı

kesimlerin de temsil edilmeleri gerekmektedir. Fakat bu durum temsili demokrasi sisteminin uygulandığı yerlerde pek mümkün görülmemektedir. Çünkü bu modelde, çoğunluğun iradesini egemen kılma düşüncesi yer almaktadır. Bundan dolayı çoğunluğu hiçbir şekilde elde edemeyen ve azınlıkta olan kesimlerin yönetimde söz sahibi olma olasılığı çok düşüktür. Bunun sonucunda temsili demokrasi sisteminde, çoğunluğun dışında kalan kesimleri görmezden geldiği ve sorunlarının çözüme kavuşturamadığını belirtmek mümkündür (Nacak, 2014: 197-200).

Bütün bu gelişmeler küreselleşmeyle birlikte yerelleşme anlayışının dünya üzerindeki etkileridir. Artık bireyler seçimden seçime temsiliyeti değil de istedikleri her zaman söz sahibi olmayı istemektedirler. Bu da yeni yönetim yapılarının meydana gelmesini sağlamaktadır. Bu yeni yönetimde, temsilden katılımcılığa giden katılımcı demokrasi yönetim yapısıdır. Bu çerçevede, küresel süreçte kamu karar alma mekanizmasının yeniden düzenlenmesiyle ilgili olarak katılımcı demokrasi yaklaşımı ön plana çıkmış bulunmaktadır. Katılımcı demokrasi yaklaşımı ise, sivil toplum, yerel yönetim, subsidiarite, e-katılım, e-yönetim, e-demokrasi ve yönetişim gibi kavramları ön plana çıkarmış bulunmaktadır. Böylece, karar alma mekanizmasında halkın daha fazla söz sahibi olması ve devlet-toplum ilişkilerinin daha yatay bir biçim alması öngörülmektedir (Elma, 2008: 48).

Bir başka tanımda John Baker göre; Katılımcı demokrasi fikri, iktidar konusundaki tartışmaların bir tarafını temsil eder ve bu nedenle, belirli usul ve kurumlarla ilgili olduğu kadar demokratik ilkelerle ilgilidir. Bu, mümkün olan en büyük ölçüde, toplumdaki eşit dağılımın nasıl sağlanacağı ile ilgilidir. Katılımcı demokrasi, bu eşitlikçiliğin ancak tüm vatandaşların toplu karar alma sürecine tam katılımıyla sağlanabileceğini savunmaktadır (Baker, 1997: 3).

Günümüz dünyasında demokrasinin demokratikleştirilmesi olarak vurgulanan ve geleneksel yönetim anlayışının temsil sistemine dayanan siyaset yapma usulünün, günümüz toplumunun istek ve ihtiyaçlarına karşılık verememesi sonucu ortaya çıkan katılımcı demokrasi anlayışı şeffaf ve açık bir devlet sistemine geçişin yolunu açmıştır. Artık vatandaşlar seçimden seçime oy kullanan pasif yurttaş kavramından, kendi ile alakalı kararların alınmasında ve isteklerinin ortaya konmasında aktif bir

yol izlemeye başlamışlardır. Bununla birlikte vatandaşlar katılımcı demokrasi ile kendi kentlerinde, belediyelerinde veya mahallelerinde ilgili kararların alımından ödedikleri vergilere kadar her konuda karar verme ve karar alma inisiyatifine sahip olmaktadırlar. Bununla ilgili olarak birçok ülkede kamu yönetiminin etkin ve verimli bir şekilde işlemişi için yöneticilerin hizmet sunumlarında serbest piyasa yapısında yararlanması, denetleme ve düzenleme alanlarında katılımcı ve şeffaf bir anlayışın benimsenmesi ve ihtiyaçların belirlenmesinde toplumun dilek ve isteklerine önem veren katılımcı sistemler oluşturması gerekmektedir (Ergen, 2012: 319).

Sonuç olarak temsili sistem 1990'lı yıllardan sonra yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm sürecinde ağır bir biçimde tartışılmaya ve sorgulanmaya başlanmıştır. Özellikle bu modelin azınlıkların yönetimde yer almasına imkan tanımaması, katılmayı sadece seçimden seçime uygulaması, vatandaşların katılma olanaklarının her geçen gün kısıtlanması ve bu nedenle halkın temsilcileri üzerindeki denetiminin ve etkinliğinin azalması, temsil kurumlarına olan güvenin her geçen gün azalması, seçimlere katılma oranlarının tüm dünyada düşmesi, gizlilik ilkesi çerçevesinde korumacı devlet anlayışını arttırması ve seçim sistemlerinin sorunları sebebiyle eleştirildiği vurgulanmıştır. Bunun sonucunda ortaya çıkan katılımcılık anlayışıyla, temsili demokrasi sisteminden kaynaklanan sorunların çözümüne yardımcı olacağı, özellikle halkın yönetime katılımını kolaylaştırdığı ve yönetimde söz sahibi yapmayı, halkla devlet arasındaki aracıyı ortadan çıkaracağı ve demokrasiye güvenin yanında demokratik kurumlara da güveni arttıracağı belirtilmiştir (Nacak, 2014: 210-211).

## 4.4. Yeni Kamu Yönetimi

1980 ve 1990'da Soğuk Savaş'ın sona ermesi, küreselleşme ve bilgi çağının ortaya çıkışı ile bir başka değişim dalgası meydana geldi. Bu, hükümetin rolü ve vatandaşlarla olan ilişkisinin yeniden değerlendirilmesi idi. Bu faktörler, kamu idarecilerini ekonomi ve piyasa mekanizmalarına dayalı bir modele götürdü (Stuteville ve Jumara, 2010: 10-11).

Yeni Kamu Yönetimi çağdaş bir kümeye atıfta bulunarak, fikirlerini ve uygulamalarını özetleyerek kamu sektöründe özel sektör ve işletme yaklaşımlarını kullanmaya çalışmaktadır. Gördüğümüz gibi, ‘’hükümeti işletme gibi yönetme’’ çağrıları uzun süredir devam etmektedir. Yeni Kamu Yönetimi normatif bir model haline gelerek, son yıllarda kamu sektöründe çok sayıda olumlu değişiklik yapılmasına neden olmuştur (Denhardt ve Denhardt, 2007: 12-13).

1960’ların sonlarında ABD ve Dünyada devrim vakti geldiğinde Dwight Waldo, 1968’te kamu yönetiminin geleceği hakkında bir konferans düzenledi ve sadece disiplinli genç akademisyenleri davet etti. Bu genç akademisyenler devrimci zamanının ruhunu konferansa açtı ve Yeni Kamu İdaresi adlı bir hareketi başlattı. Bu temel olarak klasik ve neoklasik kamu yönetimi eleştirisi idi (Gruening, 2001: 8).

Konferansta, “Jön Türkler” olarak isimlendirilen genç akademisyenler özellikle geleneksel kamu yönetimi anlayışında önemli yer tutan POSDCORB akroniminin temel aldığı etkinlik, verimlilik ve tasarruf anlayışına, ayrıca kamu yönetiminde rasyonel tekniklerin ve katı empirik nicel metodolojinin egemenliğine karşı çıkmışlardır. Onlara göre, kamu yönetimindeki bu egemen yapı, insani ve toplumsal idealleri boğacak derecede aşırı gerçekçi, farklı yapıları gözardı edecek şekilde aşırı güçlü ve aşırı derecede kurum perspektifinden bakan, dolayısıyla eşitlikçi, demokratik ve insani değerlere karşı zararlı bir hal almıştı. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) aynı zamanda kamu yönetiminde akademisyenleri uzun yıllar meşgul etmiş siyaset-yönetim dikotomisini de reddetmekteydi. Bunun yerine, alanın ihtiyacı olan bir dizi yeni değeri gündeme getirdi. Bu değerler eşitlik, duyarlılık, ve kamu yönetiminin sadece durağan bir çevrede faaliyet gösterdiği varsayımı yerine değişken bir ortamda da faaliyet gösterdiğinin kabul edilmesi oldu (Hergüner, 2015: 79).

Dünyada yaşanan hızlı değişim süreci içinde geleneksel kamu yönetimi güç kaybına uğramış ve pek çok yönden eleştirilmiştir. Gündeme gelen yeni kamu yönetimi araçları kamu yönetiminde yeni paradigmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yeni paradigmalar kamu yönetiminin temel vurgularını doğrudan etkilemiştir. Yeni yaklaşımlar geleneksel kamu yönetiminin dayanaksız kaldığını, Weber’in ortaya koyduğu yönetimlerin hiyerarşik ve bürokratik ilkelere göre

örgütlenmesini öngören bürokratik yönetim ilkesinin artık mevcut sorunların çözümünde yetersiz kaldığını belirtmişlerdir. Yönetimin mal ve hizmetlerin bürokrasi aracılığıyla doğrudan sağlayıcısı olma anlayışından vazgeçilmesi yoluyla geleneksel kamu yönetiminin bunalımının çözüleceğini ileri sürmüşlerdir (Hughes, 1998: 1).

1980'li yıllar sonrasında birçok ülkenin kamu yönetimi sisteminde bir takım önemli dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönüşüm katı, merkeziyetçi, bürokratik ve hiyerarşik bir kamu yönetimi sisteminden, yumuşak, esnek ve piyasa tabanlı bir kamu yönetimi sistemine doğru bir dönüşümdür. Bu değişim yönetim sisteminde basit bir yapılanma olarak algılanmamış ve uzun yıllardır birçok ülkede egemen olan geleneksel kamu yönetiminde bir yeni bir ideal veya yeni bir model değişikliği olarak görülmüştür. Klasik kamu yönetimi yaklaşımı teorik ve pratik zeminde değerlendirilmesi, onu zamanla yönetim sisteminde önemli prestij kaybına sokmuştur. Bu nedenden dolayı Yeni Kamu Yönetimi, yeni bir model ve değerler dizisi olarak klasik kamu yönetiminin geleneksel yapılanmasına karşı çıkarak yönetim sisteminde yeni bir model olarak ortaya çıkmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel anlamda iş yapmaya dayalı kamu yönetimi anlayışına yapılan eleştirilerden etkilenerek, teknoloji ve iletişim alanındaki gelişim ve değişimler neticesinde özel sektör yapısının kamu yönetimine aktarılmasıdır. İlk olarak İngiltere'de Thatcher, Amerika'da Reagan Türkiye'de Özal dönemlerinde ortaya çıkan bu anlayış gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi yapılarını etkilemeye başlamıştır. YKY anlayışının temel hedeflerinden biride oluşturduğu yeni anlayış neticesinde yönetim sisteminde etkinlik ve verimliliğin nasıl sağlanacağı sorusunun yanıtlanmasıdır (Çevikbaş, 2012c: 15).

Yeni kamu yönetimi kavramı yönetim anlayışına bir dizi değişiklikler getirerek geleneksel kamu yönetiminin bütün değerlerine yeni seçenekler getirmektedir. Bu anlayışla geleneksel yönetim eleştirilirken, rasyonellik ekonomik anlayışına göre yeni öneriler sunulmaktadır. Sunulan öneriler sayesinde işletme, iktisat bilimleri ve küreselleşmeyle birlikte kendi algı yönetimlerine göre kamu yönetimini şekillendirmektedir.

Bu getiriler neticesinde serbest piyasaya öncelik verilmeli gerektiği söylenince klasik yönetimin hiyerarşik yapısı değişime uğrayarak vatandaşın devlet karşısında hak ve yükümlülüklere sahip birer yurttaş olduğu kavramı önemini arttırmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı etkinlik, verimlilik, açıklık, hesap verebilirlik, denetlenebilirlik, ekonomiklik, piyasa tabanlı olma, sürekli değişim, sivil toplum, müşteri, işletmecilik ve yerelleşme kavramlarıyla yönetimde yeni bir değişime sebep olmaktadır. Bu anlayış düşüncelerini yeni sağ ve yeni muhafazakarlık ilkeleriyle destekleyerek güçlendirmiştir (Arslan, 2010: 29).

YKY anlayışı; 1929 ekonomik bulanımından sonra benimsenen keynesci ve refah devleti anlayışı, devletin her alanda kamuya ve ekonomiye müdahale etmesini savunan görüş devleti katı ve merkeziyetçi, hantal bir yapıya dönüştürmüştür. Zamanla yaşanan ekonomik krizlerde 1970'lerdeki petrol krizi gibi, devletin müdahale edemediği ve büyüyen devletin sorgulanıp küçültülmesi, yerellilik gibi düşünceleri beraberinde getirerek 1980'lerden sonra kamu yönetiminin; esnek örgüt yapısı, yumuşak hiyerarşi, minimal devlet ve piyasa yönelimli yapılara yönelmesine, işletme, müşteri-vatandaş merkezli yönetişime, performansa bağlı ücrete, girişimci yöneticiye, şeffaflık, hizmette kalite, çok yönlü değerlendirme gibi roller ve ilkeler benimsemesine neden olmuştur.

## 4.5. Yeni Kamu İşletmeciliği

1980'li yıllarda ortaya atılan kamu işletmeciliği kavramı, gerçekte özel sektörün işletmecilik anlayışının kamu sektörüne aktarılmasıdır. Özel sektörde gelişen toplam kalite, performans yönetimi ve sonuçlara göre yönetim gibi modern yönetim biçimlerinin kamu sektöründe de uygulanması ve kamu sektörünün piyasa koşullarına göre yönetilmesinin sağlanmasıdır (Aydın, 2008: 44).

Yeni kamu işletmeciliği (YKİ) kavramının ortaya çıkarken isminde yönetim yerine işletme ifadesinin kullanılması yeni bir kavram olan kamu işletmeciliğinin esasını ve yönünü bildirmesi yönünden son derece önemli bir unsurdur. Bu yeni anlayış çerçevesinde kamu yönetimindeki sorunların kamu yönetiminde kullanılan

yöntemlerle değil de özel sektörün kullandığı işletmecilik yöntemleriyle çözüleceği vurgulanmaya çalışılmıştır. Bu anlayışla bürokrasinin katı ve hiyerarşik yapısı daha esnek ve daha katılımcı yapılar ile değiştirilmesi, kendi kendine hizmet eden yönetim anlayışından vazgeçilerek piyasa mekanizmaları ile yönetimde rekabetin teşvik edilmesine yönelik anlayışlar benimsenmesine başlanmıştır. Yönetimin katı, hantal ve hiyerarşik yapısının yumuşatılması ile yönetime piyasa mekanizmalarının kaynaştırılması önündeki atılacak olan adımlar; kamu özel ortaklığı, yetki devri, sözleşme yoluyla hizmet alımı ve özelleştirme olarak sınıflandırılabilir (Tuncer ve Usta: 2013: 187).

1980'ler ve 90'lar yönetimin geleneksel modelinin yetersizlikleri sayılan şeylere karşı doğrudan bir tepki olarak, kamu sektöründe yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkışına şahit oldu. Bu klasik bürokrasiden uzaklaşma adına, örgütlerini, personelini ve istihdam koşul ve şartlarını daha esnek hale getirme üzerine açıklanmış bir niyet söz konusuydu. Performans göstergeleri aracılığıyla başarının ölçülmesini mümkün kılmak için örgütsel ve kişisel hedefler açıkça ortaya koyulacaktı (Huges, 2013: 143).

Post-Fordist birikim rejimlerinin isteklerine göre yeniden düzenlenen kamu işletmeciliği anlayışı ile kamu harcamalarını azaltılması, özelleştirmelerin yapılması, çalışanlarının azaltılması, devlet yapılanmasının küçültülerek yürütülen hizmet ve işlerin yerellik ilkesi gereğince yerel yönetimlere dağıtılması, kamu yönetiminin bağımsız parçalara ayrılması ve yönetim sisteminde işletmecilik anlayışının egemen olduğu bir yapılandırılmayı öngörmektedir. Bu anlayış ile yönetim sisteminde; etkin, verimli, sonuç odaklı, katılımcı, dar merkezli, tutumlu, yumuşak hiyerarşi, vatandaş odaklı, piyasa merkezli, çok yönlü değerlendirme, yönetimde şeffaflık, stratejik planlama, performansa bağlı ücret, azalan bürokrasi, toplam kalite yönetimi, ekip yönelimli, girişimci ve yetkilendirilmiş yönetici, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı ve insan kaynakları planlama ile kamu yönetiminde işletmecilik anlayışını vurgulamaktadır (Kaçer ve Erat, 2014: 35).

Hood'a göre YKİ başlangıçta düşünce ve ilkeleri ayrıntılı bir biçimde ortaya konmuş bir düzenleme değildir ve iki farklı kuramsal temelden beslenmektedir. Bu temeller 2. Dünya savaşından sonra ortaya atılan ''kamu tercihi, işlem maliyetleri teorisi'', "asıl-vekil teorisi" ve özel sektör tarzı işletmecilik anlayışıdır (Hood, 1991: 5).

Bu yaklaşımların benimsenmesinin nedeni özel sektörün yıllardır benimsediği ekonomiklik, etkinlik, verimlilik ve fayda gibi değerlerin ideallere ulaşmada uygulanması gereken anlayışlar olduğu düşüncesidir. YKİ anlayışında, kamu yönetimi ile özel sektör arasında bir fark bulunmamakta ve kamu kuruluşları bu bağlamda özel sektör yönetim yöntemleriyle işletilmelidir. Buna göre idarenin hizmetleri doğrudan sunması yerine bu hizmetleri özel sektör örgütlerince yerine getirilmesini sağlamalı ve kamu-özel sektör arasındaki ilişkilerin arttırılmasını teşvik etmelidir (Karcı, 2008: 50).

YKİ yaklaşımına en önemli katkılardan biri de yazdıkları ''Reinventing Goverment'' adlı makaleleriyle Osborne ve Gaebler'dan gelmiştir. Osborne ve Gaebler'a göre, devletin yeniden icadı ile şu on ilke gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. 1)Katalizör Yönetimi, 2)Sahibinin vatandaşlar olduğu yönetim, 3)Rekabetçi yönetim, 4)Amaçlara yönelmiş yönetim, 5)Sonuçlara önem veren yönetim, 6)Müşteri odaklı yönetim, 7)Girişimci yönetim, 8)Uzak görüşlü yönetim, 9)Adem-i merkeziyetçi yönetim, 10)Pazara yönelik yönetim. Bahsedilen temel ilke ve özellikler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, YKİ'nin her şeyi yapan ve üstlenen devlet anlayışı yerine her şeyi düzenleyen, denetleyen ve oyunun kurallarını belirleyen devlet anlayışını benimsediği, kamu sektöründe daha fazla rekabete ve özel sektör tarzı yönetim anlayışlarına yer verdiği, vatandaşı bir müşteri gibi değerlendirip onların memnuniyetini önemsediği, kamusal hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulması düşüncesi bağlamında güç ve yetkinin devrini öngördüğü ve olaylara uzun süreli bir perspektifle bakarak gelecekte çıkabilecek fırsat ve tehlikeleri öngörebilmeyi benimsediğini söyleyebiliriz (Ökmen ve Parlak, 2015: 25).

> *''1990'lı yıllardaysa tartışma, kamu kesimi küçültülse bile geri kalanının çok daha iyi bir şekilde yönetilmesi gerektiği boyutunda ortaya çıkmıştır. Buna göre, kamu kesimi küçültülse de kamu hizmetlerinin eski düzeyinde sunulabilmesi için geri kalan kısmının daha az kaynakla etkin bir biçimde yönetilmesi gerekmektedir. Bu yüzden hükümetler göreli olarak daha küçük olan kamu yönetimine uygun yeni bir değerler, yapı ve süreçler, teknik ve uygulamalar sistemi aramaya yönelmişlerdir. Bürokratik bir sistem yerine daha az bürokratik, maliyet – bilinçli, piyasa yönelimli, müşteri odaklı bir sistem giderek daha ideal bir hale gelmiştir. Devletin ekonomiden el çekmesi, sosyal işlevlerini bırakması, geleneksel görevlerini yerine getirirken de "etkinlik ve verimlilik" anlayışının egemen kılınması için kamu yönetiminin özel sektör işletmelerine benzetilmesi hedeflenmiştir''* (Karcı, 2008: 44).

Bunun için devlet gücünün somutlaştığı merkezileştirilmiş kontrolden, piyasa güçleri tarafından kontrol edilen adem-i merkeziyetçiliğe geçiş, hesap verebilirlik, eğitim, esneklik ve yenilik konularının tekrar gözden geçirilmesini gerektiren farklı bir yönetim türü yarattı. Alanındaki bu değişim, Reagan ve Thatcher devrimleriyle ortaya çıkan yönetişim ahlaklarının, bürokrasinin kurallarına ve süreçlerine meydan okuyarak ve yenilikçilik ve pazarların esnekliğini ayrıcalıklı kılarak alanını yeniden tanımladığı kamu idaresini yeniden yapılandırmayı arz etmektedir (Bumgarner ve Newswander, 2012: 547).

Bu anlatımlardan sonra yeni kamu işletmeciliğini ortaya çıkaran çeşitli nedenleri şöyle özetlenebilir; 1)1970lerdeki petrol krizleri ve bunların neden olduğu ekonomik sorunlar ve bütçe açıklarından 2. Dünya Savaşından itibaren yükselişe geçen sosyal devlet, refah devleti, Keynesyen İktisat ve büyük kamu ekonomilerinin sorumlu tutulması, 2)Vatandaşın kamu yönetiminden talep, beklentilerinin yükselmesi ve kamu bürokrasisinin bunları karşılamada yetersiz kalması; kamu hizmetinin kalite, hız, etkinlik ve ihtiyacı karşılaması konusunda şikayetlerin artması, 3)Yeni sağ ideolojinin yükselişe geçmesi, özellikle ABD ve İngiltere'de bu ideolojik söylem paralelinde devletin küçültülmesi, işletme benzeri yapıya kavuşturularak verim ve etkinliğinin artırılması amacıyla kamu harcamalarının kısılması, özelleştirmeler vb. uygulamaların yaygınlaşması, 4)Devlet ve bürokrasi karşıtı söylem ve uygulamaların yaygınlaşması, 5)Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü, Uluslararası para fonu ve

Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin yeni sağ ideolojinin yaygınlaştırılması konusunda izledikleri aktif siyaset, 6)Bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması, 7)1980 sonrası dönemde yaygınlaşan demokratikleşme söylemi, sivil toplum örgütlerinin, yönetişim anlayışının önem kazanmaya başlaması, desantralizasyon eğilimlerinin artması ve genel olarak küreselleşme (Genç, 2010: 147).

Bu gibi nedenlerden ötürü klasik kamu yönetimi anlayışının savunduğu; kamu yararı, geleneksel değerler, toplumculuk, toplumsal sorumluluk, politik hesap verebilirlik ve temsil gibi ilkeleri temel almasına karşın, Yeni kamu işletmeciliği ise; sınırlı devlet, yönetsel hesap verebilirlik, ekonomik değerlerin egemenliği, kişisel yarar, profesyonellik, rekabet ve bireycilik ilkelerini temel almaktadır. Yönetim yapılarındaki bu ilkesel farklılıkların sebebi klasik kamu yönetiminde demokrasinin toplumu merkeze koyarak değerlendirmesi, yeni kamu işletmeciliğinde ise demokrasinin bireyi merkeze koyarak değerlendirmesidir (Karcı, 2008: 60).

Sonuç olarak YKİ gelişen ve değişen şartlar altında küreselleşmeyle birlikte, devlet artık bir takım hizmetleri yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre bırakmaktadır. Artık küreselleşmeyle birlikte sermaye gücünü elinde bulunduran uluslararası şirketler ulus devletlerin sınırlarını aşarak, kendi pazarını kurmak ve geleceklerini güvence altına almak için engel olarak gördükleri ulus devletlerini küçültmek, zayıflatmak ve etkisiz hale getirmek için yönetimi yerele yağma düşüncesini savunmaktadırlar. Bu bağlamda artık devlet ticaret ve sanayi ile meşgul olmayacak, sadece düzenleyici ve denetleyici bir görev üstlenecektir. Çünkü uluslararası sermayeye sahip şirketler yatırım yapacakları yere kolayca girmeyi, bürokrasi ile uğraşmamayı ve istedikleri zaman çıkmayı istemektedirler. Bunun için oluşturdukları YKİ ile devletin üstlendiği bazı görevleri yerele ve özel sektöre bırakmasını istemektedirler. Bunun en güzel örnekleri ABD de görülebilmektedir. ABD'de çöp hizmetlerinden cezaevi hizmetlerine, eğitimden, sağlığa hatta askeri alanda (Afganistan'da ve Irakta olduğu gibi paralı özel askeri şirketler) bile bu hizmetleri özel firmalara verebilmektedir. Bu YKİ'ni en iyi şekilde yansıtmaktadır.

## 4.6. Klasik Kamu Yönetimi Yapısından Yerelleşmeye Geçiş

Dünya genelinde meydana gelen ekonomik krizlerin tetiklediği ve teknolojik alanlarla işletme biliminde meydana gelen yeni gelişmeler çerçevesinde devletlerin kamu yönetim yapılarının değişime uğramasına sebep olmuştur. Küreselleşmeyle birlikte meydana gelen teknolojik ve bilişim alanlarındaki değişimler toplumsal yapıyı etkileyerek halkın ihtiyaçlarını hem nicelik hem de nitelik olarak farklılaşmasına neden olmuştur. Devletlerin sunduğu kamu hizmetlerinin kalite ve miktarlarının değişmesi sonucu bu değişimleri en uygun bir biçimde yerine getirebilecek yeni örgütlenmeleri ortaya çıkarmıştır. Bunun neticesinde küresel ölçekte devletlerin konumlarını ve hatta devlet ile birey içindeki konumuna kadar her alanın etkilenmesine ve değişimine neden olmuştur (Arslan, 2010: 22).

Ulus devletlerinin güçlerini kaybetmeye başladığı 1970'li yıllar sonrasında dünyadaki küreselleşme hareketi ile önemini arttıran neoliberal politikalar neticesinde gelişen birey hak ve özgürlükleri kavramı ile birlikte, toplumun beklentilerine daha fazla önem verilmesi, politikaların oluşturulurken kişilere odaklı yapılması adına yönetim de yerellik ilkesi ışığında yerel yönetimlerin ciddi oranda güçlendirilmesi birçok kürsüde önemle tartışılmaya başlamıştır (Çekiç, 2010: 159).

Yerellik ilkesine katılım kamu yönetimindeki ortak hizmetlerin merkezi idare ile yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesinin vurgulanmasıdır. Yani belirtilmek istenen bu katılım sürecinde merkezi idarenin dışındaki yönetim birimlerimizin de yönetim aşamasına katılması gerekliliği üzerinde durulmasıdır. Fakat şunu belirtmek gerekir ki yerellik ilkesi merkezileşmenin bir alternatifi değil, onu tamamlayan bir mekanizmadır. Bu gelişmeler ışığında uygulanmaya başlanan yerellik politikaları ülkelerdeki kamu yönetimi yapılarının yeniden düzenlenmesine sebep olmaktadır.

Bu konuda Dünya Bankasının raporlarında da yerelleşme anlayışının kaçınılmaz olduğu belirtilmektedir. Buna göre Dünya Bankası 21. Yüzyılda bir ülkenin çağdaş yönetim düzeyinde başarılı olup olamayacağını yerellik politikalarını hangi ölçüde ve etkin bir biçimde yerine getirip getiremediği ölçüsü belirlemektedir denilmiştir. Buna göre yerellik ilkesi günümüz dünyasında çağdaş yönetim alanında başarılı olmanın bir gerekliliği olarak önemle belirtilmektedir (Demir, 2014: 159-160).

*''Bu değişimde; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya ve modernist düşünceden post modernist düşünceye geçişler, en çok dikkat çeken temel süreçler olarak görülmektedir''.* Toplumsal mekanizmalar bu süreçte değişen ve gelişen yenilikler karşısında bir arayış içine girmişler ve bu durumda, yeni yönetim sistemlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ortaya çıkan bu anlayış yerellik ve katılımcılık düşünceleridir. Katılımcılık anlayışıyla; yönetime katılarak karar alma ve uygulamada söz sahibi olmayı, vatandaşları ve sivil toplum örgütlerinin demokrasi anlayışını geliştirerek aktif bir katılımcı haline getirmeyi, klasik ve hiyerarşik bürokratik yapıdan, vatandaşlara ve sivil toplum örgütlerine önem veren, etkinliği, verimliliği, saydamlığı, yerinden yönetimi, yetki devrini, hesap verebilirliği ve sonuç odaklı çözüm yollarını teşvik eden yönetişim ilkeleriyle kamu yönetiminde yeni bir anlayışı ifade etmektedir. *''Bu yeni anlayış finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi, Keynesçilikten monetarizme ve neo-liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülükten piyasa ağırlıklı çözümlere, parasal genişlemecilikten kısıtlılığa, merkantilizm-den serbest ticarete doğru bir dönüşümün yaşanması sonucu ortaya çıkmıştır''.* Avrupalılaşma ve modernleşme baskısı, küreselleşmeyle birlikte hızlı ve kolay bilgi alış verişi neticesinde devletleri yönetimde yeni yapılandırılmalara yöneltmiş, bu da merkezi yönetimlerinin küçültülmesi, yetki ve sorumluluklarının daraltılması ile klasik yönetim yapısında kamu görevlilerinin istihdam garantisi olan sistemden sözleşmeli sistemlere geçilmesi, kamu yönetiminde işletme yöneticiliği anlayışının ön plana çıkması, vatandaşın bilgi edinme hakkının arttırılması, yerellik ve katılımcılık kavramlarının yönetim sistemine dahil edilmesi gibi yeni gelişimleri beraberinde getirmiştir.

Bu gelişmeler neticesinde 21. Yüzyılda devlet oluşumu, merkezi idarenin küçültülmesi, yetki ve görevlerin diğer yönetim birimleriyle paylaştırılması zorunluluğunu gündeme getirmiştir. Böylece devletin yetki ve görevleri sınırlandırılmış, serbest piyasa ekonomisine önem verilmiş ve devletin görevi ise "oyunun kurallarını koymak ve onlara uyulmasını sağlamak, yani hakemlik" olarak algılanmaya başlanmıştır (Özer, 2006a: 163-164).

## 4.7. Yerelleşme ve Yönetişim Anlayışı

Günümüz dünyasında küreselleşmenin de etkisiyle her alanda birçok önemli değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşüm ve değişim sürecine bakıldığında; ulus devlet yapısından küreselleşmiş yapıya, fordist üretimden esnek üretime, modern düşünceden post modern düşünceye ve sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru olduğu görünmektedir. Bu dönüşüm süreci neticesinde, yönetimi meşru kılan koşulları sorgulamakta ve bu sorgulama süreci ise yönetimde yeni yapılanmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Özer, 2006b: 59).

Doğal olaraktan bu ortam yönetim yapısını da doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla 1970'lerde "Kamu Yönetimi", 1980'lerde "Kamu Politikası ve Yönetimi", 1990'larda ise, yaşanan bu hızlı değişim ile kamu işletmeciliği ve "Yönetişim" kavramları yönetim sistemlerinde egemen olmaya başlamıştır (Dunsire, 1995: 34).

Yönetişim ilkesi 1990'lı yıllar sonrasında kamu yönetimi sistemine girmiş ve sonrasında gerek uluslararası örgütler tarafından gerekse akademik araştırma ve tartışmalarda yayımlanan raporlarda sıkça dile getirilmiştir. Fakat yönetişim ilkesi üzerinde yapılan bunca çalışmalara rağmen, ilkesinin herkes tarafından benimsenen tek bir tanımı bulunmamaktadır. Yönetişim ilkesinin herkesçe kabul edilen tek bir tanımının olmamasının sebebi; ilkenin kamu yönetiminden işletmeye, siyasetten hukuka ve uluslararası ilişkilere kadar birçok alanda kullanılmasıdır. Fakat yönetişim ilkesi kamu yönetimi doğrultusunda ele alındığında, niteliği değişen devlet ve vatandaş ilişkilerini düzenlemekte kullanılmaktadır.

Bu bağlamda geleneksel yönetim anlayışı, devlet ve vatandaş ilişkilerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle yönetişim ilkesi, bu yetersizliği ve sığlığı yok etmek için geliştirilmiş yeni bir düşünce yapısıdır (Sobacı, 2007: 220).

Avrupa Komisyonu, yönetişimi ‘’çok yönlü’’ olduğunu kabul ederken kavramı sosyal bilimlerde kullandığında, tanımını sorunsuz olarak kabul eder. Komisyon yönetişimi, daha kapsayıcı, çoğulcu, uzlaşmaya dayalı ve daha az hiyerarşik bir otorite dağılımı olarak ifade eder. Komisyona göre yönetişimin konsepti neredeyse sihirli bir özgünlükten ve kendiliğinden oluşmaktadır (Shore, 2009: 13).

Kamuda yönetişim anlayışı yönetim süreçlerinde tek taraflı olmaktan ziyade tüm paydaşların yönetime katılımının gerçekleşmesi ile oluşması gerektiğini savunarak, yönetenlerin uzlaşmacı, sorumlu, saydam, hesap verebilir ve etkin bir yönetim anlayışını içerisinde faaliyet gösterdiklerini ifade etmektedir. Yani, yönetim süreci sadece seçimler aracılığı ile seçilmiş bir kesim tarafından değil de; özel sektör kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, meslek grupları, odalar ve üniversiteler gibi çeşitli grupları da yönetim sürecine dahil edilmesidir. Yönetişim kavramı içerisinde, yöneticilerin aldıkları tüm karar ve uygulamaları şeffaflık ilkesi gereğince halka açık bir biçimde almalarını, bu kararları alırken de ilgili tüm aktörleri sürece katmalarını ve uzlaştırıcı bir yönetim felsefesi izlemelerini bekleriz (Toksöz, 2008: 17).

Genel anlamda ilk kez kullanıldığında ‘’yönetişim’’ ve ‘’yönetim’’ ilkeleri aynı kavramlar olduğu belirtilmekteydi. Fakat geçen zaman içerisinde bunun böyle olmadığı yönetişim anlayışının yönetimde bir takım yenilikler ve değişimler getiren bir kavram olduğu anlaşılmıştır. Yönetişim anlayışı, yönetimi tek bir elde toplayan geleneksel kamu yönetimi anlayışından ayırarak, kamu yönetimini paydaşlar arasında çok boyutlu bir yönetim yapısına taşımaktadır. Yönetişim ilkesi kapsamında yönetim alanında karşılıklı etkileşim, ortak karar alma, birlikte yönetme ve kamu-özel sektör ortaklığı ile yönetimde egemen olmaya çalışılmaktadır. Yönetişim anlayışı kapsamında katılımcı demokrasi ile yönetimde hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, yönetimde açıklık, uzlaşmacı bir yaklaşım, etkinlik, verimlilik ve stratejik vizyon gibi ilkelerle geleneksel kamu yönetim anlayışından çok farklı bir yapıyı ifade etmektedir (Demir, 2014: 162).

Yönetişim yaklaşımı; yerelleşmeyi, demokrasiyi, etkin yönetimi, sivil toplumu, ekonomik kalkınmayı ve küreselleşmeyi temel alıp, bu ilkeleri yönetim mekanizmasına dahil ederek ulusal ve uluslararası düzende işlevsel bir yönetim modeli ortaya çıkarmıştır (Demirtaş, 2012: 294).

Yönetişim kavramı toplumsal düzeyde siyasal alanın bir bütün halinde ele alınmasını ve her aktörün yönetim aşamasında söz sahibi olması gerektiğini ifade eden bir kavramdır. Yönetişim yaklaşımı ile kamu yönetimi yeniden düzenlenerek yönetimin daha verimli ve daha etkili bir şekilde faaliyet göstermesini hedeflemektedir. Yönetişim değişik alanlarda yer alan aktörleri bir bütün haline sokan bir yönetim süreci olarak adlandırılmakta ve bu manasıyla yönetişim ilkesinin bütünleştirici bir yapısı olduğu vurgulanmaktadır. Çünkü bu ilke toplumdaki tüm aktörleri yönetime dahil etmek için geliştirilen bir kavramdır. Bundan dolayı yönetişim yaklaşımı geleneksel kamu yönetimi yapısına karşı çıkmakta ve yaşanan mevcut sorunların kaynağı olarak görmektedir (Demir, 2014: 163).

Bu nedenlerden dolayı yönetişim ilkesi, yukarıdan aşağı tek taraflı bir yapı yerine yetkiyi paydaşlar arasında yayarak yönetimde birlikte olmayı öngören bir yönetim tarzıdır. Bunu başarabilmek içinde katılımcılık kavramının önemi belirtilerek, yönetimden karar almaya değin her aşamada sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin yönetime katılımının gerekliliği belirtilmektedir. Bu süreç içerisinde yer alan tüm aktörler uzun vadeli bir işbirliğiyle hareket ederek kendi kaynaklarını ve amaçlarını değerlendirip geliştirerek yönetim sistemine katkıda bulunabileceklerdir (Özer, 2006b: 65).

Yönetişim olgusu yapısı alanını genişlettikçe yerelleşme kavramı nesnelliğini ve oluşum şekli de toplumsal ve siyasal alanlarda tartışılmaya açılmaktadır. Yerelleşme olgusu sadece yetkinin ve gücün dağıtılması değil, aynı zamanda yönetsel kararların alınması sürecinde söz sahibi olarak kaynakların paylaştırılması konularını da kapsadığı belirtilmektedir. Yerelleşme ilkesi ülkedeki kamu istek ve ihtiyaçların verimli bir biçimde karşılanabilmesi için hükümet, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarından meydana gelen üçlü gruba, yenilikçi bir yaklaşımla ihtiyaçlara cevap vermesini öngörmektedir.

Ayrıca yerellik ilkesi hükümete bölgesel farklılıkların azaltılması için karar alma ve uygulama süreçlerinde yardım eden bir olgudur (Cheema ve Rondinelli, 2007: 6-7).

Bu çerçevede yönetişim anlayışı sayesinde kamu yönetiminde klasik anlayışın savunduğu tek aktörlükten çok aktörlüğe geçiş aşamasında önemli bir görev üstlenmiştir. Devamlı bahsedildiği üzere yönetişimin asıl amacı yönetim aşamalarında devlet, sivil toplum ve özel sektör gruplarını bir bütün haline getirerek yönetimde söz sahibi olmalarının çalışılmasıdır. Bunlar yapılmaya çalışılırken de yerel yönetimlere vurgu yapılarak yerel yönetişim olgusunun bu yapılarda geliştirilip güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Yerel yönetişim ilkesi ile yerel yönetim birimlerini kamu yönetimi alanında etkinliğini arttırarak ve yerel düzeyde vatandaşların pasif bir yapıdan aktif bir yapıya geçmesini öngören bir sistem anlayışını vurgulamaktadır. Sonuç olarak, geleneksel yönetim anlayışının günümüz değer yapısında etkinliğini devam ettiremediği anlaşılarak, çağın getirdiği yeniliklere ayak uydurmak için vatandaş ve birey odaklı bir yönetime geçiş yapılması zorunlu bir duruma gelmiştir. Bu bağlamda yönetişim, yerel yönetişim ve yerelleşme ilkeleri kamu yönetiminde önemli görevler üstlenerek katılımcı, özgürlükçü, şeffaf ve hesap verebilen bir kamu yönetimi anlayışına geçişi vurgulamaktadır (Demir, 2014: 168).

### 4.5.1. Çok Katmanlı Yönetişim

Çok düzlemli yönetişim yaklaşımı için dünyada birbirinden farklı tanımlamalar yapılmasına karşın, hepsini ortak bir noktada toplayan tanımlamaya göre; merkezi yönetimin elindeki yetki ve görevlerin alt, üst ve yan kademelere doğru ya da özel sektöre doğru dağıtılması yani paydaşlar arası yetkinin bölüşümü olarak tanımlanabilir (Hooghe ve Marks, 2001: 3). Bir başka tanıma göre; Çok katmanlı yönetişim yaklaşımı yasal çerçevelerden ziyade bir müzakere sistemine dayanarak, farklı kademelerde yer alan aktör ve kurumlara verilen karar alma yetkisinin daha ortak bir yapıya dönüştürülmesidir.

Çok katmanlı yönetişim kavramı Avrupalılaşma alan yazınında kullanılmakta özellikle Avrupa Birliğinde politika yapım sürecinde ulus-altı politikaların önemine işaret etmektedir. Buna göre Avrupa Birliği'nin ilk dönemlerinde ulusal düzey ulus-üstü düzey şeklinde iki kademeli bir politik yapıdan bahsedilirken 1980 sonrası dönemde Avrupa, ulusal, ulus-altı şeklinde üç düzeyli; birbirleri arası etkileşim olduğu öne sürülen yeni bir politik forma işaret edilir (Dede, 2011: 245).

Devletin belirlediği düzenlemeler ve kurallardaki gevşeme ve esnekleşme veya bazılarının tümüyle ortadan kalkması ve kuralların ile düzenlemelerin merkezden farklı düzlemlere doğru kayması da kalkınma sürecinin ve bu sürece yönelik kararların kim tarafından ve hangi ölçeklerde ele alınacağı sorusunu getirmektedir. Bu çerçevede devletin farklı düzeylerde yeniden örgütlenmesi merkezi karar verme sisteminin zayıflaması ve devletin eski bazı işlevlerinin yarı-kamu niteliğindeki kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşılması politikaların uluslararasılaşması ve ekonomik politikalarda rekabetçiliğin öne çıkması yeni dönemde yönetim sisteminde gerçekleşen temel değişimler olarak sıralanmaktadır. Bu konudaki tartışmalar kalkınma sorunsalının geleneksel devletin görevleri ve yönetimin sorumluluk alanı içine hapsedilen bir tartışma biçiminden yönetişim ağırlıklı bir çerçeve içinde ele almayı zorunlu hale getirmiştir. Bu çerçevede yönetimin değişen yapısı, yönetimden yönetişime geçiş şeklinde tanımlanmaktadır (Eraydın, 2008: 9).

Bu nedenle çok katmanlı yönetişim, eşzamanlı Avrupa bütünleşmesi ve bölgeselleşmenin süreçlerin de güçlerin ulus devletten uzaklaşmasına yol açtı ve çok merkezli yönetişimin bu farklı biçimlerinin ortaya çıkışı AB düzeyinde kademeli ve aşamalı kurumsal oluşumun bir ürünü olarak hantal bir politikaya esneklik dozu ekleme girişimi olarak ele alınmaktadır (Conzelmann, 2008: 1-2).

Çok katmanlı yönetişim anlayışının Avrupa Birliği içerisindeki gelişim süreci yönetişimin yasal yükselişi ile başlamıştır. Bu durum Avrupa kurumlarının görevlerinin ve yetkilerinin arttığı 1980'li yıllar da tek pazar programı ile başlamıştır.

Bu kavram AB'ye uyum aşamasında imzalanan antlaşmalar içinde büyük önem taşımaktadır. Bu kavramın doğuşu, Avrupa Birliğinde hazırlanan politikalar sürecinde belirlenen ve üye ülkelerin siyasal yapılarını, kamu politikalarını, siyasal söylemlerini, prosedürlerini, iş yapma yöntemlerini ve kuralların oluşum ve kurumsallaşma sürecinin bir yansımasıdır (Akbaş, 2015: 345).

Son dönemde özellikle bölgesel ve metropolitan alanlardaki karar verme süreçleri incelendiğinde karşımıza yeni bir kavram ortaya çıkmaktadır, çok düzlemli yönetişim. Güncel ve her yerde benimsenen bir kavram olan çok düzlemli yönetişim ulusal düzlemle sınırlı bir yönetişim yapısından öte, farklı düzlemlerde ortaya çıkan yönetişim sistemlerinin birlikteliğinden oluşan yeni bir karar verme mekanizmasını tanımlamakta kullanılmaktadır (Eraydın, 2008: 11).

Bu gelişmeler ışığında 1980'li yıllardan sonra yaşanan post-Fordist üretim biçiminin toplumsal ve ekonomik yaşamdaki etkileriyle beraber, devlet ve yönetim yapısı anlayışında da önemli değişimler meydana gelmiştir. Kalkınma ve gelişme politikalarının hedeflendiği kuramsal yaklaşımın temelinde, yönetim yapısının merkeziyetçi anlayıştan adem-i merkeziyetçi anlayışa doğru geçişi hedeflenmekteydi. Bu çerçevede ülkelerin yönetim yapısı yeniden düzenlenmekte ve yerel yönetimler bölgelerinde bu ekonomik sistemi teşvik edici bir biçimde kurumsallaşmaktadır. Bunun neticesinde ulus devletlerin yetkileri azaltılmakta, yetkilerinin bir bölümü uluslararası örgütlere aktarılırken, bir bölümü de yerel ve bölgesel düzeyde paylaştırılmaktadır. Bunun neticesinde bölgesel kalkınmayı sağlamak ve yabancı yatırımcı çekebilmek için küçülen ulusal devletler birçok yetkisinden vazgeçmekte ve önceden ulusal düzeyde kullanılan birçok yetki yönetişim yaklaşımına bağlı olarak merkezi düzeyde bağımsız düzenleyici kurullara, yerelde ise yerel-bölgesel kalkınma ajanslarına devredilmektedir. Bu konuda dünyadaki gelişmeler incelendiğinde Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi örgütlerin serbest ticaret anlayışında yönetişim felsefesine göre çalışan bölgesel ve yerel örgütlerin çoğaltılmasına yönelik politikalar uyguladığı görülmektedir (Akbaş, 2015: 348).

## 4.8. Yerelleşme Eğilimini Etkileyen Faktörler

Günümüz dünyasında klasik yönetim yapılarından yeni yönetim yapılarına doğru bir yönelme vardır. Bu durum insanoğlunun değişen ve gelişen şartlar çerçevesinde, klasik yönetimlerde olduğundan farklı olarak daha sorgulayıcı, araştırıcı ve katılımcı bir eğilim içerisinde olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durumlar karşısında yönetim yapıları da değişim evresinde üstüne düşeni yaparak yeni bir katılımcı ve yerelleşme eğilimine doğru hareket etmektedirler. Artık bireyler temsilden ziyade direk yönetime katılma eğilimdedirler. Bu da yönetimlerde yerelleşme eğiliminin öneminin artması ve yaygınlaşması sonucunu doğurmaktadır. Bu eğilimi etkileyen faktörler ise, Küreselleşme, Ademi-i merkeziyetçilik, Sivil toplum kuruluşları ve Serbest Piyasa Mekanizması ve Yeni Yönetim Anlayışlarıdır.

### 4.8.1. Küreselleşme

Daha önceki konularda bahsedilen küreselleşme anlayışının şimdi etki ettiği alanlar bakımından ekonomik, siyasal ve kültürel etkileri ele alınacaktır.

*Ekonomik Boyutu*; Ekonomik küreselleşme, genel anlamda ülke ekonomilerinin uyumunu, yani dünyanın tek bir pazarda bütünleşmesini ifade eder. Bir başka deyişle ekonomik küreselleşme, ülkeler arasında sermaye, emek ve mal akışkanlığının artması neticesi ülkeler arasındaki ekonomik ilişkilerin gelişmesi, dünya ölçeğinde karşılıklı etkileşimlerin yoğunlaşması ve yaygınlaşması olarak ifade edilmektedir (Fischer, 2003: 2).

Küreselleşmenin ekonomik boyutu diğer boyutlarına göre en çok öne çıkan ve en derinleşmiş boyutudur. Öyle ki günümüz dünyasında ekonomik alanda bir milliyetçilikten söz etmek çok güçtür. Çünkü yaşamsal düzende ekonominin ister devlette olsun isterse birey için olsun olmazsa olmaz bir önemi vardır. Hatta sosyalizmin koyu bir şekilde uygulandığı devletler bile sistemlerinin yıkılmasına giden süreci hızlandıran bir etmen olan yabancı sermayeyi teşvik etmişlerdir.

Artık günümüzde ekonomik düzeni yönlendiren çok uluslu şirketler dünyanın her yanında faaliyetlerini başarıyla sürdürmektedirler. Bu durum sonucunda üretim ve finansman kaynaklarının uluslararasılaşması ulus devletlerinin kendi ekonomik geleceğini kontrol etme düşüncesini azaltmaktadır (Köse, 2003: 10-11).

*Siyasal Boyutu*; Ülkeler arasındaki sosyal, ekonomik ve fiziksel egemenliklerin azaltılması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte küreselleşme için, değişik toplumsal yapıdaki kültürlerin ve inançların yakından tanınması, toplumlar arasındaki her türlü etkileşiminin yaygınlaşması ve artması, ideolojik farklılıklara dayalı cephelerin ortadan kalkması neticesini meydana getiren siyasal bir süreçtir (Çelik, 2012: 68).

Günümüzde devlet üstü yetkilerle donatılmış yeni bölgesel veya küresel örgütler sayesinde, geleneksel devlet örgütlenmesi zayıflamaya başlarken, diğer taraftan ulus kavramı yerini kültürel, etnik veya çıkar ilişkisine dayalı ulus altı topluluk kavramına bırakmaktadır. Ayrıca bu değişimin sonuçları ülkelerin kamu yönetimi yapısında kurumsal düzeyde etkilerini göstermiştir. Bu da devletlerarasındaki ilişkilerin düzenleyicisi olan diplomasi anlayışının işlevini ve önemini yitirmesine neden olmuştur. Artık uluslararası ilişkiler devlet-devlet ilişkisi olmaktan çıkarak, devlet-uluslararası şirketler ilişkisi olarak değişmiştir (Köse, 2003: 10).

*Kültürel Boyutu*; Teknolojinin gelişmesiyle birlikte değişimin hızla gerçekleştiği dünyamızda toplumsal hayatın her aşamasında değer yargılarının, alışkanlıkların değiştiği görülmektedir. Bunlar tüketim alışkanlıkları, giyim, örf, adet ve görenekler küresel düzeyde birbirlerine benzemeye başlamıştır. Küresel kültürün baskısı ile yerel kültürler kendilerini bu küresel (televizyon, sinema ve Internet v.b.) etki alanına teslim etmişlerdir. Bu durum neticesinde kültürel küreselleşme, demokrasi, insan hakları, çevrenin korunması ve terörizmle mücadele gibi bütün dünyayı ilgilendiren mevzularda ülkelerin ortak bir anlayışa hareket etmelerini ifade etmektedir. Örneğin asırlardır devam etmekte olan aile değerleriyle ilgili tartışmalar küreselleştirici eğilimlerden çok uzak olarak görülebilir. Fakat bu durum öyle değildir.

Çünkü geleneksel aile tipleri dünyanın birçok yerinde ve özelliklede kadınların daha fazla eşitlik ve özgürlük dilemesiyle birlikte köklü bir değişim geçirmekte ya da geçirmeye zorlanmaktadır. Bu durum neticesinde farklı statüdeki bireyler ve toplumlar arasında gerçekleşen her türlü ilişkilerinin yarattığı sosyal etkileşim, insani değerlerin ve demokrasinin ön plana çıkması kültürel küreselleşmeyi meydana getirmektedir (Çelik, 2012: 69).

Küreselleşme etkisinin yönetim mekanizmalarında yerelleşme eğilimini desteklediği, bununda ulus devletler üzerinde birtakım etkilere sebep olduğu ve böylece küreselleşmeyle birlikte daha geniş bir tanımlanma alanı bulduğu yerelleşme kavramı, sadece yerel yönetim birimlerinin yetki ve sorumluluklarının arttırılması değil, bununla beraber merkezi idarenin taşra yönetimlerine yetki aktarılarak yetki genişliğinin kuvvetlendirilmesi, alt kademelere yetki devri yapılması ile merkezi yönetimlerin elindeki birçok yetkinin özel sektör kuruluşlarına, sivil toplum kuruluşlarına ve yerel yönetimlere doğru geçtiği bir devri yaşamaktayız (Bilgiç ve Gül, 2009: 620).

### 4.8.2. Adem-i Merkeziyetçilik

Adem-i merkeziyetçilik anlayışı, idari karar alma mekanizmalarının tek elde toplanmasına karşı çıkarak, bu yetkilerin merkezi idarelerden yerel yönetim birimlerine doğru aktarılmasını ifade etmektedir. Bugün ise daha kapsamlı bir anlamda kullanılarak, karar alma, planlama, vergilendirme, hizmette yerellik, yetki genişliği, özelleştirme ve yetki devri gibi ilkelerini de kapsayarak daha geniş bir boyut kazanmıştır. Klasik yönetim sisteminde örgütlenme yapısının yukarıdan geleceği ve emir komuta şeklinde yapılanacağı anlayışı, günümüzde sorumlulukların dağıtılması, yetki genişliğinin sağlanması ve yerelleşme ilkesinin egemen olmaya başladığı görülmektedir (Bilgiç ve Gül, 2009: 623).

Avrupa Birliğinde son 10-12 yılda giderek artan sayıda üye ülke merkezi olmayan veya daha adem-i merkezileşmiş bir yapı ve çok seviyeli yönetişim sistemine doğru yönelmekteydi.

Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabında komisyon, Avrupa Birliğinin çok katmanlı bir yönetişim sistemi olduğunu, bölgesel ve yerel düzeyde hükümet sistemlerinden meydana geldiğini söylemektedir. Bu belge önemli ölçüde AB ve alt ulusal hükümetler arasındaki etkileşime vurgu yaparak, bölgesel ve yerel olmakla birlikte daha güçlü olacağını belirtmektedir. Bölgesel ve yerel yönetimlerle etkileşim ve yapılaşmayı ifade etmek bölgesel ve yerel temsilcilerle daha sistematik bir diyalog oluşturulması gerektiğini belirtmektedir (Panara ve Varney, 2013: 19).

Desantralizasyon ya da adem-i merkeziyet olarak da ifade edilen yerinden yönetim, siyasal ve yönetsel olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. *Siyasal yerinden yönetim*, doğrudan doğruya devlet yönetimi ile ilgili olup, bu tür bir yapılanmada yerel yönetimler yasama ve bir dereceye kadar yargısal özerkliğe sahip kılınmaktadır. Üniter devlet anlayışında ise, yasama organı, yargı yetkisi ve genel olarak yönetsel yetkiler merkezde toplanmıştır. Buna karşılık federasyon şeklinde örgütlenmiş olan devletlerde bu görevlerin çoğu federe devletler arasında bölünmüştür. Bir başka deyişle bu siyasal ve devlete ait yetkiler federe devletlerle birlikte kullanılmaktadır. ABD'de State'ler, Almanya'da Land'lar, İsviçre'de Kantonlar yasama, yürütme ve yargı yetkisine sahiptirler.

*Yönetsel yerinden yönetim ise*, devletin asli birtakım işlevlerinin dışında kalan bazı görevlerin özerk kamu kuruluşlarına bırakılması anlamında daha dar bir özerkliği içermektedir. Ancak bu yönetim uygulamasında da merkezi yönetim adına kullanılan bir yetki söz konusu olmayıp, yerinden yönetim kuruluşları tarafından bir veya birçok kamu görevi bizzat yerine getirilmektedir. Yönetsel yerinden yönetim, hizmet bakımından yerinden yönetim ve yer bakımından yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Köse, 2004: 6).

Bu bakımdan Adem-i merkeziyetçilik anlayışı yerelleşmenin dinamo taşlarından birini oluşturmaktadır. Zaten diğer kavramlarda birbirini etkiler biçimde bir oluşumları vardır, diğer bir deyişle bunların arasındaki oluşum domino ilişkisine benzetilebilir. Bir kavramın oluşması ve olgunlaşması diğer kavramı tetikler ve onu oluşturur. Çoğu ülkede yerinden yönetim, daha geniş bir politik ve ekonomik reform sürecini yansıtmaktadır.

Dünya çapındaki politik değişiklikler, yerel taleplere ses getirmekle ekonomik ve politik sistemleri yerel topluluklara daha yakın hale getirme ihtiyacı duymaktadır. Bu durumların neticesinde ulusal sistemin korunarak, iktidarın ademi merkezileşmesini gerektirir. Öte yandan, merkezi olmayan (ve çoğu zaman özel) kuruluşlar tarafından artan sayıda kamu hizmetleri verimli bir şekilde sağlanabilmesi bu duruma olumlu birer örnek olarak gösterilebilir (Litvack, Ahmad ve Bird, 1998: 4).

### 4.8.3. Sivil Toplum Kuruluşları

Son yılların önemli değişimleri içerisinde çok kuvvetli bir sivil toplum örgütlenmesinin meydana gelmesi yer almaktadır ve bu denli güçlenmelerinin iletişim teknolojisinin gelişmesi neticesinde uzak yakın kavramlarının önemini yitirmesiyle dünyanın her yanındaki insanlarla iletişimin kolaylaşması sonucu olmuştur. Sivil toplum kavramı, dernekleri, vakıfları, sendikaları, ticaret odalarını, kadın gruplarını, gönüllü kuruluşları, çevre kuruluşları veya dine dayalı kuruluşların hepsini kapsamaktadır. Bu gruplar kendi işlerinden ya da mesleklerinden öteye, daha yaşanılabilir bir dünya için çaba sarf etmektedir (Köse, 2003: 16).

1980'li yıllardan sonra etkisini daha da arttıran sivil toplum kuruluşları, yeni sağ ve yeni sol düşünceleriyle demokrasiye yeni bir anlam ve işlerlik kazandırarak, devlet mekanizmasının küçültülmesi, yetki ve görevlerin yerel birimlere dağıtılması ve eşitlik ve özgürlük anlayışlarının daha da genişletilmesini istemektedirler. 2. Dünya savaşı sonrasında ortaya çıkan ve yayılmaya başlayan refah devleti anlayışı Batı Avrupa'da başarıyla uygulanmışsa da zamanla verdiği hizmetlerin artması sonucu toplumun buna bağımlılığının artması, halkı devlet karşısında pasif ve yoksun bir duruma sokmuş ve bunun sonucunda vatandaşlar tarafından Refah devleti anlayışı baskıcı bir yapılanma olarak görülmeye başlanmıştır. Sivil toplum kuruluşları, üyeleri resmi işler dışında uğraş veren ve kendiliğinden örgütlenmiş topluluklar olarak, devlet mekanizması üzerinde bir baskı grubu olarak kimliklerini koruyan kurumlardır (Bilgiç ve Gül, 2009: 618).

Artık sivil toplum kuruluşları ülkelerde her alanda varlığını sürdürmekte ve yönetime, siyasete, ekonomiye ve sosyo kültürel hayata çok fazla etki etmektedir. Bunun gücünü gören insanlıkta bu kuruluşları kendi çıkar ve yararları için kullanmaktadır. Günümüz dünyasında yönetim kademesinde sivil toplum kuruluşlarının büyük etkileri devam etmektedir. Bu kuruluşlar artık toplumların yönetime etkileriyle yerelleşme anlayışının önemli bir dişlisi haline gelmiştir.

### 4.8.4. Serbest Piyasa Mekanizması

Ülkelerdeki kamu hizmetleri genel olarak tekel niteliğinde olduğundan rekabete açık değildirler. Buda sunulan hizmetlerin verimliliğini ve etkinliğini olumsuz bir biçimde etkilemektedir. Bu ülkelerde yönetim mekanizması çeşitli yollarla denetlense bile, bu yolların yargı denetimleri hariç çok fazla etkisi yoktur. Çünkü idari denetim yolları bürokrasinin kendi kendisini denetlemesi olayıdır. Bu sebeple günümüz devletleri bu sorunun giderilmesine çalışmaktadır. Bu sorunların giderilmesindeki çözüm yolları ise; devletin yetki ve görevlerinin azaltılması, özel sektörün payının arttırılması, özelleştirme, ihale gibi daha az devlet daha fazla piyasa anlayışı ile sistemin dönüştürülmesidir. Bu nedenle günümüzde devletlerin rolü dış ilişkiler, vergi, güvenlik gibi alanlar ile bunlar dışında sadece denetim, gözetim ve hakemlik hizmetleri ile sınırlı kalması konusunda çoğu gelişmiş ülkede bir fikir birliği vardır (Bilgiç ve Gül, 2009: 619).

Bir ülkede yerelleşmenin önünü açmak için öncelikle yetkiyi yerele aktarma, katılımı arttırma ve devletin yetki örneğinde olduğu gibi serbest piyasaya çok fazla müdahale etmemesi gerekmektedir. Çünkü artık değişen şartlarda müdahaler hem başarısız olabilmekte hem de yabancı sermayenin kaçışına neden olabilmektedir. Daha önceden de dediğimiz gibi artık devletin düzenleyici ve denetleyici yani hakemlik rolünü yerine getirmesi gerekmektedir. Küresel boyutta da denildiği gibi ‘’Kürek çeken değil dümen tutan devlet’’ anlayışının benimsenmesi yerelleşme bağlamında temel yapı taşlarından biridir.

## 4.9. Katılımcılık ve İyi Yönetişim

Genel olarak vatandaşların yönetime katılımı siyasi faaliyet biçimleriyle ilişkilendirilir ve vatandaşların siyasi karar alma süreçlerine katılımı idari süreçler içerisinde analiz edilmekte ve özellikle vatandaşların kamusal politika konularının uygulanmasına doğrudan katılımı, kamu hizmeti sunumuna katılımı ve kalite iyileştirme süreçlerine katılımı olarak söylenebilir. Bu söylem sonucu vatandaş katılımı bağlamında kamu yönetimi vatandaşların ve idarecilerin kamu politikası kararları ve kamu hizmetleri ile ilgileri arasında etkileşim olarak tanımlanmaktadır (Vilkišienė, 2011: 1).

Bu bağlamda katılımcılık günlük yaşamamızda sıkça kullanılan bir kavram olup bazen bir sendika veya dernekte görev alma, bir şirkette çalışanların yönetsel kararların oluşumuna katılmaları, farklı ideolojiler ve onların toplumsal yansımalarına karşı takınılan tutumlar, sosyo-ekonomik veya kültürel olayın protestosu ve yerel ve genel seviyede siyasal kararların alımını etkileme gibi birçok konu katılım olgusu içerisindedir (Eroğlu, 2006: 192).

Katılım kavramının kapsayıcılığı halkın yönetime ve karar almaya katılımında klasik demokrasi anlayışının sorgulanması sürecini başlatmıştır. Bu süreç sonucunda klasik demokrasi anlayışından halkın çeşitli yollarla katılımını öngören katılımcı demokrasi anlayışına geçilmiştir. Katılımcı demokrasi, yurttaşların kendilerini etkileyen tüm kararların alınmasına çeşitli yollarla etkin biçimde katılması ve bu katılımın toplumun tüm alanlarında yüksek bir adem-i merkeziyetçilikle gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Pasif vatandaş kurgusu yerini aktif vatandaşlığa bırakmıştır. Aktif vatandaşlık yönetime karşı sorumluluk üstlenmeyi, fedakarlığı ve yönetimi desteklemeyi gerektirmektedir. Bu bağlamda 1895'te kabul edilen AYYÖŞ, şartın önsözünde yurttaşların kamu işlerinin sevk ve işleyişine katılma hakkının Avrupa Konseyi üye devletlerince benimsenen demokratik bir hak olduğunu ve bu hakkın kullanım alanının yerel düzeyde olduğu vurgulanmaktadır.

Ayrıca şartın 3. Maddesinde yurttaşlardan oluşan meclisler, referandumlara veya vatandaşların direk katılımına imkan veren yöntemlere başvurulması hakkına da atıfta bulunulmaktadır (Erdoğan, 2013: 64-65).

Bakıldığında katılımcılık anlayışının üç aşamadan meydana geldiği ifade edilmektedir. Bunlar bilgilendirme, danışma ve aktif katılım aşamalarıdır. Bilgilendirme aşaması; isminden de anlaşılacağı üzere halka neyin yapılacağının anlatılmasıdır. Tek taraflı bir ilişkiyi ifade etmekle birlikte yönetimin bilgiyi vatandaşın kullanımına sunmasıdır. Tam anlamıyla katılımcılık anlayışını ifade etmemekle birlikte, katılımcılık için bir şarttır. Danışma ise; vatandaşlara yapılması planlanan işlerle ilgili olarak çeşitli araçlarla (açık oturumlar, halka toplantıları, ve anketler gibi) halkın görüş ve önerilerine baş vurulmasıdır. Çift taraflı bir ilişkiyi ifade etmekle birlikte devletin müzakere konularını belirleyerek vatandaşın bilgisine başvurmasıdır. Aktif katılım aşaması ise; planlama ve karar alma süreçlerine direk katılmasını ifade etmektedir. Bu süreç halkın politik karar alma ve uygulama aşamasında ortaklık ilişkisine dayanarak söz sahibi olmasıdır (Ergen, 2012: 320).

Üzerinde durulan katılımcılık ilkesinin gelişip dallanmasının yegane sebebi de temsili demokrasinin yetersizliğidir. Katılımcı demokrasi, temsili demokrasinin bazı açmazlarına çözüm bulmak ve halkın siyasal sürece seçim dışında daha aktif katılımının sağlanması düşüncesine dayanır. Katılımcı demokrasiyi savunanlar, genel olarak siyasetin sürekli bir etkinlik olması ve sadece belli aralıklarla yapılan seçimlere indirgenmemesi üzerinde durur. Dolayısıyla, katılımcı demokrasi pratikleri için halka geniş katılım kanallarının sunulması gerekir. Bunun için en uygun ortamı da, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimler sunar. Çünkü bu yapıların ülke çapında geniş bir katılım ağı oluşturma potansiyelleri vardır (Elma, 2008: 50).

Dünya literatürüne iyi yönetişim kavramının girişi Dünya Bankası'nın ''Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye'' adlı raporda olmuştur. Dünya bankası 1994 yılında ''Yönetişim: Dünya Bankası Deneyimi'' başlıklı raporunda iyi ve kötü yönetişim şöyle tanımlamaktadır. İyi yönetişim anlayışı; açıklık, şeffaflık, saydamlık, politika oluşturmada öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, katılımcılık ve yerellik ilkeleri kapsamında yönetime katılan güçlü bir

halk veya sivil toplum olarak söylenebilir. Kötü yönetişim anlayışı ise; politika oluşturmada keyfilik, adil olmayan bir hukuk sitemi, sorumlu tutulmayan bir bürokrasi, kapalılık, merkeziyetçilik, yolsuzluk ve yönetim ile arası kopuk bir halk veya sivil toplum olarak belirtilmiştir (Karaçor ve Oltulu, 2011:411).

Buna göre iyi yönetişim, siyasi, sosyal ve ekonomik önceliklerin toplumda geniş bir uzlaşma temelinde olmasını ve bu konudaki seslerin, en yoksuldan, en savunmasız olanlara kadar kalkınma kaynaklarının tahsisi konusunda ve karar alma sürecinde katılımının sağlanmasıdır. Ayrıyeten iyi yönetişim aynı zamanda toplumun mevcut ve gelecekteki ihtiyaçlarına cevap verebilecektedir ve bunun doğrultusunda etkili yönetişim için sekiz ana bileşeni savunmaktadır. Bunlar; 1) hesap verebilirlik, 2) saydamlık, 3) tutarlılık, 4) sorumluluk, 5) adillik, 6) katılımcılık, 7) etkinlik ve 8) hukuka bağlılıktır (Weiss ve Steiner, 2006: 1549).

Tanımdaki bazı farklılıklara rağmen iyi yönetişim fikri geniş bir siyasi yelpazede yankı bulmuştur. Politik hak sahibi olanlar için, iyi yönetişim, düzenin, hukukun üstünlüğünün ve serbest piyasaların gelişmesi için kurumsal koşulları kastetmiş demektir. Siyasi sol tarafta olanlar için, iyi yönetişim, eşitlik ve adalet kavramlarını, yoksulları, azınlıkları ve kadınları koruma altına almak ve siyasi sağ taraftakiler için, konsept, düzen, amaca uygunluk, adalet ve hesap verebilirlik konusundaki endişeleri giderilmesini amaçlar (Grindle, 2008: 3)

Kamu yönetimi alanında iyi yönetişim anlayışı, devletin kamu kurum ve kuruluşlarında katılımcılığın teşvik edilmesi ile başlayarak, yönetim alanında açıklık, tutarlılık, etkinlik, verimlilik ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesi ile devam eder. Bu ilkelerin hayata geçirilmesi aşamasında devletin yanında bireylere de önemli sorumluluklar düşer. Bu sorumlulukları yerine getirirken iyi yönetişim ilkelerine sahip çıkarak toplumsal gelişmeye ve refah seviyesinin arttırılmasına katkıda bulunmuş olacaktır. Artık günümüzde iyi bir kamu yönetimin varlığını iyi yönetişimin ve katılımcılık ilkelerinin getirdiği vatandaş odaklı yerel yönetim felsefesine sahip olup olmamaları ve bu felsefenin ne şekilde yaşama geçirildiği belirlemektedir (Ergen, 2012: 321-322).

Günümüzde sosyal adaletsizlik ve yolsuzluk gibi sorunlara karşı karşıya bulunan devletler yönetsel kusurların giderilmesi ve vatandaş memnuniyetinin maksimize edilmesinde sivil toplumun daha etkin katılımına ihtiyaç duymaktadır. Bunun için katılımım sağlayıcı kurumsal ve yasal süreçler oluşturulmakta ve temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçilmektedir. Ancak tek başına katılımcılık ilkesinin hayata geçirilmesi yeterli olmamaktadır. İyi yönetişimi oluşturan ilkeleri birbirini destekleyen ve tamamlayan bir bütün olarak düşünmek gerekmektedir. Erişebilir bilgi sayesinde yurttaşların daha açık, daha geniş katılım ve daha aktif karar almayı ve vermeyi sağlamaktadır. Bunun neticesinde gerçekleşen toplumda geniş bir katılım hem etkin karar vermek için gerekli bilgi alış verişini temin etmekte hem de bu kararların meşruiyetini sağlamaktadır. (Kösekahya, 2003: 44).

Bütün bu anlatımlardan sonra katılımcılık ve iyi yönetişime ilişkin olarak özetle şunları söyleye biliriz:

Seçmenler karar mekanizmalarında yer alır, erk sahibi olur ve kararları etkilerler, yurttaşlar pasiflikten kurtulup harekete geçerek alternatif ve dengeleyici paralel bir güç oluştururlar, böylece vatandaşların politikaya olan güvensizlik, ilgisizlikleri aşılabilir; yozlaşmanın önü alınabilir, katılımcı demokrasi uygulamaları ile halk öğrenir, bilgisi artar ve böylece politik kültür değişir, Çünkü politik kültürde kalıcı değişim daima aşağıdan başlar, katılımcı demokrasi, hem bir karar verme aracı hem de bir iyileştirme sürecidir, katılımcı demokrasi halkın sürekli eğitimini, katılımını ve birlikte karar verip iş yapabilmesini sağlar, katılımcı demokrasi ortamında seçmenlerin politikayı seçim dışında da (hatta devamlı olarak) etkileme olanağı doğar, katılımcı demokratik bir ortam vatandaşlara ödev ve sorumluluk yükler; yurttaş olmanın gereklerini kavramalarına yardımcı olur, temsili demokrasinin yarattığı seçen ile seçilen arasındaki mesafeyi kaldırır, katılımcı demokrasi sayesinde politikacı ile halkın ilişkisinin kesilmesi önlenir, katılımcı demokrasi, bir krize girmiş olan temsili demokrasinin pek çok eksiğini tamamlar ve onun aşılmasını sağlayarak demokratik gelişimin önünü açar, aktif olmak isteyen vatandaşlara, kendilerine ilişkin kararlara katılma olanağı verir (Bagner, 2010: 10-13).

# 5. AVRUPA BİRLİĞİNİN ETKİSİYLE TÜRKİYE'DE YERELLEŞME ANLAYIŞI ve DEMOKRATİK KATILIM YOLLARI

İkinci dünya savaşı sonrası oluşan küresel sistemde Türkiye'de kendine yer bulmaya çalışmaktadır. Bunun içinde Avrupalı devletlerin oluşturduğu Avrupa Birliğine katılmak Türkiye için son derece önemlidir. Çünkü uluslararası platformda yalnız kalmamak gerekmektedir. Türkiye bu tercihini Avrupa Birliğine katılmak için kullanmıştır. Bu çerçevede Birliğe üye olabilmek için yerine getirilmesi gereken bir takım şartlar mevcuttur. Ancak bu şartları tamamlayan Avrupa ülkeleri birliğe üye olabilmektedir. Türkiye'de kendi üstüne düşen şartları zaman içerisinde yerine getirmeye çalışmaktadır. Bu şartlardan yerel yönetimlerle alakalı olarak yol gösterici olan ve Avrupa Komisyonunca hazırlanan yerel yönetimler özerklik şartı bu konuda büyük bir örnek teşkil etmektedir. Bu son bölümde AB ile etkileşim sürecinde Türkiye'de yerel yönetimlerde yapılan reform çalışmaları ve yapılması gerekenler ile bu getirilerin sonucunda Türkiye'de yerel yönetimlerde katılım boyutu ele alınacaktır.

## 5.1. Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları

Türkiye'de yerel yönetimlerin yerel, sosyal, ekonomik ve kültürel amaçlara ulaşmasına yardımcı olacak şekilde yeniden düzenlenmesi amacıyla yapılan çalışmalar, 1960'larda başlayıp ve 1980'lerin başından itibaren küreselleşmeyle birlikte daha da önem kazanmıştır. Türkiye'deki yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel problemlerinden biri de yeterince yerelleşememesi olarak sıklıkla söylenmektedir. Yeniden yapılandırma hedefindeki temel amaç, bu yönetim birimlerinin modern gelişmeler neticesinde halkın istek ve beklentilerine duyarlı, daha hızlı, daha kaliteli ve daha etkin bir hizmet sunmalarıdır. Bu nedenle Türk kamu yönetiminde benzer gerekçelerle yeniden yapılandırılması bir zorunluluk haline gelmiştir (Urhan, 2008: 85-86).

Ülkemizde 1980'li yıllardan sonra yapılmaya çalışılan kamu yönetimi reform paketleri; bürokrasinin azaltılması, merkeziyetçiliğin hafifletilmesi, yönetimin iyileştirilmesi, insan hakları ve demokrasinin arttırılması, tasarruf arttırılarak kamu borçlarının azaltılması, serbest pazar ilkesinin benimsetilerek özelleştirmelerin arttırılması ve sivil toplumu teşvik ederek katılımcılığı arttırarak yönetimden yönetişime geçerek yerelleşmeyi arttırmak olmuştur (Emini, 2009: 34).

### 5.1.1. Türkiye'de Planlı Dönemde Reform Çalışmaları

1960'lı yıllar sonrasında dünya küreselleşmeyle birlikte meydana gelen ekonomik, sosyal, siyasal, yönetsel ve teknolojik gibi gelişmelerin neticesinde vatandaşların ülkelerindeki kamu yönetim bürokrasisinden beklenti ve istekleri farklılaşmaya başlamakla birlikte bu durum ülkemiz içinde geçerli bir oluşumdur. Oluşan bu durum karşısında Türk kamu yönetiminin bu istek ve beklentileri verimli bir biçimde yerine getirmesi aşamasında yetersiz olduğu görünmektedir. Bu netice merkez ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması zorunluluğunu tetiklemiştir. Bunu gerçekleştirmek içinde ülkemizde yönetsel aşamalarda yeniden yapılanmalar hız kazanmıştır. Yapılmaya çalışılan bu çalışmalar belli dönemleri kapsayacak şekilde düzenlenerek, bu çalışmaların etkinliğini ve verimliliğini arttırmak için kamu kurum ve kuruluşlarına uzmanlar eşliğinde projeler ve raporlar hazırlatılmıştır. Bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Devlet Personel Dairesi kurulmuş, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODİE) ise yönetsel reform çalışmalarının yapıldığı ve yürütüldüğü önemli bir merkez haline gelmiştir (Kalağan, 2010: 70).

Bu planlara değinmeden önce Türkiye'deki reform çalışmalarını gerekli kılan nedenleri şöyle sıralayabiliriz.

1. Kamu Yönetiminin en büyük sorunu, elindeki kaynakları etkili, verimli, hızlı ve kaliteli bir biçimde yerine getirememesi. Aşırı bürokrasi ile işlerin özünden ve amacından uzaklaşması.

2. Kamu yönetimi yerine getirmekle yükümlü olduğu birçok görevi, kaynak yetersizliği ve kaynakların öncelikli amaçlar doğrultusunda kullanılmaması sonucu yapamamaktadır.
3. Aynı hedefe ulaşmak için faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar arasında yol gösterme, işbirliği sağlama ve koordinasyon sağlanması konusunda eksiklikler olduğundan, bazı işlerin yarım kalmasına sebep olmaktadır.
4. Halkın yönetimle ilgili kararların alımında söz sahibi olamaması, yönetim aşamasında gizliliğin olması ve bilgi edinme hakkının yetersiz oluşu ve bu durumun halk ile yönetim arasında büyük engellerin ve sorunların çıkmasına sebep olması.
5. Yönetsel ve ekonomik merkeziyetçilik, yönetim yapısının bütün zamanlarında kriz ve kaos içinde kalmasına, yapısının ve süreçlerin yozlaşmasına, zaman ve kaynak israfına ve aşırı büyümeye sebep olmaktadır.
6. Yönetim mekanizmasının geliştirilmesinin dar ve şekilsel algılanması ve yeterli kurumlaşmaya kavuşturulmaması.
7. Diğer taraftan ekonomik, sosyal ve siyasal şartların meydana getirdiği olumsuz ortamın yönetime duyulan güvenin azalmasına sebep olmuştur. Ayrıca yolsuzluk, rüşvet, partizanlık ve otorite boşluğu Türk kamu yönetimimizde hoşnutsuzluk nedeni doğurmaktadır (Sevinç, 2014: 731-732).

Bunların dışında diğer önemli gerekçe ise Avrupa Birliğiyle etkileşim sürecinde Türk kamu yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ve bu çerçevede mevzuatların yerine getirilmesidir. 1963 yılında başlayan kalkınma planlarında yönetim bir bütün olarak yeniden düzenlenmesi gereğine ve bu arada yerel yönetimlere önemli bir yer ayrıldığı görülür. I. Beş yıllık kalkınma planında yerel yönetimlerin halkın katkısını sağlamada en elverişli kuruluşlar olduğu vurgulanmış ve ‘’büyük şehir bölgeleri’’, bölge planlanmasının bir türü olarak yer almış, ancak bu yerel yapılanma etkinliklerinden sorumlu örgütün ne olacağına yer verilmemiştir. II. Beş yıllık kalkınma planında şehirleşme desteklenecek ve memleketin tüm hayatı üzerinde etki yapan büyük şehirlerde belediyelerin sınırlı kaynakları, olumlu bir gelişme sağlanması imkanlarını kısıtlamaktadır ve bu şehirlerde devlet ek sorumluluklar yüklenecektir önerisinde bulunulmuştur.

III. Beş yıllık kalkınma planında yerel yönetimlere özel bir ağırlık vermiş ve İl Mahalli İdare Planlaması adı altında topladığı bir sistem içinde yerel yönetimlerin kısa ve uzun vadeli yatırım programları ve hesapları yapmasını öngörmüştür. Ayrıca yerel yönetimlerin gelir yetersizliklerinin giderilmesi gereği, büyük kent belediyelerin yeni bir yapıya kavuşturulması, yerel birimlerin ‘’birlikçi, bütünlükçü, kaynak yaratıcı ve üretici’’ kılınmaları önerilmiştir (Keleş, 2014: 485-486).

Türkiye’de bu Planlı dönemde; Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), İç Düzen Projesi, Yerel Yönetim Bakanlığı, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) vb. planlar yer almaktadır.

Türk kamu yönetimi reform hareketleri kapsamında hazırlatılan en büyük oluşum 1963 yılında yapılan MEHTAP çalışmasıdır. Bu Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından hazırlanan bir çalışmadır. Bu çalışmanın amacı ise; merkezi idarenin örgütlenme şeklinin kamu hizmeti sunarken nasıl daha iyi bir şekilde yerine getirilmesi için yapılmıştır (Kalağan, 2010: 71).

Yapılan araştırmada, merkezi kuruluşlar ile merkezi yönetimin taşra yönetimleri ve yerel yönetimleri arasında yetki, görev, kaynak dağılımları ve teşkilat yapılanması konularında önemli bir inceleme yapılmıştır. Bu inceleme sonucunda, belirtilen konuların ayrı ayrı ele alınıp araştırılması, yerel yönetimlerin yapısal sorunları ile bu yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerinin irdelenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. MEHTAP raporuyla “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” oluşturulmuş ve bu komisyonun rapordaki araştırmalara uygun olarak yerel yönetim birimi olan belediyelerin, büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak düzenlenmesini belirtmiştir. Bu düzenleme içerisinde büyük kentler için “şehircilik ve bölge plancılığı” ilkesinin, kentler için “imar plancılığı”, kasabalar için ise “toplum kalkınması” anlayışının uygulanması istemiştir (Urhan, 2008: 87-88).

Bu araştırmanın sonucunda bir bütün olarak yerel yönetimleri ilgilendiren şu öneriler yer almaktadır:

1. Yerel yönetimleri ilgilendiren yasa tasarıları bir görüş ve felsefeye göre değerlendirilmelidir.

2. Yönetimlerin kümelendirilmesinde gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmelidir.
3. Özeksel vesayet yetkilerini kullanacak yönetimler arasında uyum sağlanmalıdır.
4. Devletin denetimi etkisiz yöntemlerden kurtarılmalı, denetim ve gözetim yetkileri Bakanlar Kurulu'ndan çok bakanlıklarda toplanmalıdır.
5. Özeksel yönetimde yeniden düzenleme yapılırken yerel yönetimler göz önünde bulundurulmalıdır.
6. Arazi ve yapı yazımı hemen yapılmalı, kamulaştırma ilkeleri değiştirilmelidir.
7. Yerel yönetimlerin personel sorunu, devler memurlarınkine koşut olarak giderilmeli ve meslek içi eğitimleri sağlanmalıdır.

Belediyelerin akçal kaynak sorununa salt bir gelir sorunu olarak değil, yönetimin ve yönetsel yöntemlerin yeniden yapılandırılmasına bağlı bir sorun gözüyle bakan MEHTAP Projesinin önerilerinden pek azını uygulamada gerçekleştirmek olanağı bulabilmiştir (Keleş, 2014: 486-488).

*İç Düzen Projesi*; Türkiye Cumhuriyeti iç işleri bakanlığınca başlatılan ve 1967-1971 yılları arasında tamamlanan bu projenin hedefi 2 Eylül 1967 toplanan bakanlar kurulu kararında şöyle belirtilmiştir. İçişleri teşkilatını yeniden yapılandırmak için, İçişleri Bakanlığına bağlı tüm kurum ve kuruluşların merkezi ve taşra yönetimleri ile yerel yönetimler üzerinde amaç, yetki ve görev dağılışı, teşkilat işleyişi ve teşkilat yapıları ile bakanlığının yetki ve görev hizmetleriyle ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde görev dağılımı ve koordinasyonu araştırılacaktır. Bu araştırmada elde edilen veriler ışığında, İçişleri Bakanlığı 12 yasa tasarısı hazırlamıştır, ancak bunlardan hiçbiri meclislerden geçirilip yasalaşma olanağı bulamamışlardır (Keleş, 2014: 489).

*Yerel Yönetimler Bakanlığı*; ülkemizde 42. Hükümet ile Türkiye'nin siyasal hayatı içerisindeki yerini almıştır. Kurulan bu bakanlık ile hızlı değişim sürecindeki toplumlarda önemini iyice arttıran yerel yönetim birimlerinin idari ve ekonomik sıkıntılarını gidermek ve bu birimlerin verimliliğini, etkinliğini ve işlerliğini yükseltmek amacıyla 1978 yılında kurulmuştur. Bu kurum siyasal yaşamı içerisinde çalıştığı zamanlarda yeni örgütlenmeler oluşturmak yerine diğer bakanlıkların içerisinde teşkilatlanmış yerel yönetim birimleriyle alakalı yapıları bünyesine katmıştır. Bunlar; Devlet Planlama Teşkilatı'ndan İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi'ni, İçişleri Bakanlığı'ndan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nü, ve İmar ve İskan Bakanlığı'ndan İller Bankasını bünyesine katmıştır (Kızılboğa Özaslan ve Alıcı, 2015: 355-356).

Yerel yönetim bakanlığının amacı; hızlı değişim sürecindeki toplumlarda önemini iyice arttıran yerel yönetim birimlerinin idari ve ekonomik sıkıntılarını gidermek ve bu birimlerin verimliliğini, etkinliğini ve işlerliğini yükseltmektir. Bu doğrultuda kaldırıldığı 1979 tarihine değin 22 aylık dönemde yaptığı çalışmalar arasında, kuruluş amacına uygun olarak yerel yönetim birimleri üzerindeki devlet gözetim ve denetimini azaltıcı çalışmaları yanında, özellikle belediye gelirlerinin arttırılması çabaları yer almıştır (Keleş, 2014: 490-492).

Bu bakanlığın faaliyet gösterdiği süre zarfında dikkat çeken bir diğer husus ise, önemli belediye birlikleri kurmasıdır. Bunlar Ege Belediyeler Birliği, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Orta Anadolu Belediyeler Birliği ve Karadeniz Belediyeler Birliğidir. Bu bakanlıkla beraber yerel yönetim birimleri merkezi yönetimin yanında özerk bir yapı haline gelmiş ve bu özerklik anlayışı belediye birlikleri aracılığıyla güçlenmesi sağlanmıştır. Ayrıca bu kuruluş ''belediyeler bakanlığı'' olarakta adlandırılmış ve özerklik anlayışı altında belediyeleri denetleyen bir oluşuma dönüştüğü gerekçesiyle de eleştirilmiştir ve 1979 yılında kurulan 43. Hükümet döneminde bu kuruluşa yer verilmemiştir (Kızılboğa Özaslan ve Alıcı, 2015: 356-357).

*Kamu Yönetimi Araştırma Projesi*; DPT'nin isteği üzerine, Türkiye'deki kamu yönetimini yeniden yapılandırmak üzere daha önce yapılmış olan reformların ne ölçüde uygulandığı ve ne gibi yapılandırmalar getirdiğini araştırmak ve ayrıca geri kalan eksik yönlerini belirlemek, belirlenen sorunlara karşı önlem almak, Avrupa Birliğine üyelik için işimize yarayacak hazırlıkları yapmak üzere 1989 yılında TODAİE tarafından hazırlanmaya başlanılmış ve 1991 yılında tamamlanmıştır. Hazırlanan bu raporda, Türk kamu yönetiminin içinde bulunduğu sorunlar belirlenmiş ve sonra belirlenen bu sorunlara karşı yapılması gereken önlemlere yer verilmiştir. Ayrıca raporda genel ölçüde, il yerel yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri ve köy yerel yönetimleri ilgili ayrıntılı öneriler sunulmuştur. Önerilen bu düzenlemeler Türk kamu yönetimi için geniş bir çerçeve oluşturmuştur (Urhan, 2008: 88-89).

1980'li yıllarda, Türk kamu yönetimi işleyiş ve yapısı bakımından dünyadaki ve ülkemizdeki sosyo-ekonomik gelişmelerden uzak ve kendini yenileyememiş bir yapıda bulunmaktaydı. Geçen süre içerisinde kamu yönetimindeki sorunların üst üste birikmesiyle, aşırı merkeziyetçilik, görev ve yetki paylaşımında dengesizlik, aşırı bürokrasi gibi kamu yönetiminin genelini kapsayan eksiklikler ortaya çıkmıştır. Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin gayesi; kamu hizmeti veren merkezi ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri verimli, nitelikli, etkili, ekonomik, ve süratli hizmet verecek bir yapıya kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen ve değişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının hedeflerinde, görev ve yetkilerinde, personel sistemlerinde, örgüt yapılarında, kaynaklarında ve bu kaynakları kullanılış aşamasında, yöntemlerinde, mevzuatında ve halkla ilişkiler yöntemlerinde meydana gelen aksaklıkları, eksiklikleri ve bozuklukları saptayarak bu mevzularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir (Sevinç, 2014: 735).

KAYA projesinin tamamlanması ilgili çevrelerde pek tatminkar bir atmosfer oluşturamamıştır deyim yerindeyse beklentiler boşa çıkmıştır. Durum böyle olunca proje ciddi eleştiriler almıştır, eleştirilerin başlıca sebebi ise 1980'ler sonrasında dünyada yaşanan başta küreselleşme, yeni sağ ve yerelleşme gibi birtakım değişimlerin belgenin hazırlanma esnasında yeterince göz önünde bulundurulmamış olmasıdır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi 20. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan gelişmeler ve değişimler o kadar hızlı ve baş döndürücü bir hal almıştır ki bunları dikkate almadan herhangi bir alanda iyileştirme yapmaya çalışmanın olumsuz sonuçlar doğurabileceği muhtemeldir. İşte KAYA projesi maalesef hadiselere kayıtsız kalmış ve sonuç olarak çalışmanın kendisinden önceki metinlerden pek farklı olmadığı görülmüştür yani bilinen sorunlar ve bunlara yönelik yapılan önermelerin bir nevi tekrarlandığı görülmüştür (Kaya, 2016: 178).

### 5.1.2. Avrupa Birliği Sürecinde Resmi Belgelerde Yerel Yönetimler

Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik hedefi amacında yönetim sistemini AB standartlarına kavuşturma çabası, Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi açısından önemli bir faktör olarak görülmüştür. Bu doğrultuda 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması, 1970'teki Katma Protokol, 1987'deki tam üyelik başvurusu, 1995'teki Gümrük Birliği ve 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi ile AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesi, Türkiye'nin AB yolundaki alınan yolu göstermektedir. Aday ülke olduktan sonra ise; Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler Katılım Ortaklığı Belgeleri, Ulusal programlar ve ilerleme raporları gibi bir dizi plan ve program ile şekillendirilmeye başlamıştır. Bu doğrultuda Türkiye'nin mevzuat yapısı AB uyumun temel bir unsuru olarak değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeler Kopenhag kriterleri çerçevesinde ekonomik, siyasi ve müktesebata uyum çerçevesinde kendini göstermiştir (Dincer ve Yılmaz, 2003: 78-79).

Bu bağlamda Türkiye AB'ye aday ülke olarak kabul edildiği 10-11 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi ile başlayan sürecin, Türkiye'nin yerel yönetim yapısını nasıl etkilediğini değerlendirebilmek üzere, Türkiye'nin yerine getirmesi gereken yükümlülükleri içeren Katılım Ortaklığı Belgeleri, Katılım Ortaklığı Belgelerinin paralelinde Türkiye'nin yükümlülüklerini nasıl yerine getireceğinin gösteren Ulusal Programlar, bu yükümlülüklerin ne ölçüde yerine getirildiğini değerlendiren ilerleme raporları hazırlanmaktadır (Kösecik, 2007: 691-692).

Bu süreçte Türkiye'de 1998'de başlayıp 2016 kadar ilerleme raporları, 2001, 2003, 2006, 2008 Katılım Ortaklığı Belgeleri ve 2001, 2003, 2008 Ulusal Program incelenecektir.

*1998 İlerleme Raporu*; AB komisyonunun bu ilk ilerleme raporu Kopenhag kriterlerini temel alan bir değerlendirme yapmaktadır. Buna göre, kamu yönetiminin işleyişindeki aksaklıklar, ordu üzerinde sivil, insan hakları ihlalleri denetimin olmayışı ve ayrıca raporda kamu harcamalarının yapısının büyük dengesizliklere neden olan bütçe üzerindeki kısıtlamalara yol açtığını, kamu borçlanma yüksekliğinin eğitim, sağlık, altyapı ve kamu yönetimi alanlarında yatırım yapma imkanını ciddi şekilde kısıtladığı sonucuna varılmıştır (Özer, 2006c: 108-109).

Ayrıca Raporda yer alan diğer değerlendirmeler şöyledir: yolsuzluk ve kayırmacılık sıkça görülmektedir, kamu yönetiminin işleyişi tatmin edicidir, bölgelerarası eşitsizlik yüksektir ve bölgesel gelişmişlik düzeyi topluluk ortalamasının çok gerisindedir ve yeterince bilgi alınamadığı için bölgesel gelişme farklılıkları hakkında tatmin edici bir karşılaştırma yapılamamaktadır (Kösecik, 2007: 692).

*1999 İlerleme Raporu*; Bölgesel politika ve çevre konularındaki değerlendirmeler başta olmak üzere yerel yönetimler açısından vurgulanması gerekli değerlendirmeler şunlardır: Türkiye aday ülkeler arasında, en kötü bölgesel gelişme sorunları yaşayan ülkedir; Türkiye diğer aday ülkelerden farklı olarak, yıllardır bölgesel politika uygulamaktadır. Ancak, bu politika bir merkezi planlama sistemi içinde yürütülmektedir; kamu yatırımlarında bölgesel boyut dikkate alınmamaktadır. Ayrıca, bölgesel politika konusunda görevlendirilen birim sadece yirmi beş kişiden oluşmaktadır ve bölgelerde temsilcileri yoktur. Üyeliğe hazırlık sürecinde etkin bir bölgesel politikaya yüksek derecede öncelik verilmesi gerekmektedir; merkezi idarenin, bu alana yüksek personel ve bütçe kaynağı aktararak, idari prosedürleri geliştirerek, bölgelerde fonksiyonel birimler kurması gerekmektedir (Kösecik, 2007: 692).

*2000 İlerleme Raporu*; Yerel yönetimlerin durumunun ilk kez ifade edildiği 2000 ilerleme raporunda şu kısımlar yerel yönetimler açısından öne çıkmaktadır. Kamu yönetimi alanında kayda değer bir reform yoktur; merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetimi güçlü biçimde devam etmektedir; yerinden yönetime ağırlık veren yerel yönetimler yasa tasarısı bakanlıklarda tartışılmaktadır; Bölgesel politikalarda yapısal politikaların uygulanması için istatiksel bölge birimlerinin kurulması beklenmektedir (Kösecik, 2007: 693).

*2001 İlerleme Raporu*; Raporda Türk kamu yönetiminde yaygın olarak görülen yolsuzluklar, ağır vesayet, yavaş işleyen bürokrasiye değinerek, yönetimin 2001 yılı programındaki yolsuzlukla mücadele etme, iyi yönetişimi güçlendirme, kamu yönetimine kaynak aktarma, açıklığı ve hesap verebilirliği kuvvetlendirme gibi tedbirleri desteklemiştir. Ayrıca raporda bölgesel yönetimlerle ilgili Güneydoğu Anadolu Projesi bölgesi dışında uygulayıcı bir birimin hala olmadığı belirtilmiştir (Kösecik, 2007: 693).

*2001 Katılım Ortaklığı Belgesi*; Raporda yer alan kısa ve orta vadeli hedeflere baktığımızda yerel yönetimleri ilgilendiren konular, idari ve adli kapasitenin güçlendirilmesi ve bölgesel politika ve yapısal unsurların eşgüdümü başlıkları altında olduğunu görüyoruz. İdari ve adli kapasitenin güçlendirilmesi başlığında; Müktesebatın benimsenmesi, uygulanması ve idare edilmesi için kamu yönetiminin kapasitesinin iyileştirilmesi, İlgili idari kurumların güçlendirilmesi dahil kamu yönetiminin modernizasyonunun hızlandırılması, Aynı başlığın orta vadesinde ise; Toprak reformunun tamamlanması ve bölge ve belediye yönetimi kavramlarının geliştirilmesi, Bölgesel düzeyde işlevsel yapılar kurulması ve bölgesel gelişme ile ilgili mevcut idari yapıların güçlendirilmesi gerekir denmektedir (Avrupa Komisyonu: 2001).

*2001 Ulusal Program*; Bölgesel politika kısmında, yerel yönetimlerin idari sistem içindeki yerini kısaca belirttikten sonra Türkiye'nin AB'ye adaylığı sürecinde, yerel yönetimlerle ilgili yapılması öngörülen hukuki ve kuramsal düzenlemeler olarak, diğer bir değişle bu alandaki öncelikleri olarak VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında yerel yönetimlerin sorunlarının çözümüne ilişkin olarak yer alan düzenlemelere atıfta

bulunmaktadır. Ulusal Programda tekrarlanan bu düzenlemeler şunlardır; Merkezi yönetimlerle yerel yönetimlerin arasındaki koordinasyon arttıracak, yetki ve görev paylaşımı ile yerel birimlerin ekonomik ve personel sistemi yeniden düzenlenecektir. Yerel yönetim birimlerinin gelir kaynakları düzenli bir yapıya kavuşturularak, belediye yönetimleri yeniden yapılandırılarak il ve ilçe belediyelerin kurulmasının çerçevesi yasal olarak belirlenecektir. Yerel yönetimlerin sahip oldukları şirket yapılanması yeniden düzenlenecek, iller bankasının görevleri yeniden yapılandırılacak, yerel yönetim birimlerinin dış kaynaklı projelerden faydalanması yasal hale getirilecek, kentsel rantların vergilendirilmesi yeniden düzenlenecek ve tüm bunlar yapılırken halkın yönetime katılımı arttırılmaya çalışılacaktır (Kösecik, 2007: 695-696).

*2002 İlerleme Raporu*; Komisyon bu raporunda Türkiye'nin kamu yönetimi alanında, personel ve yönetim kalitesinin yükseltilmesine yönelik çalışmalar yapıldığını, bu bağlamda kamu hizmetlerinde görevlendirilecek memurlara yönelik bir yönetmenlik düzenlediğini ve bu yönetmenliğin kamu görevlilerin seçilmesine yönelik usulleri belirlediği belirtilmiştir. Devletin kamu yönetimi alanında saydamlığı arttırması, neticesinde etkin ve verimli bir yönetim için bir eylem planı hazırlaması, bu planında merkezi idarenin ve yerel yönetim birimlerinin görev ve yetkilerini etkileyeceği söylenmiştir. Kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılması amacıyla; kamu yönetiminde açıklığın, saydamlığın, iyi yönetişimin ve verimliliği arttırmaya yönelik bir bakanlar kurulu kararı yayımlanarak, eylen planını uygulamak üzere beş bakan görevlendirildiği ve bunların kamu yönetiminde yolsuzlukla mücadele için sivil toplum, özel sektör ve yargı arasında bir koordinasyon sağlanmasını öngörerek, yolsuzlukla mücadelenin etkinliğini arttıracak düzenlemeleri yaptığı belirtilerek, Türkiye'nin Avrupa Birliğine uyum çalışmalarından övgü ile bahsedilmiştir (Özer, 2006c: 111-112).

*2003 İlerleme Raporu*; Kamu yönetimi işleyişinin yapılandırılması amacıyla; kamu yönetiminde insan kaynakları yönetiminin iyileştirilmesi ve yolsuzlukla mücadele kapsamında hazırlanan eylem planının tedbirlerden birinin de mevcut bakanlık sayısının 36'dan 23'e düşürmek olduğu vurgulanmaktadır.

Komisyon Türkiye'nin 2002 yılında kabul ettiği '' Kamu Yönetiminde Şeffaflığı ve İyi Yönetişimi Artırmaya Yönelik Eylem Planı'' na ek unsurlar getiren ve yolsuzluğa ilişkin bir bölümde içeren '' Acil Eylem Planı''nı ilan etmesi olumlu karşılanmıştır. Fakat komisyon; yolsuzluk ve sahtecilik ile mücadeleye ilişkin, kamu kurumları arasındaki iletişim ve koordinasyon eksikliğini, idari işlerdeki prosedür süreçlerinin uzunluğunu, farklı kamu kurumlarının aynı kanunlara tabi olmadığını belirterek, bu durumun hem kamu yönetimi yapısının yetki ve görevlerin açık olmamasına hem de devletin yolsuzluğu önleme yeteneğini önemli ölçüde etkilediği belirtmektedir. Bu yüzden Avrupa komisyonu Türkiye'ye; kamu görevlilerinin yolsuzlukla mücadelede kapsamında eğitimi ve bilgilendirilmesini ve bu kapsamda AB'nin 1999 yılında imzaladığı Ceza Hukuku Sözleşmesini onaylamasının yararlı olacağını belirtmiştir (Özer, 2006c: 112-114).

*2003 Katılım Ortaklığı Belgesi*; Ulusal Kalkınma Planı ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel farklılıkları azaltmayı, kalkınma planları hazırlayarak ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda müktesebatın uygulanması aşamasında yasal çerçevenin kabul edilmesi dile getirilmiş. Bölgesel yapılara yönelik yapılacak olan kamu yatırımları ve öncelik kriterlerini gösterecek olan çok yıllı bütçelemenin oluşturulması ve bölgesel kalkınmayı yönetecek idari sistemlerin güçlendirilmesi dile getirilmiştir. Raporun orta vadeli kısmında ise; Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak için NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması yer almaktadır (Avrupa Komisyonu, 2003b: 15-20).

*2003 Ulusal Program*; Kamu yönetimi reformu ile ilgili ifadeler şunlardır; Kamu yönetiminin etkin, verimli, şeffaf, hesap verebilirlik ve katılımcı bir biçimde uygulanabilmesi için yasal ve kurumsal yapıları oluşturarak etkin bir kamu reformu yapılacaktır. İlk olaraktan kamu yönetiminde uygulanacak olan temel ilkeleri benimsemek ve merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev dağılımı açık bir biçimde ele alan bir kanun yapılacaktır. İkinci süreçte hazırlatılan kamu reform raporlarının vereceği veriler incelenerek ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında yapılandırılmalar yapılacaktır.

Yapılan bu reformların ekonomik düzeni bozmaması için alınması gereken tüm önlemler alınacaktır. Taraf olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak, güçlü bir vesayet altında olan yerel yönetimlerimizin kaynakları da arttırılarak yeniden düzenlenmesi yapılacaktır. Bu süreçte yerel birimlerimizin görev ve yetkilerini tet tek saymak yerine, merkezi yönetimin görev ve yetkileri belirlenerek, geriye kalan her türlü yetki ve görevler yerel birimlerin yetkisine bırakılacaktır. Yapılacak reformlar neticesinde yerel birimlerimizin; merkezi yönetimin belirleyeceği usullere göre mahalli ve müşterek ihtiyaçların karşılanması meselerinde kendi kararlarını alabilen, kendi kaynaklarını oluşturan ve halkın denetimine açık şeffaf bir yapı haline geleceklerdir diye belirtilerek ulusal programın hedeflerini açıklamaktadırlar (Ulusal Program, 2003: 17).

*2004 İlerleme Raporu*; Raporda yürütme başlığı altında, Meclis Temmuz 2004'te, kamu yönetimi reformu yasasını kabul etmiştir. Kamu yönetimi Çerçeve Kanunu kapsamında Belediye, Büyükşehir Belediyeleri ve bir de Özel İdare yasası oluşturulmuştur. Oluşturulan bu reform yasaları birlikte değerlendirildiğinde amaçlarının; merkez, metropol, taşra, ve belediye teşkilatları şeklinde bölünerek performansın ve yetkilerinin artırılması sonucu çıkarılmaktadır. Yapılmaya çalışılan bu reform hedef olarak, ülkenin merkeziyetçi ve hiyerarşik yapısından, yerelleşmeci, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilirlik bir sisteme dönüştürülmeyi hedeflemektedir. Eğer yapılmaya çalışılan bu reformlar başarılı olursa Türkiye'nin yönetim kültürünün çağdaşlaşmasına katkıda bulunacaktır diye belirtilmiştir. Bu büyük kapsamlı kamu yönetimi reform hareketi, kamu yönetiminin modern ve çağdaş sisteme uygun hale getirilmesi ihtiyacına cevap verebilecektir. Başarılı bir reform sayesinde Türkiye'nin ileride AB'ye katılım çabalarını kuvvetlendiren bir koşul olacaktır. Burada önemli olan, bu geniş kapsamlı reform paketinin ülkede uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliği ne şekilde yerine getirilip getirilmediği olacaktır (Avrupa Komisyonu, 2004: 16-17).

*2005 İlerleme Raporu*; Bu rapor Türkiye'nin Avrupa Birliğine tam üyelik müzakerelerine başlaması sonrasında hazırlanan ilk rapordur. Komisyon bu raporunda; Türkiye'nin kamu yönetimine yerellik ilkesi kapsamında bir yapı

kazandırmaya yönelik bazı ilerlemeler sağlanmış olduğunu ve bu ilerlemelerin mali kontrol hükümlerinin hayata geçirilmesi konusunda önemli gelişmeler sağladığı belirtilmiştir (Özer, 2006c: 116).

Raporda kamu idaresi başlığı altında; Belediyeler ve Özel İdare Kanunları, hızlı şehirleşmenin ve kırsal yörelerden şehirlere göç akınının getirdiği sorunlarla baş edebilmeleri için yerel yönetimlerin kapasitesini arttırmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede söz konusu kanunlar; sonuç odaklı, etkin, verimli, katılımcı ve şeffaf yerel yönetimi hedefleyen çağdaş kamu yönetimi ilkelerini getirmektedir. Reformlar, özellikle yıllık faaliyet raporları, acil durum planlaması, performansa dayalı bütçelendirme, stratejik planlama, borç ve borçlanma limitleri ve muhasebe denetim komisyonları kurulması hedeflerini dile getirmiştir. Vatandaşların yerel hizmetlerin yerine getirilmesi aşamasında gönüllü olarak katılabilme imkanını sağlayan hükümler de bulunmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerde katılımcılığı güçlendirmek için sivil toplum temsilcilerinden meydana gelen il konseyleri kurulmuştur. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile ortak problemleri bulunan belediye, il özel idaresi ve köy birimleri için ortak projeler geliştirebilme imkanı tanınmıştır. Aynı anda yenilenen tüm bu kanunlar merkezi yönetim için önemli bir imtihan oluşturmaktadır. Planlanan hedeflere ulaşılabilmesi için, bu yasaların uygulanmasının ve denetiminin etkin bir biçimde yapılması gerekecektir (Avrupa Komisyonu, 2005: 13).

*2006 İlerleme Raporu*; Raporun kamu yönetimi başlığında; Ombudsman (Kamu Denetçiliği Kurumu ) kurulmasına ilişkin yasa kabul edilerek, Kamu Denetçiliği Kurumu gerçek ve tüzel kişilerin idari uygulamalara ilişkin başvurmaları neticesinde devreye girecektir. Bu durumun katılım ortaklığı belgesinde yer alan bir öncelik olduğu belirtilerek yapılan düzenlemenin önemi vurgulanmış ve vatandaşların bu kurum sayesinde karşılaştıkları sorunlarda hakkaniyet ilkesi çerçevesinde başvurabilecekleri önemli bir mekanizma olduğu belirtilmiştir. Ayrıca raporda 2004 yılında Cumhurbaşkanınca veto edilen Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasasının yürürlüğe girmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiş olduğu belirtilerek, bunun neticesinde merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine yetki devri konusu askıda kalmıştır.

Buna ilaveten, vergilendirme açısından yerinden yönetim sağlanamamıştır. Kent Meclisleri kurulması konusunda gelişme kaydedilmemiştir. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2006 yılında değiştirilmiştir. Bu Kanun, belediyelerin, il özel idarelerinin ve köylerin ortak projeler yürütmelerine imkan sağlamaktadır. Ortak projelerin harcamaları ve bütçeleri Sayıştay'ın denetiminden muaf tutulmuştur. Bu durum dış denetim kurallarına uymamaktadır. Genel olarak, kamu yönetimi reformunda bazı yasal ilerlemeler sağlanmakla beraber geçmiş yıllarda kabul edilen reformların uygulanmasına devam edilmiştir. Yerinden yönetim ilkesine daha fazla önem gösterilmesine ihtiyaç vardır (Avrupa Komisyonu, 2006: 5-6).

*2006 Katılım Ortaklığı Belgesi*; Kamu Yönetimi başlığında; Daha geniş hesap verebilirlik, etkililik ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikasında reformun sürdürülmesi. Özellikle yakın zamanda kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması. Bütünüyle işleyen bir Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sisteminin kurulması söylenmiştir. Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu başlığında; Bölgesel eşitsizlikleri en aza indirmeyi amaçlayan, sosyal ve ekonomik mutabakat için stratejik çerçevenin geliştirilmesine devam edilmesine ve birliğe katılım öncesi AB fonlarının sindirilmesi için gerekli yasal ve idari şartların oluşturulması kararı tavsiye edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2006b).

*2007 İlerleme Raporu*; Kamu Yönetimi başlığında; Merkezi idareyi yeniden yapılandırma ve mahalli idarelere yetki devretmeyi hedefleyen Kamu Yönetimi Çerçeve Kanun Tasarısının kabulü konusunda bir ilerleme olmamıştır. Ayrıca, mahalli idarelere daha fazla mali kaynak aktarılması hususunda da ilerleme olmamıştır. Kamu hizmetinin reformunun gerekliliğinin genel kabul görmüş olmasına karşılık devlet memurlarına ilişkin kapsamlı bir yasa tasarısı Meclis'e gönderilmemiştir. Genelde, kamu yönetimi ve kamu hizmetine ilişkin mevzuat reformlarında bir miktar ilerleme olmuştur. Uygulama ve kapasitenin geliştirilmesi gibi anahtar konularda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir.

Bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın arttırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin arttırılmasına daha çok önem gösterilmesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2007: 7).

*2008 İlerleme Raporu*; Kamu Yönetimi başlığında; Devletin, bürokrasiyi azaltmaya yönelik çalışmalar doğrultusunda 2008 yılında bir genelge çıkararak, tüm kamu kurumlarına, doğum ve ikamet kayıtlarını halktan talep etmek yerine bu bilgiler için kimlik paylaşımlı veritabanının kullanılması talimatını vermiştir. Bununla beraber, üst düzey atamaların siyasileşmesi eleştirilmekte ve kamu yönetimi reformu konusunda bazı sorunların çözülmesi gerekmektedir. Merkezi idarenin üzerindeki yükün azaltılması ve basitleştirilmesi, etki değerlendirmelerine önem verilmesi, yönetimdeki prosedürlerinin azaltılması, açıklığın ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi bu sorunlar arasında sayılabilir. Genel olarak, kamu yönetimi reformu alanında az bir ilerleme kaydedilmiş ve kamu hizmeti sisteminin yeniden modernize edilmesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008: 7).

*2008 Katılım Ortaklığı Belgesi*; Kamu Yönetimi başlığında; Daha geniş etkinlik, mali sorumluluk ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikalarındaki reformların takibi. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması. Tam anlamıyla işleyen bir Ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın uygulanması. Mevzuatın Sayıştay'da kabul edilmesi ve uygulanması. Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu başlığında; Topluluğun uyum politikasına yönelik bir hazırlık olarak AB katılım öncesi programlarının uygulanması amacıyla, özellikle ilgili bakanlıklar düzeyinde, programlama, proje hazırlama, değerlendirme, izleme, mali yönetim ve kontrol alanlarında idari kapasitenin arttırılması ve kurumsal yapıların oluşturulması ve aynı raporun orta vadeli planında ise; Gelecekte yapılması olağan olan topluluk uyum politikasına yönelik olarak, hükümetin yönetsel kapasitenin yerel ve bölgesel düzeyde artırılması tavsiye edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2008b).

*2008 Ulusal Program*; Siyasi kriterler başlığında Kamu Yönetimi ile ilgili olarak; saydam ve verimli bir yönetim yapısının düzenlenmesi için ‘’ Genel İdari Usul Kanunu’’nun kabul edilmesi yönündeki çalışmalara devam edilecektir ve bu bağlamda ‘’ İdari Yargılama Usulü Kanunu’’nda değişiklik yapılacaktır. Ayrıca “Kamu Denetçiliği Kurumu” kurularak, Türkiye’de yolsuzlukla mücadele de şeffaflığın yükseltilmesi ve kamu idaresinde yönetimin geliştirilmesi komisyonunun sekretaryası olan Başbakanlık Teftiş Kurulunun, Türkiye’de saydamlığın ve iyi yönetişimin yaygınlaştırılması için kamu kurumları arasında koordinasyonun geliştirilmesine ve etkin bir yolsuzlukla mücadele planı oluşturma konusundaki çalışmalarını dikkatli bir biçimde yerine getirmeye devam edecektir. Merkezi yönetimi yeniden düzenlemeyi ve yerel yönetim birimlerine yetki devretmeyi amaçlayan yerel idareleri ilişkin son zamanlarda kabul edilen mevzuatların aktif bir biçimde uygulanmasına devem edilecektir. Bu doğrultuda, yerel yönetim birimlerince alakalı olarak bu zamana kadar “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “Belediye Kanunu”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” ve “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ları düzenlenmiştir ve kamu personel reformu çalışmalarına devam edilecektir diye bahsedilmiştir (Ulusal Program, 2008: 5-6).

*2009 İlerleme Raporu*; Raporun hükümet başlığında; Özellikle, halkın yerel yönetime katılımını artırmak için bir platform olarak görülen işlevsel kent konseyleri oluşturulmasıyla ve yine halkın katılımını artırmak amacıyla demokratik yönetişim mekanizmalarının geliştirilmesiyle ilgili olarak, yerel yönetimlere yetki devri konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Başta yerel yönetimlerin iç ve dış denetimleri olmak üzere şeffaflık, hesap verebilirliğin artırılması açısından büyük önem taşımaktadır. Bazı belediyeler, belediye kararlarını, özellikle imar planlarıyla ilgili olanları, halkın erişimine açmak konusunda isteksiz davranmaktadır. Kamu yönetimi başlığında; Kamu yönetimi reformu konusunda, Bakanlar Kurulu Temmuz 2009’da, idarenin halka daha iyi kamu hizmeti sunmasına yönelik usulleri belirleyen bir yönetmelik çıkarılmıştır. Bu esas ve usuller, bilgiye ulaşım ve e-hizmet sunumunun geliştirilmesi, hizmet standartların kalitesinin arttırılması ve ülkedeki engellilere yönelik önlemlerin alınması konularına odaklanmaktadır.

Bununla birlikte, bürokrasinin azaltılması, geliştirici ve düzenleyici analizleri yapılması, açıklığın arttırılması, koordinasyonun sağlanması, idari usuller oluşturulması ve politika oluşturma gibi bir takım önemli sorunları devam ettiğini belirtmektedir (Avrupa Komisyonu, 2009: 8-9).

*2010 İlerleme Raporu*; Raporun hükümet başlığında; Yerel yönetimlere ilişkin olarak, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Kongresinden bir heyet, 2007 yılında çıkarılan tavsiyeleri takip etmek amacıyla Mayıs ayında Türkiye'yi ziyaret etmiştir. Bununla birlikte katılımcı mekanizmaların, saydamlığın, hesap verebilirliğin, şeffaflığın, yeterli kaynak ve sorumluluğun verildiği yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Fakat mali kontrol sistemleri, performans göstergeleri, proje yönetimi, stratejik planlar, bilgi teknolojileri yönetimi ve çevre yönetimi yerel seviyelerde henüz tam anlamıyla oluşturulmamıştır denilmiştir. Raporun kamu yönetimi başlığında ise; kişisel verilerin korunması, bilgiye erişim kolaylaşması ve kamu denetçiliği kurumunun kurulması gibi konularda sınırlı ilerlemelerin kaydedildiği söylenmiştir. Ayrıca '' Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'' nun etkili bir biçimde uygulanması ve kamu hizmetleri reformu mevzularında daha fazla özen gösterilmesi gerektiği belirtilerek, kamu reformu için daha fazla siyasi destek sağlanmasının önemli olacağı söylenmiştir (Avrupa Komisyonu, 2010: 9-10).

*2011 İlerleme Raporu*; Raporun hükümet başlığında; Yerel yönetim birimlerine yetki devri mevzusunda, mali kaynakların yerel yönetimlere aktarılmasıyla ilgili olarak ilerleme kaydedilmemiştir. Bu sebeple, belediyeler, merkezi yönetim tarafından tahsis edilen gelirlere aşırı bağımlı durumdadır. Kamu yönetimi başlığında; 2010 Anayasa değişiklikleriyle vatandaşların bilgiye erişimi anayasal bir hak haline gelmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına imkan veren yeni Anayasa hükümlerine uygun olarak, Ocak 2011'de TBMM'ye bir kanun tasarısı sunulmuştur. Merkezi yönetim Avrupa Ombudsmanı ile fikir alış verişi yaparak iyi ilişkiler geliştirmiştir. Açıklık ve hesap verebilirlik adına, temel kamu hizmetlerinin iletişim demokrasisinden yararlanarak e- devlet üzerinden sunulması çalışmaları arttırılmıştır.

Düzenleyici etki analizlerinin uygulanması birçok projeye önemli katkı vermiştir. Yapılacak reformlar şeffaflığı ve üst düzey görevlere terfi ve atamaları liyakate göre yapılmasını sağlayacaktır. Fakat bununla birlikte insan kaynakları yönetiminin yeniden yapılandırılması için gerekli kamu reformu gerçekleştirilmemiştir. Aşırı bürokrasi henüz istenilen seviyede azaltılmamıştır (Avrupa Komisyonu, 2011: 10-11).

*2012 İlerleme Raporu*; Raporun hükümet başlığında; Türkiye'nin yerel yönetim birimlerine yetki devri mevzusunda yeterli ilerleme sağlayamadığı belirtilmiştir. Yerinden yönetim mevzusu ise ele alınmamış ayrıca 2011 tarihinde kentsel dönüşüm ve arazi kullanım planlaması mevzularında bazı yetkilerin yerel yönetimlerden alınarak merkezi yönetime verilmesi hakkında kanun hükmünde kararnameler çıkarılmıştır. Halkın yerel yönetimlere katılmalarını desteklemek üzere düzenlenen kent konseylerinin yalnızca birkaç ilde etkin bir şekilde çalıştığı belirtilmiştir. '' Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'' aracılığıyla teklif edildiği üzere, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi durumlarında idari vesayetin kaldırılmasına ve bu hizmetlerin sunumunda Türkçe dışındaki dillerin kullanılmasına izin verilmesi mevzusunda ilerleme sağlanamamıştır. Raporun Kamu yönetimi başlığında; yönetim mekanizmalarında insan kaynakları yönetimini iyileştirmeyi hedefleyen ve liyakat ilkesine dayalı terfi anlayışını sağlayan bir kamu yönetimi reformuna duyulan gereksinimin devam ettiği belirtilmiştir. 2011 yılında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile sözleşmeli ve geçici görevli personelin kadroya alınmasına imkan verilmiştir. Bunun sonucunda kamuda işe alımlarda esas ve usullerin ele alınmaması memurluk sisteminin siyasileştirilmesi durumuna neden olabilmektedir. Raporda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması sonucu kamu yönetiminde hesap verebilirliğinin güçlendirilmesi için önemli bir adım olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca kamu mali yönetimi ve dış denetim güçlendirilmiş, fakat Sayıştay yasasında yapılan değişikliklerin Sayıştay'ın denetimine ve bağımsızlığına ilişkin ciddi endişeler doğurduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012: 11-12).

*2013 İlerleme Raporu*; Raporun hükümet başlığında; 2012 yılındaki ilerleme raporundaki aynı söylemle Türkiye'nin yerel yönetim birimlerine yetki devri mevzusunda yeterli ilerleme sağlayamadığı belirtilmiştir. Kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediye yapılarının yetki ve görevlerinin kapsamı genişletilmiş ve böylelikle bazı küçük belediye yapılarının kamu hizmeti verme mevzusundaki kapasitelerinin düşük olduğu yönündeki AB konseyi eleştirisi kısmen yerine getirilmiştir. Fakat belediyelerin kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması ve yetki devri yoluyla yapılarının güçlenmesi mevzusundaki AB konseyi tavsiyeleri yerine getirilmemiştir. Ayrıca bu başlıkta Barış ve Demokrasi Partisi dışındaki diğer partilerin merkez odaklı bir kamu yönetimi sistemini savunduğu belirtilerek, AB konseyi AYYÖŞ' e Türkiye tarafından konulan çekincelerin kaldırılması durumuna yönelik ilişkilerin bir anlaşma sürecini ortaya çıkarmıştır (Avrupa Komisyonu, 2013: 8-9).

Raporun kamu yönetimi başlığında ise; bir önceki ilerleme raporunda belirtildiği üzere yönetim mekanizmalarında insan kaynakları yönetimini iyileştirmeyi hedefleyen ve liyakat ilkesine dayalı terfi anlayışını sağlayan bir kamu yönetimi reformuna duyulan gereksinimin devam ettiği belirtilmiştir. Bağımsız düzenleyici kurumlar üzerindeki, Avrupa Birliği mevzuatına aykırılık oluşturan bakanlıkların bir takım yetkileri halen devam etmektedir. Yönetimsel işlemlerin sadeleştirilmesi ve temel kamu hizmetlerinin iletişim demokrasilerinden yararlanarak yerine getirilmesine ilişkin çalışmalara devam edilmiştir. Kamu yönetiminde performansa dayalı bütçeleme ve stratejik planlamanın meydana getirilmesi ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanması sürdürülmektedir. Bu doğrultuda belli başlı kamu kurumları ve tüm icracı bakanlıklar performans programları ve hesap verebilirliğe ilişkin raporlar gerçekleştirmişlerdir. Ayrıca kamu yönetiminde iç denetim mekanizması tam manasıyla etkili değildir ve yapılan teftiş işlevleri ile arasında roller, hedefler ve sorumluluklara ilişkin belirsizlik sebebiyle halen sorunlar görülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2013: 9-10).

*2014 İlerleme Raporu*; Kamu yönetimi başlığında; Türkiye'nin, kamu yönetimi reformuna yönelik kapsamlı bir stratejik yapılandırması yoktur.

Bu bağlamda bir kamu yönetimi reformu stratejisi kabul edilmeli ve bunun koordinasyonundan sorumlu bir birim oluşturulmalıdır. Hizmet sunumu, idari işlemlerin basitleştirilmesi ve temel kamu hizmetlerinin çevrimiçi sağlanması (e-devlet) bakımından iyileştirilmiştir, ancak hesap verebilirlik konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye kamu mali yönetim sisteminin farklı unsurlarıyla ilgili reform çalışmaları yapmış olmakla birlikte, geniş kapsamlı bir reform programı bulunmamaktadır. Türkiye'nin orta vadeli bütçe çerçevesi mevcut olup, hükümetin gerektiğinde düzeltici tedbirleri aldığını gösterir bir performans geçmişi bulunmaktadır. Türkiye, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca, (beş yıllık) stratejik planlama ve (yıllık) performansa dayalı bütçeleme uygulamasını sürdürmüştür. Yıllık bütçeleme süreci şeffaf kurallara dayanmakla birlikte icracı bakanlıklara tanınan süreler kısadır. Öz kaynaklardan yapılan harcamalar (döner sermaye) genel bütçenin kapsamı dışındadır. Nakit ve borç yönetimi konusunda net bir politika bulunmaktadır. Bununla birlikte, bazı durumlarda yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşekkülleri hazine onayı olmaksızın borç alabilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2014: 10).

*2015 İlerleme Raporu*; Raporda Demokrasi başlığında; Yerel yönetimlerle ilgili olarak, belediyelerin yetkilerinin kapsamını genişleten Büyükşehir Belediyesi Yasasında 2012 yılında yapılan değişikliğe rağmen, mali yerinden yönetim yetersiz kalmıştır. Belediyeler, kendilerine devredilen yetki ve sorumlulukları yerine getirmek için gerekli ekonomik kaynaklara ihtiyaçları vardır. Kamu Denetçiliği Kurumu aktif olarak çalışmış ve kötü yönetimle ilgili rutin davaları ele alma kapasitesini geliştirmiştir. Kamu yönetimi, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen tavsiye kararlarına uyumu 2013'teki %24 'lük seviyeden, 2014'te %38'e çıkarmak suretiyle, bu alanda iyileşme kaydetmiştir (Avrupa Komisyonu, 2015: 9).

Kamu Yönetimi reformu başlığında; Türkiye kamu yönetimi reformu alanında kısmen hazırlıklıdır. Faydalanıcı odaklı bir yönetim anlayışının benimsenmesi sayesinde, geçen yıl özellikle vatandaşlara ve işletmelere hizmet sunumu konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye'de, güçlü bir kamu hizmeti ve idari kapasite mevcuttur.

Ancak, daha kapsamlı bir kamu yönetimi reformuna yönelik siyasi ve idari taahhüdün olmayışı bir zorluk teşkil etmeye devam etmektedir. ‘’Paralel yapı’’ ile mücadele çerçevesinde son dönemde yaşanan meslekten çıkarma ve tenzili rütbe vakaları endişe kaynağı olmuştur. Gelecek yıl, Türkiye’nin özellikle: liyakat ilkelerinin güvence altına alınması için, modern ve entegre bir bilgi sisteminin ve işe alımlarda, terfilerde ve meslekten çıkarmalarda daha şeffaf usullerin getirilmesi dahil olmak üzere insan kaynaklarının daha koordineli bir biçimde yönetilmesi hususuna odaklanması; politika oluşturma ve yasama faaliyetlerinin desteklenmesi için etki değerlendirmeleri hazırlamaya ve sistemli bir biçimde uygulamaya başlaması; stratejik planların ve kanun tekliflerinin desteklenmesi için daha fazla finansman ayırması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2015: 10-11).

*2016 İlerleme Raporu*; Raporda Demokrasi başlığında; Yerel yönetim birimleriyle ilgili doğuda birçok belediye başkanı ve milletvekili terör suçundan gözaltına alınmış veya tutuklanmıştır. Boşalan bu yerel temsilcilerin doldurulması amacıyla orada yaşayan halka yeniden temsil hakkı verilmesi Türk hukuku mevzuatınca da son derece önem arz etmektedir. Belediye yetki ve görevlerini yeniden yapılandıran Büyükşehir Belediyesi Yasasında 2012 yılında yapılan değişikliğe rağmen, mali yerinden yönetim yetersiz kalmıştır. Belediyeler, kendilerine devredilen yetki ve sorumlulukları yerine getirmek için gerekli ekonomik kaynaklara ihtiyaçları vardır (Avrupa Komisyonu, 2016: 10).

Kamu Yönetimi reformu başlığında ise; Türkiye devleti kamu reformu yönetiminde kısmen hazırlıklıdır. Yaşanan darbe girişiminden sonra kamu yönetimi alanında ve insan kaynakları yönetiminde gerileme olmuştur. Yeni yönetmelikle düzenleyici etki analizleri daha iyi bir biçimde kullanılmaya başlanılmıştır. Fakat uygulamalarda halen düzeltilmesi gereken yerler vardır. Bununla birlikte Komisyonun 2015 yılı raporu yeterli ölçüde dikkate alınmamıştır. Kapsamlı bir kamu reform planı halen mevcut değildir. Yönetimin siyasileştirilmesine devam edilmesi ve 2016 yılında az da olsa artan kadın temsili üst düzey görevlerde yetersizdir.

15 Temmuz darbe girişiminden sonra alınan tedbirlerin kamu yönetiminin işleyişi üzerindeki etkilerinin dikkatlice değerlendirilip yorumlanması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2016: 12).

Genel olarak bakıldığında beklentilerin genellikle idari kapasitenin arttırılması, yerel yönetimlerde yerelleşmenin güçlendirilmesi, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, istatistiki bölge sisteminin oluşturulması ve bölge kalkınma ajanslarının kurulması üzerine yoğunlaştığı söylenebilir. Tabi bu gelişmeler ülkemizin günün siyasi koşullarına göre değişiklik gösterebilmektedir.

### 5.2.3. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

2002 yılının Kasım ayında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi, 23 Kasım 2002'de Mecliste okunan hükümet izlencesinde, kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde bir reform gereksinimden söz etmişlerdi. Bu bağlamda 2003 yılında kamu yönetiminde yeniden yapılanma adı altında kamu yönetimi temel kanunu çalışmalarına başlamış ve ''Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim'' adı altında bir kitap hazırlamışlardır. Kitapta yerel yönetimlerin ağır bir merkezi vesayet altında olduklarına ve yetersiz gelir kaynaklarına sahip olduklarına dikkat çekilmekte ve yerel yönetimlerin, Türkiye'nin de taraf olduğu AYYÖŞ uygun olarak yeniden yapılanma gereksinimine ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır (Keleş, 2014: 521).

Bu tasarı ile merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımını yeniden düzenleyerek, saydam, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir, etkin, verimli ve insan haklarına duyarlı bir kamu yönetimi oluşturmak için merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin rollerini yeniden belirlemek esası üzerine oluşturulmuş bir çerçeve yasadır. Bu tasarıyla amaçlan merkezi idarenin kamu hizmeti görmesinde ikinci plana düşmesi ve bu hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi aşamasında hizmetlerin hukuka ve ulusal politika uygunluğunu denetleyen bir konuma gelmesi amaçlanmıştır (Urhan, 2008: 89).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile öncelikle kamu hizmetlerinin amacı ve temel ilkeleri ortaya konacak, merkezi idare ve yerel yönetimler reformu için gerekli hukuki altyapı oluşturulacak, bu kapsamda merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki işbölümü netleştirilecektir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartında da belirtildiği gibi, merkezi yönetimin yetki ve sorumlulukları tek tek belirlenecek, bunun dışında kalan tüm görev ve yetkiler yerel yönetimlere bırakılacaktır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 139).

Kamu Yönetimi Temel Kanun (KYTK) Tasarısı incelendiğinde, Türk kamu yönetimi alanında çok ciddi değişiklikler öngördüğü ve birçok yeni kavramı bünyesinde barındırdığı görülmektedir. Bazı yeni yaklaşımlardan etkilenmekle beraber, özellikle YKİ'nin tasarı üzerinde yoğun etkisi hissedilmektedir. Bu tasarının genel gerekçesine bakıldığında, tasarının temel aldığı yönetim anlayışının; yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkardığı, katılımı ve hesap verebilirliği arttırdığı, yetki devrini gerektirdiği, mevzuatta kısalıktan ve sadelikten yana olduğu, insan kaynaklarını geliştirmeye çalıştığı, sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanıdığı, piyasaya saygılı olduğu, stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaştığı ve bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yaydığı belirtilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2015: 522-523).

Kısaca KYTK tasarısının maddelerini değerlendirirsek, Tasarının 5. Maddesinde sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin yanı sıra; görev, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilmesi anlayışının kabulüyle subsidiarite ilkesi de benimsenmekte, ayrıca karar alma süreçlerine sivil toplum örgütlerinin katılımı öngörülmekte ve yönetsel katılım teşvik edilmektedir. Tasarının 7-9. Maddelerinde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk dağılımı düzenlenmekte ve ilk defa merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerinin YKİ anlayışına uygun olarak farklı bir yaklaşımla ele alındığı belirtilmektedir. Tasarının 8. Maddesinde yerel yönetimlere, sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idarenin bütünlüğüne aykırı olmamak koşuluyla, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine ve performans ölçütlerine göre yürütebilme imkanı verilmiştir.

Tasarının 9. Maddesinde yerel yönetimlerin yetkilerinin tüzük veya yönetmenlik gibi düzenlemelerle kısıtlanamayacağı, zayıflatılamayacağı ve bu düzenlemelerle yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamayacağı belirtilmektedir. Tasarının 10. Maddesinde ise, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı bir gelir kaynağı öngörülmektedir (Ökmen ve Parlak, 2015: 524-525).

Kısaca özetlemek gerekirse, tasarı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yeni bir görev bölüşümü gerçekleştirip bazı kamu hizmetlerini sunma yetkisini merkezi yönetimden alıp yerel yönetimlere devretmektedir (Polatoğlu, 2003: 5). Bu tasarı, Türk kamu yönetiminde bir paradigma değişimi öngörmektedir ve bu değişim YKİ'ye doğru hareket etmektedir. Daha önceki reform çabaları daha çok gündelik yaşamda karşılaşan sorunların giderilmesine yönelikken ve şekilci bir anlayışla çözüm üretmekte yetersiz kalırken, söz konusu tasarı öncelikle bir zihniyet ve anlayış değişimini öngörmektedir (Ökmen ve Parlak, 2015: 526).

### 5.2.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

1580 sayalı Belediye Kanunun 2005 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine hazırlanan Belediye Kanunudur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun temel felsefesi hem küreselleşmenin getirdiği modernizme uyma hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum sağlamak için yerellik ilkesi kapsamında yetki ve görevlerinin güçlendirilmesi olarak görülmektedir.

5393 sayılı kanun esas olarak ülkemizdeki belediyeleri çağın ihtiyaçlarına göre yapılandırma amacını taşıdığı ve bu çerçevede çağdaş gelişmelere, uluslararası belge ve metinlere uygun bir yasa olduğu görülmektedir. Özellikle yasada, diğer yasalarda olduğu gibi, AB süreci ve AB'nin ilgili düzenlemelerinin etkili olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, yasada birçok yeni yapı ve kavramla karşılaşılmaktadır. Bu yeniliklerin basında bilgi toplumu insanının ihtiyaçlarının karşılanmasının amaçlandığı katılımcı demokrasi, kurumsal açıklık ve bilgi edinme hakkı konuları gelmektedir.

Bu konularda ülkemiz belediyelerine önemli sorumluluklar verilmiş ve yerel halkın bilgi edinme hakkı, belediye yönetimine katılma hakkı ve kurumsal açıklık ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir (Aydın, 2008: 113).

5393 sayılı belediye yasası incelendiğinde 1930 tarihli eski yasaya göre getirdiği yenilikler kısaca şöyle özetlenebilir:

Özerklik ilkesine vurgu yapan yeni bir belediye tanımı yapmıştır. Buna göre belediye; belde sakinlerinin yerel müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

Bir yerde belediye yönetiminin kurulabilmesi için gerekli nüfus sayısı 2000'den 5000'e yükseltilmiştir. Böylelikle hizmet sunumunda etkisiz belediye yönetiminin oluşumunun önüne geçmek ve optimum hizmet verimliliğinin sağlanacağı bir mekanizma oluşturmak amaçlanmıştır.

İmar ve temel altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda il veya ilçe belediyesi ile nüfusları 50.000 ve ya daha fazla olan bir belediyenin sınırlarına 5 km den yakın olan belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasını öngörerek imar ve altyapı hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği amaçlamaktadır.

Uyuşmazlıklar konusunda vergi, harç ve resim dışında kalan dava konularında sorunların anlaşmayla giderilmesi meselesinde belediyeler yetkili hale getirilmiş ve bunun için parasal bir sınır da konulmamıştır.

Sağlığa yararlı ve yararsız işlerin yanı sıra, halka açık eğlence ve istirahat yerlerinin ruhsatlandırma yetkisi belediyelere verilmiştir.

Özel sektörde olduğu gibi belediyelere de stratejik plan yapma zorunluluğu öngörülmüş ve bu çerçevede toplam nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyelerin stratejik plan yapması kararlaştırılmıştır.

Belediyenin organlarından olan belediye meclislerinin toplanma zamanı her ay olarak değiştirilerek, karar organlarının etkinliği arttırılmaya çalışılmıştır.

Meclislerde denetim komisyonu yapılanması oluşturularak hesap verebilirliği güçlendirmek istenmiştir. Ayrıca denetim komisyonu oluşturmanın yanı sıra meclisin faaliyet raporunu değerlendirme, genel görüşme, soru ve gensoru gibi mekanizmalarla belediyeyi hem denetleyecek hem de yürüttüğü iş ve işlemler konusunda bilgi sahibi olacaktır.

Yeni kanunla vesayet denetimini oldukça zayıflatmış, meclis kararları üzerindeki mülki idare amiri onayı kaldırılmış ve amirin kararları sadece mevzuata aykırı bulduğu taktirde yargı yoluna gitme durumu getirilmiştir.

Belediye meclislerinin feshi konusundaki sebepler azaltılmış ve fesih olayının sadece Danıştay kararı ile olabileceği söylenerek meclisin daha verimli çalışmasına imkan tanınmıştır. Bu bağlamda feshi için öngörülen fiil ve davranışlar dörtten ikiye indirilmiştir.

Belediye encümeni yapılandırılmasının kurulması için az nüfuslu belediyelerin daha az üye ile encümen yapılandırması kurmasına imkan verilerek uygulamada karşımıza çıkan personel yetersizliği sorunların ortadan kaldırılması amaçlanmıştır.

Belediye başkanlarının sosyal ve özlük hakları iyileştirilerek, başkanların devlet memurlarının yararlandığı sosyal haklardan faydalanmasına imkan tanınmıştır.

Belediyelerin teşkilat yapılandırılmasına ilişkin norm kadro ve standartları anlayışına göre oluşturulması belirtilerek, kadro iptal ve değişiklerinin belediye meclisleri yetkisine bırakılmıştır. Ayrıca bütçe doğrultusunda belediyelerin merkezi yönetimin iznine lüzum kalmadan kendi kararlarına göre tam gün ve kısmi süreli sözleşmeli işçi çalıştırmanın önü açılmıştır (Eren, 2011: 93-94).

5393 belediye kanunu görevlerde zorunlu ve isteğe bağlılık ölçütünü kaldırmıştır. Kanuna göre, Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası belediyelerin mali durumunu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Ama daha önemlisi bu görevlerin ötesinde belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşlarına verilmeyen mahalli müşterek nitelikli diğer görev ve hizmetleri de yapar veya

yaptırır. Bununla üstü kapalı olarak da olsa hizmetlerin görülmesinde yerindenlik (subsidiarite) ilkesini kabul etmiştir (Gül, Kiriş, Negiz ve Gökdayı, 2014: 150).

Katılımcılık ilkesine ilişkin yapılan yeniliklerin başında, belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma görüş bildirme olanaklarına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bilgilendirme ilkesi doğrultusunda meclis kararlarının uygun yollarla halka duyurulması ve toplanan kent konseyleri ile tüm halkın görüşünü açıklamasına imkanı bulduğu platformlar oluşturulacaktır. Ayrıca her kez nüfus kütüğünde yazılı olan yerle hemşehridir tanımı, herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir olarak değiştirilerek vatandaşların belediye kararlarına katılmaları arttırılmaya çalışılmıştır (Urhan, 2008: 93).

Belediye yasasında yapılan önemli bir değişiklik de belediyelere arsa ve konut üretimi ve kentsel dönüşüm konusunda yeni görev ve yetkiler verilmesidir(md.69 ve md.73). Bu yetkilerin temel nedeni, belediyeciliğin temsili olan kentleşmenin düzenli ve sürdürülebilir bir şekilde yönetilmesi ve kentsel alt yapının oluşturulması ve geliştirilmesidir (Gül vd., 2014: 155).

Hazırlanan 5393 sayılı belediye kanunuyla, Avrupa birliğine üye olmak amacıyla yerine getirilmesi gereken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ele alınan yerellik ilkesi kapsamında belediye yönetimlerinin daha özerk ve daha demokratik bir yapıya getirilmeye çalışılmıştır. Bu kanunla birlikte belediyeleri ilk defa "idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olduğu belirtilmiştir. Yapılan bu düzenleme Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda kabul edilen "ulusal mevzuatta" özerklik verileceği ilkesi ile uyumludur. Bu kanun yönetsel denetim ile özerklik arasındaki ilişkiyi dengeleyerek, uygulanmakta olan yerindelik denetiminden vazgeçerek hukuka uygunluk denetimini kabul etmiştir. Yapılmaya çalışılan bu kanun AYYÖŞ'e uyumlu olup, demokratik ve geniş yetkilere sahip belediye yönetimlerinin gelişmesine katkıda bulunacaktır (Çelik, 2013: 25-26).

5393 sayılı Belediye Kanunu incelendiğinde bu yeni kanunun temel amacının belediyelerin yetki ve görev bakımından güçlendirilmesi ve uluslararası düzeyde kabul görmüş hizmette yerellik ve yerel özerklik ilkelerine uyum sağlamak üzere

hazırlanmış olduğu sonucu çıkarılmaktadır. Bu yeni kanun eski Belediye Kanunu'na göre bazı köklü değişiklikler getirmiştir. Özellikle özerk bir yerel yönetimin gereği olarak belediyeler üzerindeki ''idari vesayet'' uygulamalarının birçoğuna son vererek, yönetimin bütünlüğünü ve hukuka uygunluğunu sağlayacak yapılanmalar olmasını sağlamıştır. Bunun sayesinde artık belediyeler daha açık ve daha şeffaf hale gelmiştir. Ayrıca kanunda hemşehri tanımı değiştirilerek, kişilerin yaşadığı yerin hemşehrisi olması yaşadığı yeri geçici olmaktan çıkararak, hemşehrileriyle birlikte sahiplendikleri yerler haline getirmiştir. Buda eski kanuna göre belediyelerde katılımcılığı arttırarak vatandaşların kendilerini daha güçlü ve güvenli bir yerleşim yerinde oldukları sonucuna varmalarına sebep olmuştur. Çünkü belediye yapılanmalarında katılımcı bir halk kitlesinin olması, vatandaşların istek ve taleplerinin değerlendirilmesi bağlamında yaşadığı yeri daha çok benimsemesine neden olacaktır. Yapılmaya çalışılan tüm bu yenilikler küreselleşme çağında yeniliklere ayak uydurmak ve özellikle de Avrupa Birliğine üye olmak için yapılan yenilikler olup bu yeniliklerin AB etkisi altında geliştiği görülmektedir.

Bütün bunlar gösteriyor ki bu çalışmalar Türkiye'nin AB'ye uyum çerçevesinde Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartının yerine getirilebilmesi bağlamında yapılmaya çalışılan yeniliklerdir. Bu kanunlar Türk kamu yönetiminde bir paradigmaya sebep olmuştur. Türkiye bu çalışmalarının başarısını bir nevi 3 Ekim 2005'te Avrupa Birliğine Katılım müzakerelerinin başlamasıyla almıştır.

### 5.2.5. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası

Büyükşehir yönetimiyle ilgili ilk düzenlemeler 1984 yılında yapılan 3030 sayılı kanundur. Fakat bu kanun, kamu yönetimi alanlarında köklü yapılandırılmaların yapılmaya başladığı 1980'li yıllar sonrasında hazırlanmış olmasına rağmen aradan geçen kısa süreçte yetersiz olduğu anlaşılmıştır. 3030 sayılı kanunda, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmadığı, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamadığı, görev ve yetkilerin paylaştırılmasında nesnel ölçütler olmadığı, Büyükşehir'in yönetimde büyük bir egemenliğinin olduğu ve büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri

arasındaki imar yetkilerinin paylaşımı konusunda açıklık bulunmadığı; belediye büyüklüklerinin çok farklı olduğu, kaçak yapılaşma ile mücadele konusunda etkin ve uygulanabilir yetkiler de verilmediği şeklinde eleştiriler yöneltildiğinden 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hazırlanmıştır (Eren, 2011: 95).

Ülkemizdeki 5216 sayılı büyükşehir belediye kanunu ile toplamda 16 tane büyükşehir belediyesi (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Kocaeli, Konya, Antalya, Bursa, Eskişehir, Mersin, Diyarbakır, Kayseri, Gaziantep, Samsun, Erzurum ve Sakarya) varken 2012 tarihli 6360 sayılı yeni büyükşehir belediye yasasıyla bu sayı 29'a (Manisa, Malatya, Mardin, Hatay, Denizli, Aydın, Muğla, Balıkesir, Tekirdağ, Şanlıurfa, Van, Kahramanmaraş, Trabzon) çıkmıştır. Sonra 2013 yılında 6447 sayılı kanunla Ordu da büyükşehir belediyesi yapılmıştır ve böylece toplam 30 tane büyükşehir belediyesi olmuştur (Atmaca, 2013: 176-177).

5216 sayılı Büyükşehir belediye kanunu incelendiğinde 3030 sayılı eski yasaya göre getirdiği yenilikler kısaca şöyle özetlenebilir:

Büyükşehir belediye yönetimleri kurulabilmesi için 750.000 ve üzeri nüfusa sahip olması belirtilerek, büyükşehir belediye birimleri kurulması zorlaştırılmıştır.

Büyükşehir belediye dahilindeki her türlü taşımacılık ve toplu ulaşımda büyükşehir görevlendirilmiş ve il trafik komisyonlarının yetkilerinin büyükşehir belediyesi tarafından kullanılması öngörülmüştür. Ayrıca bu alanda karayolları trafik kanunu kararları yetkili olmayacaktır.

Büyükşehir belediye meclisleri de diğer belediyelerde olduğu gibi her ay toplanılması kararlaştırılmıştır.

Büyükşehir belediye birimlerine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir ve böylelikle büyükşehir dahilinde imar bütünlüğünün sağlanması hedeflenmiştir.

Büyükşehir belediye encümeni yapılandırılmasına, belediye meclisinden seçilen üyelerin katılımı da düzenlenerek sadece atanmış üyelerden oluşması sistemi değiştirilmiştir.

Büyükşehir belediye başkanlarına belediye nüfus oranlarına göre beş ile on arasında danışman görevlendirme olanağı verilmiştir. Böylelikle belediye başkanının etkili bir yönetim yapılanması oluşturması istenmiştir.

Büyükşehir belediyesinin sermaye çoğunluğuna sahip olduğu şirketleri ile kendisine ait otopark, çay bahçesi ve büfe işletmelerini ihale mevzuatına tabi olmadan devretme olanağı verilmiştir.

Büyükşehir belediyeler arasında ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisinin düzenleyici ve yönlendirici karar alma olanağı verilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinde nüfus ölçütü baz alınarak belli bir kilometre çapında bulunan ilçe ve beldeler büyükşehir belediyelerine dahil edilmiş ve bu sınırlar içinde olan köyler mahalleye dönüştürülerek ilgili belediyelere bağlanmıştır. Böylelikle köylere de vergi yükümlülüğü doğmuş ve bu vergi gelirlerinin belediyelere aktarılması olanağı verilmiştir (Eren, 2011: 95-96).

Yeni düzenlemeyle Büyükşehir Belediye işlemlerinin vali tarafından onaylanması uygulamasına son verilmiştir. Böylelikle büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni kararlarına karşı valinin denetim yetkisini hukukilik denetimi ile sınırlandırılmış ve seçimle gelen yürütme ve karar organlarının görevlerine ancak yargı yoluyla son verileceği belirtilmiştir (Urgan, 2008: 92).

Yeni yapılan 5216 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu ile 3030 sayılı eski kanunda olmayan bir takım yeni yetkiler büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Bunları kısaca şöyle özetleye biliriz: büyükşehir belediye meclislerini, genel karar organı olma sıfatına uygun olarak meclisin toplantı sayı ve süreleri uzatılmış, çeşitli ihtisas komisyonlarının kurulmalarına imkan verilmiş ve meclis toplantılarını halka açık hale getirmiştir. Yeni kanunla beraber artık eski kanunda yer alan meclis kararlarının merkezi idarenin onayını alması hükmü kaldırılarak, belediyelerin özerkliklerini arttırmıştır. Eski kanunda belediyelerin tüzel kişiliğinin sona ermesine ilişkin buyurucu kurallar yer almamaktayken, yeni kanunda ilgili kanunların aradığı ölçütlere uygun olmayan belediyelerin tüzel kişilikleri ya sona ermekte yada mahalleye dönüşmektedir (Yıldırım, 2006: 57).

Yapılan tüm yenilikler daha önce belediye kanununda belirtiğimiz gibi hem küreselleşme çağındaki yeniliklere uymak hem de Avrupa Birliğine üye olmak için yapılan uyum çalışmalarıdır. Yapılan bu çalışmaların arkasında ki itici güç daha çok Avrupa Birliğinin etkisi olmuştur.

Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un getirdiği düzene, ikinci önemli müdahale 6360 sayılı Kanunla olmuştur. Bu kanunla, sistemde ciddi değişiklikler yapılmıştır. Büyükşehir belediyesi sayısı artırılmış, sınırlar daha da genişletilmiş, il özel idareleri kapatılmıştır. Gerekçeye göre 5216 sayılı Kanun'un küreselleşmiş bir dünyada, kamu yönetiminde etkinliği arttırmak, yönetim sürecine daha fazla katılımını sağlamak, halkın artan beklentisini karşılamak ve idari kapasitesi düşük yerel yönetimlerin varlığı ve yerel yönetimler arası koordinasyon eksikliği sebebiyle ortaya çıkan kaynak israfını önlemek olduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda 30 Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un getirdiklerine bakılırsa şunlar söylenebilir (Zengin, 2014: 102).

14 tane il belediyesi bu kanunla büyükşehir belediyesi olmuştur, toplam sayısı 30 olan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarına çıkarılmıştır. Bu durum büyükşehir ilçe belediyeleri içinde ilçe mülki sınırlarına çıkarılmıştır, 559 tane belediye nüfus kriteri olan 2000 sayısının altında olduğu için köy statüsüne dönüştürülmüştür. Ayrıca bu yeni kanunla büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.500 köy mahalleye dönüşmüştür, bu kanunla Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan şartın, belediye nüfusunun 750.000'i geçmesi yerine, il nüfusunun 750.000'i geçmesi şeklinde değiştirilmiştir, 14 tane yeni büyükşehir belediyesinde 25 tane yeni ilçe kurulmuş ve böylece büyükşehir belediye ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a çıkmıştır, büyükşehirlerde bir yerleşim yerinin ilçe olabilmesi için nüfus ölçütü 20.000 olarak düzenlenmiştir, toplam 30 tane olan büyükşehir belediyelerinde il özel idare birimleri kaldırılmıştır, Büyükşehirlerde kaldırılan il özel idareleri birimlerinin yerine valiliklere bağlı yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuştur (Önez Çetin, 2015: 225).

Sonuç olarak belediye yönetimlerinde amaç; yerel halkın istek ve taleplerini en kısa zamanda ve en iyi biçimde yerine getirebilmektir. Avrupa birliğine uyum çabaları için, yerel yönetimlerde rehber olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartıda bu ilkeleri benimsenmesini ve yerellik kavramı etrafında yerel yönetimlerin yetki ve faaliyet alanlarının iyileştirilmesini ve arttırılmasını dile getirmektedir. Bu çerçevede değişen ve gelişen modern düzene ayak uydurmak için ülkemizde büyük yerleşim yerlerinde, farklılaşan ve zorlaşan hayatı kolaylaştırmak için özel yönetim sistemleri kurulabilir dinilerek büyükşehir belediyeleri için farklı yönetim biçimleri kabul edilmiştir (Atmaca, 2013: 180).

### 5.2.6. 5302 İl Özel İdaresi Yasası

Ülkemizde Avrupa Birliğine üye olmak için yapılan kamu yönetimi reformlarından biri olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı yürürlüğe girmemesine karşın, yapılacak olan sonraki reformlar için bir temel teşkil etmiştir. Bu tasarıda merkezi ve yerel yönetimler arasında yeni bir görev ve yetki paylaşımı öngörülmüş ve buna göre merkezi idareye ait birçok görev ve yetki ile bunları yerine getiren birimlerin il özel idarelerine aktarılması düşünülmüştür. Bu arzular neticesinde Türkiye'de 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hazırlanmıştır. Hazırlanan bu kanunun temel gayesi; yerel yönetim birimlerinde yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi ile karşılaşılan sorunların yerinde çözülmesi, etkinlik ve verimliliğin arttırılması, katılımcılık ve şeffaflığın arttırılması ve etkili bir yönetim için kaynakların verimli kullanılmasıdır (Azaklı ve Tek, 2016: 237).

Yeni bir il özel idaresi yasası yapılmasının nedenlerine bakarsak, ülkemizdeki il özel idareleri, yerel yönetim özerkliğinin benimsediği bağımsız karar alma, katılım ve şeffaflık gibi ilkelere tam anlamıyla sahip olamadıklarından dolayı demokratik özellikleri zayıf olan yapılanmalardır. Anayasamızın 127. Maddesinde de belirtildiği üzere yerel yönetim birimlerinin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için kurulacağı hükme bağlanmasına karşılık il özel idarelerin bugüne kadar bu ilkeyi yeterince yerine getirdiği söylenemez.

Bundan dolayı il özel idareleri, kamu hizmetleri alanında genel yetkili değillerdir ve yönetim kapasiteleri zayıftır, gelirleri görevlerini karşılamaktan uzaktır, etkin ve verimli hizmet sunamamaktadır ve yeterince kurumsallaşamamışlardır (Çiftepınar, 2006: 129).

Bilindiği üzere yeni Büyükşehir Kanununda da belirtildiği üzere büyükşehir belediyesi olan yerlerde İl Özel İdareleri kaldırılarak yerine valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bu birimlerin ortaya çıkmasının nedeni ise büyükşehir illerinde kaldırılan İl Özel İdarelerinin yarattığı boşluğu doldurmaktır. 6360 sayılı kanunun 34. Maddesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurumunun görev ve yetkilerine bakıldığında İl Özel İdaresinin görev ve yetkileriyle benzeştiği görülmektedir. Yeni kurulan bu birimler için eleştiriler bir değerlendirme yaparsak, bu birimler ile valilerin il özel idareleri aracılığıyla sahip oldukları vesayet yetkisi bu kurumlar sayesinde daha da ağırlaşmaktadır. Bu durum Türkiye'nin Avrupa Birliğine uyum için gerçekleştirdiği yerel yönetimlerin özerkliğinin arttırılması ve hizmette yerellik anlayışına ters düşmektedir. Bize göre kurulan bu yeni yapılanmaların hizmette yerellik anlayışı çerçevesinde yeniden değerlendirilmesini ve o doğrultuda düzeltilmesi gerektiği düşüncesidir. Fakat gene de bu kurumlar için yapılan değerlendirmelerin zamana ihtiyacı olduğu bilinmektedir. Çünkü bu kurumların etkinliği ve işlevselliği gelecekteki yapacakları faaliyetleriyle değerlendirilmesi doğru bir adım olacaktır.

Türkiye yerel yönetimlerle ilgili olarak yasal düzenleme yapmaya zorlayan diğer önemli faktör ise Avrupa Birliğidir. Türkiye Avrupa Birliği yerel yönetimler özerklik şartını bazı maddelerine çekince koysa da şartı kabul ettiğinden dolayı ona göre düzenleme yapmaya çalışmaktadır. Bunun için şartının temel yaklaşımı; özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetimlerdir. Özerklik şarttı, yerel idarelere merkezi yönetimin vesayetini kabul etmemek, yerel yönetimlere mali kaynakların en azından bir bölümünü kendilerinin koyduğu sınırlar içinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlarla Sağlayabilmek yetkisini vermektir (Çiftepınar, 2006: 134).

5302 sayılı il özel idaresi kanunu incelendiğinde 3360 sayılı eski yasaya göre getirdiği yenilikler kısaca şöyle söylenebilir.

İl özel idaresi yasası, ildeki yerel yönetim birimini, il genel yönetiminin eritildiği bir zeminde yalnızca ‘’İl halkının yerel ortak ihtiyaçları’’ için değil aynı zamanda ‘’İlin yönetimi’’ içinde yetkili kılarak reformlarının hedefini açığa vurmaktadır. Hedef, il düzeyinde yönetim yetkisinin merkezi yönetimden alınması ve il meclislerine devredilmesidir. Bu devlet örgütlenmesinde merkeziyetçilik esasının ortadan kaldırılması ve yerellik esasına göre kuruluşu gerçekleştirilmiştir.

Yeni yasada madde 3-a da il özel idarelerini tanımlarken bu birimlerin ‘’idari ve mali özerklik’’ özelliğine sahip oldukları hükme bağlanmıştır. Bu yasa yerel yönetim özerkliğini merkezi yönetimle ilişkileri, bir başka deyişle sınırları bakımından değil; birimlerin kendilerine ait özelliği ve bu özelliğin içeriği bakımından tanımlayarak yerel yönetimleri ‘’subsidiarite’’ olarak bilinen yerellik ilkesine göre kurmaktadır (Güler, 2004: 8).

Yeni yasayla il özel idarelerine ilk kez idari ve mali özerklik tanınmıştır. Daha önceden il özel idarelerinin idari vesayet uygulaması kapsamında merkezi yönetimin onayına bağlı olarak yaptığı; gerçek ve tüzel kişilere izin ve ruhsat vermek, yasak koymak ve uygulamak, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak, kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek, iç ve dış borç almak, özelleştirme yapmak, yurt içi ve dışındaki yerel yönetimler ve birlikleriyle işbirliği yapmak, Sermaye şirketleri kurmak, gibi görev ve yetkileri artık bu olaya bağlı olmadan yerine getirebilecektir. Böylece idare vesayet uygulamasının kapsamı daraltılarak merkezi idarenin denetim yetkisi zayıflamaktadır (Çiftepınar, 2006: 131).

Yeni yasa ile il genel meclisi başkanlığı validen alınmıştır. Meclis başkanlığı kurumu getirmiş, meclis başkanı il genel meclisi tarafından ve kendi içinden seçilecektir. Meclis gündemini hazırlama yetkisi validen alınarak meclis başkanına verilmiştir. Eski kanunda yılda iki kez kırk gün süreyle toplanırken, yeni yasa ile il genel meclisi her ay toplanan sürekli bir organa dönüşmüştür.

Geçmiş il özel idare yasasında; meclisin kararları valinin onayı ile yürürlüğe girmekteydi. Vali, onaylamak istemediği kararlara karşı idari yargıya başvuramamaktaydı. Yeni yasanın 15. maddesinde, il genel meclisi tarafından alınan karar ve düzenlemelerin tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Sonra vali hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları ise yürürlüğe girmez. Bu maddeden anlaşılacağı üzere, il özel idareleri üzerindeki tipik bir idari vesayet uygulamasına kısmen de olsa son verilmiştir. Yapılan değişiklikle kesinleşen il genel meclisi kararları en geç yedi gün içinde halka duyurulması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hizmetlerde yerindelik kontrolünün yerel meclislere ait olmasına ilişkin ilgili temel ilkeleriyle bu haliyle uyumludur (Demirel, 2014: 176-177).

Tüm bu yasal düzenlemeler eşliğinde il özel idareleriyle ilgili bir değerlendirme yaparsak ülkemizdeki durumu için şu kanılara varabiliriz. Türkiye'de merkezi idare tarafından düzenlenen il özel idareleri, uzun zamandan beri gereksiz ve baş ağrıtan yapılar olarak görülmüş ve bundan dolayı yeni büyükşehir belediyesi yasasınca büyükşehir belediyelerinde kaldırılmıştır. Büyükşehir yapılanması olmayan 51 il de varlığını sürdüren il özel idareleri son zamanlarını yaşadığı görülmektedir. Çünkü büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları adlı yeni bir kurum kurulmuştur (Azaklı ve Tek, 2016: 244).

## 5.2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katılım ve Yapılan Düzenlemeler

Türk kamu yönetimi Avrupa Birliğine katılım ve uyum çalışmaları ve küreselleşme hareketleri çerçevesinde gerçekleşen değişim ve yeniliklere ayak uydurmak için kamu yönetiminde bir takım reform çalışmaları yapmaktadır. Bu çalışmalar daha çok günün getirdiği temsili demokrasinden katılımcı demokrasi anlayışında Türkiye'deki yerel yönetim birimleri olan belediyeler ve il özel idareleri

için hazırlanan reform paketleridir. Bizde bu başlıkta Türkiye'deki yerel yönetimlere katılım için yapılan düzenlemeleri inceleyeceğiz.

### 5.2.1. Belediyelerde Yönetime Katılım Konusunda Yapılan Düzenlemeler

Mahalli idarelerin varlık nedenleri olarak ileri sürülen etmenler, süreç içerisinde büyük bir kısmı önemini ve işlevini kaybetmiştir. Fakat mahalli idarelerin demokrasi okulu olma işlevlerini hiçbir zaman yitirmemiştir. Demokrasi halkın çeşitli mekanizmalar sayesinde yönetime katılma anlamını ifade etmekte olup, bu katılmanın yerel seviyede oluşması vatandaşların dilek ve isteklerine cevap vermede daha başarılı olması beklenmektedir. Demokrasinin yaşama uygulanması açısından en etkili yöntemin doğrudan demokrasi anlayışı olduğu kabul edilmekle birlikte günümüz şartlarında niteliksel ve fiziksel olarak neredeyse imkansız görünmektedir. Çağımızda hızlı nüfus artışı, insanların toplu halde yaşama istekleri ve bu sebeple büyük kentsel yapıların meydana gelmesi neticesinde, yönetim mekanizmasında temsili demokrasinin uygulanması zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. Fakat küreselleşmeyle birlikte artan teknolojik gelişmeler ve iletişim demokrasisinin gelişmesi sonucu temsil sistemindeki yetersizliğin katılımcı bir demokrasi anlayışıyla çözüm bulunabileceği belirtilmektedir.

Bunun neticesinde hem günün getirdiği anlayış çerçevesinde hem de Avrupa Birliğine uyum sürecinde Türkiye'de katılımcı demokrasi anlayışını arttırmak ve geliştirmek için 5393 sayılı belediye kanunu hazırlanmış ve bu kanunla katılımcılık anlayışına pareler olarak bir takım yeni açılımlar getirilmiştir. Bu açılımları kısaca şöyle özetleye biliriz.

Mahalleler mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Mahalle idarecisi olarak muhtar, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür.

Bu doğrultuda belediyeler mahallenin ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için imkanları çerçevesinde ayni yardım yapar, ayrıca alacağı kararlarda mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur.

Hemşehri hukuku değiştirilip herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir denilerek, vatandaşların karar alma ve hizmet aşamalarına katılmaları ve belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinme hakları tanınmıştır. Bu bağlamda belediyeler hemşehriler arasında kültürel ve sosyal ilişkilerin geliştirilmesi ve korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bunu yaparken de üniversitelerin, sendikaların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, uzman kişilerin ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını sağlayacak tedbirler alır.

Belediyelerin yetki ve sorumlulukları kapsamında hizmetleri, halka en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunarak, bu sunumda yaşlı, engelli, dar gelirli ve düşkün kimselerin durumları göz önüne alınarak uygun yöntemler uygular.

Belediyeler yetki ve imtiyazları kapsamında halkın belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini anlamak için kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanı uygun usullerle vatandaşlara duyurulur ve bu toplantılar halka açıktır. Ayrıca Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin önerisi üzerine, toplantıya katılan üyelerin salt çoğunlukla alacağı karar neticesinde toplantının kapalı yapılması kararlaştırılabilir. Meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenip en az üç gün önceden üyelere ve çeşitli yöntemlerle halka bildirilir. Bu toplantılarda alınıp kesinleşen kararlar ise yedi gün içinde uygun araçlarla halka bildirilir.

İhtisas komisyonları kurularak, sivil toplum örgütlerinin, mahalle muhtarlarının, sendikaların, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve üniversitelerin gündemdeki konularla ilgili kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü, ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirebilmeleri yetkisi tanınmıştır (Ruige, Üstkent ve Micka, 2014: 33).

Türkiye'de yerel yönetimlere katılma uygulamalarından birisi de stratejik planlamadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının hazırlamakla zorunlu oldukları stratejik planların, hazırlık, uygulama ve denetim süreçlerinde halkın etkin rol almaları için bir düzenleme yapılmıştır. Yapılan 5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Yasası'na göre kamu kuruluşlarının stratejik yönetim anlayışıyla yönetilmeleri istenirken, bu planlama süreçlerinde kamu hizmetlerinden etkilenen tüm paydaşların katkılarının sağlanması amaçlanmıştır. Bu katılımcılık ilkesi ''kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerinden yararlanılmasını içermektedir''.

Katılımcılık ilkesiyle ilgili bir başka yenilik ise kent konseyleridir. Kent konseylerinin kurulmasının amacı; kentteki tüm aktörleri bir araya getirmek suretiyle ortak bir akıl platformu oluşturmaktır. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler kentsel hayatı şekillendiren kararlar alırken, kentte yaşayan vatandaşlar ise seçim yolu başta olmak üzere farklı yöntemlerle yönetime katılma eğilimindedirler. Türkiye'de kent konseyleri 5393 Sayılı Belediye Yasası'nın 76. maddesi uyarınca; sivil toplum örgütleri, meslek kuruluşları, siyasi partiler, sendikalar, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve mahalle muhtarları gibi birçok kurumun temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu konseyler, kent yaşamıyla ilgili her konuyu gündeme alıp görüşebilir ve bu bağlamda kararlar alabilir. Alınan bu kararlar belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınıp değerlendirileceğini belirtmiştir (Çetin, 2010: 27-28).

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım durumu ise; eğitim, sağlık, çevre, spor, sosyal hizmet ve yardım, trafik ve kültür hizmetleriyle kadınlara, çocuklara, yaşlılara, özürlülere, düşkünlere ve yoksullara yönelik hizmetlerin yürütülmesinde kentte katılımı ve dayanışmayı sağlamak için gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanır (Fırat, 2009: 62).

Ülkemizin değişen ve gelişen şartlar neticesinde kendisini yönetim ve siyaset alanında yenileme ihtiyacının ortaya çıktığını görmekteyiz. Bu ihtiyaçlar neticesinde ve özelliklede Avrupa Birliğine üye olmak için yapılan bu çalışmalar, yerel yönetim bazında ele alındığında daha önem verildiği ve üzerinde durulduğu görülmektedir.

Bu bağlamda Avrupa Komisyonunun hazırlamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bir örnek teşkil etmektedir. Bu şart yerel yönetimlerde özerkliğin arttırılmasını temel amaç olarak belirlemiştir ve birçok Avrupa ülkesi bu şartı imzalamış ama bazı maddelerine de şerh koymuştur. Türkiye'de bu örnek teşkilinde yerel yönetimlerini hizmette yerellik ve katılımcı bir yapıya dönüştürmek için bir takım yenilikler yapmıştır. Belediyelerle alakalı olarak yapılan bu yenilikler halkın yerel yönetimlere katılmalarını arttırmak için hazırlanmıştır. Örneğin, hemşehri hukukunun değiştirilmesiyle herkes ikamet ettiği yerin hemşehrisidir denilerek, vatandaşların yönetimde karar alma aşamalarına katılmaları hedeflenmiş, belediye meclis toplantı yeri ve zamanı halka duyurularak bu toplantılar halka açık hale getirilmiş, kent konseyleri kurularak katılımı artırmayı planlamış ve günümüz değeri olan iletişim demokrasisinden yararlanılarak, e- belediyecilik sistemi üzerinde önemle durularak katılım hareketini kolaylaştırmaya çalışılmıştır. Ülkemizde bu katılım araçlarının kullanımı henüz yetersiz olmakla birlikte ilerleyen yıllarda özelliklede m- belediyecilik sayesinde artacağı düşünülmektedir. Çünkü günümüz kimilerine göre akıllı telefon çağı olarak adlandırıldığı için her işimizi artık bu küçük aletlerle yapar hale gelmemiz bu teknolojiyi belediye hizmetlerinde de kullanılabileceği fikrini akıllara getirerek bu konu üzerinde çalışılmasını sağlamış ve birçok yeniliği beraberinde getirmesine sebep olmuştur. Artık akıllı kent uygulamaları ile yabacı bir yerde dahi olsanız birçok işleminizi yardıma ihtiyaç duymadan kendi başınıza yapma imkanı vermiştir. Bu da gösteriyor ki, katılımcı yerel yönetim sisteminde teknolojinin öneminin her geçen gün artacağının göstergesidir.

### 5.2.2. İl Özel İdarelerinde Yönetime Katılım Konusunda Yapılan Düzenlemeler

5302 sayılı il özel idaresi kanununda tanımlama yapılırken, il özel idarelerin ''idari ve mali özerkliğe'' sahip kuruluşlarıdır ifadesi AYYÖŞ çerçevesinde yapılmış bir devrim, düşünsel bir değişim ve dönüşüm olarak algılanabilmektedir. Çünkü taraf olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sartı'nda özerklik ilkesi üstünde

önemle durulan bir kavram olup, şarta uyum için bu ilkenin hayata geçirilmesi ve yasalarca da tanımlanması gerekmektedir. Bu bağlamda düzenlenen yeni il özel idaresi kanunu ile idarelerin özerk bir birim olarak görünmesi ve şarta uygun duruma gelmesi yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çerçevesinde atılmış önemli bir adımdır (Görün, 2006: 170).

Bu doğrultuda 3360 sayılı eski il özel idaresi yasasına göre 5302 sayılı İl özel idaresi kanunu incelendiğinde katılımcılık için getirdiği yenilikler kısaca şöyle söylenebilir.

Yeni düzenlemeyle il genel meclisi toplantı yerleri, çalışma dönemleri ve sürelerine ilişkin değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklere göre eski düzenlemede meclis yılda iki kez toplanırken, yeni düzenleme ile bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası önceden belirlenen günde alışılmış toplantı yerinde toplanmasına karar verilerek, katılımcılığın arttırılması istenmiştir.

Yeni yasayla meclis gündemi meclis başkanı tarafından belirlenmekte lakin valinin önerisinin gündemde yer alması da mecburi tutulmuştur. Ayrıca il genel meclisi üyeleri il özel idare işleri ile ilgili olmak şartıyla gündeme öneri sunabilmekte ve bu işlem meclisin salt çoğunluk ile kabul ettiğinde gerçekleşir. Tüm bunlar değerlendirildiğinde her ne kadar valinin gündeme alınması istediği konular gündeme alınacaksa da asıl olarak gündemin meclis başkanı tarafından belirlenmesi ve üyelerine de bu hakkın tanınması, vatandaşların gereksinimlerinin gündeme taşınmasına ve yerel yönetimde katılımcılığı arttıran bir gelişmedir. Buna ilaveten meclis gündemin halka ilan edilmesi halkın bilgilendirilmesi açısından son derece önemlidir (Görün, 2006: 170-171).

Katılımcı demokrasi çerçevesinde ihtisas komisyonları kurularak, sivil toplum örgütlerinin, mahalle muhtarlarının, sendikaların, kaymakamların ve ildeki kamu kuruluşlarının amirlerinin, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve üniversitelerin oy hakkı olmaksızın gündemdeki konularla ilgili kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü, ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirebilmeleri yetkisi tanınmıştır (Erdoğan, 2013: 86).

İl özel idaresi mevzuatına yeni giren stratejik planlama ile toplumun çeşitli kesimleri ile işbirliği bağlamında planlarının hazırlanması istenmiştir. Bu amaçla ilin geleceğinin planlanması doğrultusunda tüm aktörlere görev yüklenmiş olmaktadır. Bu çerçevede vali, yerel yönetimler seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma plan ve programlarına uygun stratejik plan ve yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Hazırlanan stratejik plan, sivil toplum örgütlerinin, meslek odalarının ve varsa üniversitelerin görüşleri alınarak hazırlanıp, il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Bir diğer yenilikte gönüllü katılımdır. Bu düzenleme ile il özel idaresinde katılımcılık anlayışına önem verildiğine başlandığının bir göstergesidir. Bu yeniliğe göre il özel idareleri hizmetlerine gönüllü katılım; eğitim, sağlık, çevre, spor, sosyal hizmet ve yardım, trafik ve kültür hizmetleriyle kadınlara, çocuklara, yaşlılara, özürlülere, düşkünlere ve yoksullara yönelik hizmetlerin yürütülmesinde beldede katılımı ve dayanışmayı sağlamak için gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanmasıdır.

Acil durum planlanması il özel idarelerine; sanayi kazaları, yangın, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak ve bu zararların giderilmesi için ilin özelliklerini de dikkate alınarak gerekli acil durum planlaması yapma, ekipman ve donanım hazırlama görevi verilmiştir. Bununla birlikte planların hazırlanmasında ildeki diğer acil durum planlarıyla koordinasyon sağlanması ve kamu kuruluşları, üniversiteler, ilgili bakanlık ve diğer yerel yönetim birimlerinin görüşlerinin alınması istenmiştir (Görün, 2006: 173).

Yapılan bu değişiklerle genel olarak il özel idarelerinde karar alım süreçlerinde bölgedeki diğer meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin de görüşlerini dikkate alarak demokratik katılım bağlamındaki yükümlülüklerini yerine getirmeye çalışılmaktadır.

## 5.3. Yerel Gündem 21

Gündem 21, 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda kabul edilen, 21. yüzyılın gündemini oluşturmaya yönelik içerdiği 40 bölüm ile çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkılmasını ve sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesini amaçlayan bir küresel eylem planıdır. Bu plan, küresel düzeyde, sürdürülebilir kalkınma konusunda devletlerin ortaya koyduğu en önemli uzlaşının ifadesi olarak yansıtılmaktadır. Gündem 21 anlayışı çağımızda ''küresel ortaklık'' kavramını dile getirmekle birlikte, bu kavramın tüm dünya geleninde yönetimdeki geleneksel anlayış yerine, yönetişim kavramına yer vermesini vurgulamaktadır. Bu yeni kavram neticesinde yönetim sisteminde merkezi idarenin yanında; yerel yönetimleri, sivil toplum kuruluşlarını ve diğer aktörleri ortak olarak nitelendirmeye başlamıştır (Deniz, 2013: 394).

Demokrasinin bir yönetim biçimi olarak yaygınlaşmasından itibaren uygulamalardan ortaya çıkan sonuç, temsili demokrasinin halkın yönetime katılmasını ve yönetimde söz ve karar sahibi olmasını sağlayamadığıdır. Siyasal demokrasiden söz edebilmekle birlikte, yönetsel demokrasiden bahsetmenin mümkün olmadığı bu sonuç, yeni demokrasi formlarının aranmasına neden olmuştur. Demokratik uygulamaların çoğulcu ve katılımcı politikaların en somut biçimde gerçekleşme olanağını ve ortamını bulduğu yerel yönetimler bu arayışların doğal olarak ana eksenini teşkil etmiştir. Katılımcı demokrasi olarak tanımlanan bu yeni form içinde yeni bir yönetim model ve anlayışı da ortaya çıkmaya başlamıştır. Artık geleneksel yönetim anlayışının yerini katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı "çok aktörlü yönetim" olarak tanımlanan yeni bir yönetim anlayışının aldığı görülmektedir (Yıldırım, 2014b: 88).

1992 Rio Bildirgesi'nden sonra, başta çevre ve sürdürülebilir kalkınma sorunları olmak üzere birçok kamu politikası alanında katılımcı yaklaşımlar, politika sürecinin her aşamasında önemli ve gerekli bir araç olarak kabul edilmiştir. *Katılımcı yaklaşımlar*, temsili demokrasinin ötesine geçerek resmi siyasal ve yönetsel çevrenin dışında kalan kişilerin ve örgütlerin politika sürecinde söz hakkı olmasını

savunmaktadır. Yerel Gündem 21 anlayışı yerel sürdürülebilir kalkınma ile yönetim sorunlarına geniş kapsamlı bir stratejik planın hazırlanmasını ve hazırlanan bu planın yerel yönetim düzeyinde uygulanması ile yerel Gündem 21 oluşumunun hedeflerine varılmasını sağlayan katılımcı bir yönetişim anlayışını benimsemektir. Yönetimde katılımcı bir eylem planlaması sistemini benimseyen yerel gündem 21 anlayışı, tüm dünyada sergilediği yaklaşımla yönetimde ‘’yerel yönetişim’’ anlayışını ifade etmektedir. Yerel gündem 21 oluşumu sıradan bir yerel program değil, aksine benimsediği yerel yönetişim kavramı ile tüm aktörleri kucaklayan yeni bir yönetim sistemi geliştirilmesini savunan bir anlayıştır. Bu anlayışla; farklı aktörler olan özel sektör kuruluşları, basın-yayın kuruluşları, dernekler ve vakıflar, yurttaş girişimleri, meslek odaları, akademik kuruluşlar ve sendikalar gibi meydana gelen sivil toplum kuruluşlarının yönetim aşamasında yerel yönetimler ile ‘’ortaklık’’ anlayışına varan yeni bir düzenin oluşmasını sağlamaktadır (Deniz, 2013: 395).

Yerel Gündem 21 uygulamaları Türkiye’de 1997 yılı sonunda, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) desteğiyle, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME)’nın koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” projesi ile başlamıştır. Bakanlar Kurulu’nun kararıyla başlatılan bu proje, ilk etapta iki yıllık bir uygulama dönemi öngörmekteydi. Projenin başarılı olması sonucunda Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ikinci aşamaya de destek olma sözü vererek Bakanlar Kurulu’nun da onayından sonra, “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması”, ismini taşıyan ikinci aşama projesi 2000 yılında başlatılmıştır. İkinci aşamada yeni projelerin başlatılmasıyla proje ortağı yerel birimlerin sayısı 50’yi aşmış ve sonrasında uygulanmakta olan projelerin kapsamı genişletilerek uzun vadede bir ‘’Program’a’’ dönüştürülmeye başlanmıştır (Bozkurt, 2014: 234).

Türkiye’de Yerel gündem 21 uygulaması ile yerel yönetim birimlerinin ve sivil toplum örgütlerinin katılımcı demokrasi hedeflerine ulaşmadaki önemli rolleri olduğu belirtilmiş ve sürdürülebilir bir gelişme için bu aktörlerin her yerel yönetim biriminde bir gündem 21 oluşturmaları öngörülmüştür. Bu projeyle Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin demokratik ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmaları ve sivil

toplum örgütleriyle çok yönlü ve yoğun bir işbirliğine girmeleri hedeflenmektedir (Görmez ve Ökmen, 2009: 123).

Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamalarına bakıldığında, tüm kentler için geçerli olabilecek ek bir modelden çok, her kentin özelliklerine ve tercihlerine bağlı olarak gelişen, ana çizgilerde benzerlikler göstermekle birlikte, yapılarında ve işleyişlerinde belirgin farklılıklar gösteren modeller olduğu görülmektedir (Deniz, 2013: 397). Bunun neticesinde Türkiye'de yerel gündem 21 uygulamasının temel hedeflerini şöyle söyleyebiliriz. Gündem 21 projesine katılan yerel yönetim birimlerinin sayılarında artış sağlamak, yeni proje ortağı illerde eylem planları oluşturulmasını sağlanmak, yeni proje ortağı illerde katılımcı süreçler oluşturmak, halkın bilgilendirilmesine ve uluslararası tanıtımına yönelik kampanyalar yapmak ve Gündem 21 sürecinin uzun vadeli sürdürülebilirliği için destek görmesini sağlanmak (Yıldırım, 2014b: 85).

Çocuklar ve engellilere daha fazla eşitlikçi fırsatlar yaratabilmek, gençleri hem bugünün hem de geleceğin yöneticileri olarak kabullenmek, kadınların kentsel yaşama daha etkin katılmalarını sağlamak, bireylerin sorumluluk taşıyan yönetim ortakları olarak davranmalarını sağlamak, ortak noktalarda anlaşmaya dayalı uzlaşmacı bir yönetim anlayışı geliştirmek ve sonuçta tüm bunlar için gerekli eğitim seminerlerini hazırlayarak bu konuda bir bilinç oluşturmak, Yerel Gündem 21 kapsamında hedeflenen öncelikler arasında gösterilmektedir (Deniz, 2013: 396).

## 5.4. Türkiye'de Yerel Yönetimlere Katılım Türleri ve Yolları

Klasik ve en yaygın katılım biçimi olan seçimlerde oy kullanma, günümüz modern demokrasilerinde yönetim sorunlarını çözememekte ve halkın istek ve talepleri karşısında yetersiz kalmaktadır. Çünkü artık günümüzde temsili demokrasi anlayışı sınırlı bir demokrasi olarak görünmektedir. Bunun neticesinde vatandaşlar sınırlı olan seçimler dışında da yönetimde yer almayı isteyip, yaşadığı alanı biçimlendireceği, etkileyip denetleyebileceği bir yönetim şekli istemektedirler (Görün, 2006: 167).

Bunlar arasında özellikle Kent Konseyleri, Meclis Toplantıları, Halk Oylaması, Halk Toplantıları, Kamuoyu Yoklamaları, İletişim Demokrasisi, Yurttaş Kurulları, Danışma Kurulları ve Gelecek Atölyeleri gibi katılım uygulamaları yer almaktadır. Bu bölümde de Türkiye'de yerel yönetimlere katılmak için uygulanan katılım türleri ve yollarını inceleyeceyiz.

### 5.4.1. Kent Konseyi

Belediye kanunumuzun ''Kent Konseyi'' başlıklı 76. Maddesi ülkemizdeki kent konseyi sistemini düzenleyen maddedir. Buna göre kent konseyleri; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kent yaşamının sürdürülebilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, çevreye duyarlılık, hesap sorma ve hesap verme, etkinlik, verimlilik, katılımcılık ve yerellik ilkeleri kapsamında yerel halkın yaşadığı yerde söz sahibi olması için yapılan bir katılım mekanizmadır (Kaypak, 2011: 140). Kent konseyleri mekanizması, batılı örneklerinde bir "karar alma mekanizması" olarak tasarlanmışken, ülkemizde ise; yalnızca bir ''danışma mekanizması'' olarak tasarlanmıştır. Fakat, bu böylede olsa, bu mekanizmaların katılımcılık anlayışı bakımından son derece önemli yapılandırmalar olduğu gerçeğini değiştirmez (Özgökçeler, 2014: 73).

Kent konseyi kavramı ile amaçlanan, yerel yönetim birimlerinin çalışmalarına vatandaşların katılımını sağlamak için, en alt seviyedeki yerel yönetim birimlerinden yukarıya doğru örgütlenerek, çeşitli aktörlerin temsilcileri ve uzmanların eşliğinde oluşturulan konseylerin dinamik bir yapıyla çalışmasının sağlanmasıdır. Bu konseylerle kent ile ilgili her türlü meselenin araştırılıp incelendikten sonra oluşturulan raporların kamuoyuna sunarak, bir beyin fırtınası ile sorunların çözümüne ve geleceğe yönelik değerlendirmeler yapılmasına katkıda bulunmaktadırlar (Görün, 2006: 168).

Kent konseyi ile ilgili düzenlemeye göre, belediyeler; sendikaların, sivil toplum örgütlerinin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin, siyasi partilerin ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile oluşan konseyinin faaliyetlerinin

etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve sürdürebilirlik ilkeleri kapsamında yürütülmesi aşamasında destek sağlar. Konseyde alınan görüşler ve istekler belediye meclislerinde gündeme alınarak değerlendirilir. Burada yalnızca değerlendirmeden söz edilmesi, kent konseylerinin görüşlerinin dikkate alma zorunluluğu anlamına gelmemektedir. Oysa böyle bir zorunluluk olmalı ve bunu sağlama görevi de belediye başkanına verilmelidir (Çukurçayır, 2015: 109).

8 Ekim 2006'da yayınlanan Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 1. maddesinde ve Belediye Kanunun ilgili maddesinde öngörülen amaçların kent konseylerinin de genel amaçları olduğunu belirterek, şu şekilde sıralayabiliriz: Kent yaşamında kent vizyonunun geliştirilmesi, Kent yaşamında hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, Kentin hak ve hukukunun korunması, Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, Çevreye duyarlılığın artırılması, Sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın artırılması, Saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetişim ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması Bu amaçların gerçekleştirilmesiyle kentte katılımcı bir yönetim anlayışının yaygınlaştırılması ve kentte yaşayan herkesin kent yönetiminde söz sahibi olabilmesi hedeflenmektedir (Çukurçayır, Eroğlu ve Sağır, 2012).

Kent konseylerine ilişkin olarak bu kurumların belediyelerce kurulması ve belediye başkanlarının liderliğinde ve yönlendirilmesinde olması katılımı olumsuz yönde etkilememelidir. Çünkü başkanlar zaten yerel halkın seçtiği kişiler olduğu için bu kurumların demokratikliğine saygı duyulmalıdır. Bu kurumlar için önem teşkil etmesi gereken asıl mevzu ise bu kurumların aldığı kararlarının bağlayıcı bir nitelik kazandırılmasıdır. Çünkü bu kurumlarda görev alan kişiler yaptıkları ve almış oldukları kararların değerlendirilmesini ve önem teşkil etmesini beklemektedir. Yoksa bu kurumlar vatandaşların bir etkinlik faaliyeti olarak gördükleri bir yapıya dönüşürler. Bu yüzden bu tür mekanizmalar kurulurken görev ve yetki bakımından da haklarının verilmesi gerekmektedir.

### 5.4.2. Meclis Toplantıları

Bu katılım yöntemi, belirli meclis toplantılarına yurttaşların katılımını sağlanarak, yurttaşların talep ve sorunlarını yönetime ve meclise iletilmesini sağlayabilecek bir yönetimdir. Buna göre, yurttaşların bilgi eksikliğinin giderilmesi ve konuların meclise taşınması da sağlanmış olur. Yurttaşın ne kadar sorunlarını iletebildiği, her kesimden yurttaşın ne kadar katılabildiği, ne kadar belirli grupların platformuna dönüştüğü gibi sorunların yanıtlanması güç olsa da, birçok yerel yönetici tarafından benimsenen ve uygulanmaya çalışılan bu metot sayesinde, vatandaşların sorunlarını yerel temsilcilerine anlatma olanağı bulabilmektedirler (Çukurçayır, 2012: 156).

### 5.4.3. Halk Oylaması/Referandum

Doğrudan demokrasinin alt biçimlerinden biri olan halk oylaması (referandum) sorunlar üzerinde, halkın bir araya gelerek değil, tek tek doğrudan karar vermelerine dayanmaktadır. Halk oylamasında belli bir konu ile ilgili hazırlanan bir metnin onaylanması söz konusudur. Halk karar alma sürecinde etken olarak yer almaktadır ve egemenliğini kuvvetlendirmektedir. Halk oylaması dönemlerinde halk kitle iletişim araçlarını yakından takip ederek, ekonomik, sosyal ve siyasal problemler hakkında daha fazla bilgi sahibi olur. Halkın kamusal sorunlar hakkında düşünmesini sağlamaktadır. Bu bağlamda halk oylamasının demokratik eğitime katkı sağladığını söylemek mümkündür. Yöneticilerin halka karşı duyarlı olmaları sonucunu yaratmaktadır. Halkın kent ve kent yönetimine karşı yabancılaşmasını önlemektedir. Hemşehrilerin kent sorunlarına karşı ilgilerinin artmasına katkıda bulunmaktadır (Erdoğan, 2013: 74-75).

Türkiye referandum bakımından zengin bir geçmişi bulunmaktadır. Bunlar 1961 anayasası referandumu, 1982 anayasası referandumu, 1987 anayasa değişikliği referandumu, 1988 anayasa değişikliği referandumu, 2007 anayasa değişikliği referandumu ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi başta olmak üzere birtakım anayasa değişiklikleri, 2010 anayasa değişikliği referandumu ve son olarak ta 16 Nisan 2017 de yapılan olan partili Cumhurbaşkanlığı anayasa değişikliğidir.

Görüldüğü gibi bu yöntem Türkiye'de birçok kez halkın görüşünü almak için uygulanmış bir sistemdir.

### 5.4.4. Halk Toplantıları

Yerel yönetim birimlerinin çeşitli organizasyonlarla düzenledikleri halkı bilgilendirme ve yapılacak eylem ve hareketlerin yöneticiler ve vatandaş tarafından tartışılmasını sağlayan toplantılardır. Bu toplantıların yerel meclislerde alınacak olan kararlara karşı büyük bir etkileme gücü olduğu bilinmektedir. Ayrıca bu toplantılar halk ile yönetim arasında bilgi akışının güçlü bir biçimde sağlanmasına katkıda bulunurlar. Bu toplantılarda vatandaşlar tartışılacak gündem maddeleri üzerinde sözlü ya da yazılı önerilerde bulunabilmektedirler (Görün, 2006: 167-168).

### 5.4.5. Danışma Kurulları

Yönetim faaliyetleri aşamasında yerel halkın ve sivil toplum örgütlerinin karar alma ve uygulama süreçlerinde görüşlerine başvurulması amacıyla düzenlenen oluşumlardır. Danışma kurulları çeşitli demokratik aktörlerin, uzmanların, meslek kuruluşlarının ve halk temsilcilerinin katılımı ile oluşturulan ve yaptığı düzenlemelerle yerel yönetimlere örnek teşkil etmesi, kamu bilincinin ve sorumluluğunun geliştirilmesinde önemli bir faktördür. Bu sayede yerel yönetim yetkilerine halkın istek ve görüşlerini iletmede bir aracılık işlevi görmektedir (Görün, 2006: 168).

Türkiye'de halk danışma komitelerine benzer yapılanmalar oluşmaya başlamıştır. Iğdır'ın Tuzluca Belediyesi tarafından halk danışma meclisleri kurulmuştur. Tuzluca halk danışma meclisi yerel yöneticiler ve halkın katılımı ile her üç ayda bir toplanmaktadır. Toplantıda Tuzluca ilçesine yönelik sorunlar ve sorunların çözümü tartışılmaktadır. Ayrıca toplantı dönemine kadar yapılan faaliyetlerin değerlendirilmesi de yapılmaktadır (Erdoğan, 2013: 76).

### 5.4.6. Planlama Çemberleri

Planlama Çemberleri, rastlantısal örnekleme metoduyla seçilen bir grup vatandaşın günlük çalışmalarından artan bir zamanda, toplumsal sorunların çözümü için uzmanlar eşliğinde meydana gelmiş çalışma gruplarına katılmalarını öngören bir demokratik katılım yöntemidir. Grup çalışmasına dayanan yöntem, çeşitli kentsel sorunların çözümü için yaklaşık üç haftalık bir süreyle çalışmayı öngörmektedir. Kentsel ulaşım, çevre sorunları, yeşil alan çalışmaları, kentsel alanların yeniden biçimlendirilmesi gibi temel konularda uzmanlar eşliğinde yürütülen çalışmalar sonucunda elde edilen rapor kent yönetimine sunulur. Tavsiye niteliğindeki bu raporu kent yönetimi dikkate alıp almamakta özgürdür. Ancak, yurttaşların belli konulardaki düşünceleri ve önerilerinin bir programa dönüştürülerek kamuoyu oluşturulması önemli bir kazanç olarak görülmektedir (Çukurçayır, 2015: 86).

### 5.4.7. Yurttaş Girişimleri ve Kurulları

Yurttaş girişimleri kavramı 1968 kuşağı ile birlikte dünyada yaygınlaşan katılımcı demokratik hareketleri anlatmaktadır. Yurttaş girişimleri, Avrupa'da temsili demokrasi krizini aşmada ve yurttaşın devlet karşısında kendini anlatmasında oldukça önemli işlevler yerine getirmişlerdir ve bugünde getirmeye devam etmektedir. Bu hareketler, kendiliğinden, sürekli olamayan ve çeşitli kamusal politikalarla ilgili hoşnutsuzluklara karşı oluşan ve bunları değiştirmeye yönelik politik hareketlerdir. Türkiye'de 1980'li yıllarla birlikte sivil toplumun güçlenmesine koşut olarak yurttaş girişimleri de gerek çevre, kadın, ekonomi gibi konularda gerekse siyasal konularda önemli bir toplumsal taban kazanmaya başlamış ve bugün önemli bir etki düzeyine ulaşmıştır. Örneğin Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı'nın (TESEV) oluşturduğu Aydınlık için Yurttaş Girişimi; Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı'nın (TEMA) etkinlikleri, Gündem 21 örgütleri, Çağdaş Yaşamı Destekleme Dernekleri gibi dernekler, sosyal yardımlaşma ve dayanışma dernekleri önemli yurttaş girişimlerine kaynaklık etmektedir (Çukurçayır, 2015: 85).

Yurttaş Kurulları ise; daha çok toplumsal yapının görmezden geldiği grupları, yerel karar alma süreçlerine dahil etmek amacıyla oluşturulmuştur. Yaşlılar, kadınlar, çocuklar ve yabancılar bu gruplardan bazılarıdır. Kurul üyeleri belirtilen toplumsal grupların içinden seçilmekte ya da gruplarının temsilcileri seçilmekte ve bunlar karar alma süreçlerine dahil edilmektedir. Kurullar, yalnızca danışmanlık işlevi görürler, yönetimin yerine geçip karar vermezler. Ancak, yönetimi etkileme güçleri yüksek olan oluşumlardır (Çukurçayır, 2012: 149).

### 5.4.8. Kamuoyu Yoklamaları

Kamuoyu araştırmaları genel yararı ilgilendiren yerel hizmetler hakkında karar vermeden önce yerel topluluğun konu üzerinde ne düşündüğünün belirlenmesinde kullanılabilecek önemli bir yöntemdir. Genel olarak kamuoyu araştırmaları, kamuoyunu temsil etmek üzere seçilen bir örnek grubunu oluşturan bireylerle görüşerek veya anket soru kağıdı gönderilerek belirli bir ya da birkaç konu hakkındaki eğilimlerini, görüşlerini, kanaatlerini ya da kimi zaman tutum ve davranışlarını belirlemek üzere yapılan araştırma şeklinde tanımlanmaktadır (Yıldırum, 2014: 84).

### 5.4.9. Gelecek Atölyeleri

Gelecek atölyeleri, çağdaş yönetimlerin yararlandığı katılım yöntemlerinden biridir. Sosyal ve çevresel fantezilerin ve sorumluluğun eyleme geçirilmesi için, uzun soluklu ve oldukça faal bir metot olarak görülmektedir. Gelecek atölyelerinde, planlama, örgütlenme, katılımcılık sosyal ve kültürel sorunlar ve gençlerle ilgili çalışmalar ağırlıklı olarak işlenilen konulardandır. Bu yöntemin başarılı olabilmesi için yeni bir moderatöre ve grup dinamiklerini yönlendirilebilen bir eşgüdümcüye de önemli ölçüde bağlıdır. Gelecek atölyeleri, zihinsel yenilenme mekanları olarak da görülmektedir. Yurttaşın, gelecek planlanmasına, demokratikleşme sürecine yaratıcı ve yenilikçi özellikleriyle katılmasını amaçlar.

Bu atölyelerde bir yönetici eşliğinde çalışan vatandaşlar, bir beyin fırtınası ile talep ve istekler ortaya konur ve bu sonuçlar değerlendirilir (Çukurçayır, 2012: 149-150).

### 5.4.10. İletişim Demokrasisi

İletişim dünyasında yaşanan hızlı gelişmeler ve internet kullanımı dünyayı her alanda değiştiren, dönüştüren ve etkileyen unsurlar olarak yönetimi de etkilemiştir. Özelliklede internet kullanımının dünya genelinde artması sonucu bilginin, ekonominin, siyasetin, kültürün ve sosyal yaşamın tüm dünyada sınırlarını kaldırmıştır. Bu gelişmeler neticesinde siyasal sistemde iletişim demokrasisinden söz edilmeye başlanmakta ve demokrasiye ne gibi yenilikler katabileceği üzerinde araştırmalar yapılmaktadır. Bu gelişmelerle birlikte internet kullanımı katılımcı demokrasinin uygulanmasında da önemli kolaylıklar sunmaktadır. Doğrudan demokrasinin mekan sınırlarını elektronik demokrasi ile ortadan kalkabilmektedir. Yerel ve merkezi yönetimlerin bu teknolojik nimetlerden faydalanarak gündemindeki politikaları vatandaşlara kolayca danışabilmekte ve geri dönüş alabilmektedir (Eroğlu, 2006: 195-196).

Küreselleşen dünyamızda artık bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla buna özel sektör işletmeleri de dahil olmak üzere internet kullanmaktadırlar. Bu durum karşısında da yerel yönetimler bu teknolojik gelişmelere kayıtsız kalmayarak interneti yönetim ve katılımcılık bağlamında kullanmaya başlamışlardır. Bu bağlamda hazırladıkları web siteleriyle de bunu kullanıma açmışlardır. Bu web sitelerinden yararlanılan alanları şöyle sıralayabiliriz.

1. Kentsel etkinliklerin bildirilmesi
2. Belediye yöneticileri ve belediye meclisleri hakkında bilgiler içermesi
3. Kent hakkında genel bilgiler
4. Belediye etkinliklerinin bildirilmesi
5. Ulaşım araçlarının çalışma planı ve zamanları
6. Spor etkinliklerinin bildirilmesi

7. Resmi veya özel kuruluşların adresleri ve ulaşım bilgilerinin gösterilmesi
8. Önemli günlerin takviminin gösterilmesi gibi (Schaefer, 1997: 172).

Demokratik katılımın gelişen elektronik sistemler aracılığı ile gerçekleşe bilmesi, günümüzde doğrudan demokrasinin önündeki engeller olan zaman ve mekan gibi engelleri ortadan kaldırarak, katılımcılığın maliyetini düşürecektir. Örneğin, katılımcı belediyecilik kavramına olan olumlu etkilerinden birisi de, belediye meclis kararları gibi yönetsel kararların yerel halka elektronik ortamda paylaşılabilmesidir. Bu tip uygulamalar, yönetilen-yöneten döngüsünü ve adlandırmalarını giderek değiştirebilecek bir yapıda olup, günümüz yönetim anlayışına ‘’paydaş’’ olgusunu katabilmektedir (Akdeniz, 2007: 28).

Bu bağlamda geliştirilen e-demokrasi hükümetlerin ve yerel yönetimlerin işlerini kolaylaştırmak ve katılımı arttırmak amacıyla yaptığı girişimdir. Bunun yanında geliştirilen diğer uygulamalar ise; e-forumlar, e-belediye binası toplantıları, e-istişareler, e-referandum, e-oylama, e-kural oluşturma ve e-katılım gibi yeni uygulamalardır (Coleman ve Norris, 2005: 7).

Artık e-belediyecilik ile hem halk-yerel yönetim arasındaki, hem de halkın kendi aralarındaki iletişimin en üst düzeye çıkarılması hedeflenmektedir. Ülkemizde de benzerlerini gelişmiş ülkelerde de sıkça gördüğümüz bazı belediye web sitelerinde, belediyelerin verdiği hizmetler, devam eden projelerin son durumları ve yapılan yatırım miktarları, tüketici şikayet merkezleri gibi bilgi ve hizmetleri bulmak mümkündür. Halktan geridönüş almak için web sitesine konulan iletişim kanalları da bir hayli fazladır. E-belediyecilikle birlikte halkın yaşam kalitesi artacaktır. İnsanlar belediye ile ilgili tüm işlerini belediyeye gelmeden halledebilecek, her tür ödemelerini yapabilecek, beyan ve bildirim yapabilecek, belediye anketlerine katılarak yönetim kararlarına katkı verebileceklerdir (Yıldırım, 2014: 84).

### 5.4.11. Telefon

Telefon yönetsel kurumlara ulaşmak, sorunlarını ve isteklerini iletmek için baş vurulan bir katılım yöntemidir.

Yazılı başvuru ve yakınma yöntemlerinden daha etkin ve ucuz olduğu varsayılmaktadır. Bu yöntemle vatandaşların isteklerini, dileklerini ve sorunlarını iletebileceği bir görevli her zaman telefonun ucunda olması durumu yetkili bir kişi arama sorununu ortadan kaldırmaktadır. Bu yöntem sayesinde bürokratik engellerin kolay aşılması ve yönetimsel gecikmelerin önüne geçilmesi daha kolay olmaktadır (Çukuçayır, 2012: 160-161).

Artık günümüzde belediyelerde mobil (m-) belediyecilikten de söz edilmektedir. Bireyler akıllı telefonları sayesinde indirdikleri uygulamalar ile ister ulaşım olsun, ister haberleşme olsun isterse iletişim olsun yerel hizmetlerden anında haberdar olabilmektedir. Bu yüzden yapılacak olan yeni uygulamalar ile vatandaşların belediye yönetimlerine katılmaları kolaylaşacak ve artış gösterecektir.

### 5.4.12. Dilekçe

Dilekçe en yaygın talep iletme yönetimidir. Hem kişisel görüşme, hem telefon, hem de diğer tüm yöntemlerden daha fazla kullanılmaktadır. Bilinen en eski hak arama ve yönetsel sistemle iletişim kurma yöntemi olarak, dilekçe önemli bir anayasal haktır (Çukuçayır, 2015: 105).

Dilekçe ile idarenin yerine getirdiği herhangi bir hizmetten şikayetçi olmayı veya yapılan hizmetin eksikliği gibi konularını gündeme getirmeye yarayıp, yerel yöneticilerin ve meclislerin kendilerini kontrol etmelerini sağlayıp, vatandaşların istekleri doğrultusunda varsa yapılan yanlışlıkların düzeltilmesini ve halkın çıkarlarını koruyucu davranışlar göstermeleri bakımından dilekçeler önemli bir anayasal hak ve işlevdir (Çukuçayır, 2012: 162). Birde bunun yanında bazı yönetim birimlerimizce kullanılan e- dilekçe hizmeti vardır. Bu hizmet bilindiği üzere teknolojinin bir nevi nimeti olarak daha hızlı ve daha çabuk bilgi ve geri dönüş alınmasını sağlayan yeni bir uygulamadır.

## 5.5. Türkiye'de Yerel Yönetimlere Katılan gruplar ve Katılım Sürecinde Yaşanan Sorunlar

Türkiye'de yerel yönetimler toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel bakımlardan günlük yaşamın belirleyici unsuru haline gelmişlerdir. Bu yönetsel birimlerin gelişme düzeyini yakalaması imparatorluk döneminde dışsal ve içsel etkilerle başlayan bu süreç, Cumhuriyet döneminde ve özellikle Avrupa Birliği ile ilişkilerin yoğunlaşmasıyla birlikte oldukça olgun ve etkin bir nitelik kazanmıştır ve her geçen gün yerel yönetim ve yerel siyaset yurttaşın günlük yaşamında daha da etkin olmaya başlamaktadır (Çukuçayır, 2015: 57-58).

Genel olarak, yapılan demokrasi tartışmalarında yerel yönetim birimlerinin demokrasinin ideal okulu olma ve demokrasinin temel beşiği olduğu düşüncesi kabul edilmektedir. Çünkü bu düşüncenin temel dayanağı, yerel yönetim birimlerinin tarihsel süreç içerisinde merkezi idareden ayrı özerk olarak yapılanmaları ve karar organlarının demokratik seçimle iş başına gelerek, vatandaşların günlük yaşamına etki eden işleri düzenleyip ve bu işlerle ilgili karar almaları olarak değerlendirilebilir (Zeren ve Özmen, 2010: 165).

Bu gelişmeler neticesinde bu bölümde Türkiye'de halkın yerel yönetime katılım sürecinde yaşanan sorunlarla farklı grupların yerel yönetime katılım süreçleri incelenecektir.

### 5.5.1. Kadınların Yerel Yönetimlere Katılımı

Bireyin siyasal sistemle kurmuş olduğu ilişkileri ifade eden siyasal katılma, siyasal olayları izlemek ve bilgi edinmek, siyasal eylemlerde bulunmak, oy vermek, aday olmak ya da siyasal karar mekanizmalarında bulunmak gibi değişik biçimlerde gerçekleştirilir. Siyasal katılma bakımından Türkiye'de bir hak ve kanuni zorunluluk olan oy vermek dışında kadınlar, siyasal katılma ve özellikle "aday olma" süreçlerinde pek görünmemektedirler. Siyasal katılmanın aktif bir boyutu olan aday olma konusunda kadınların eksikliği, öteden beri siyaset bilim literatüründe ve kadın

haklarıyla ilgili çalışmalarda yaygın olarak ele alınmıştır. Kadınların eğitim düzeyleri, geleneksel yaşam biçimleri ve değer yargıları ile bazı yasalarda ayrımcı hükümlerin varlığı gibi tüm dünyada yaygın olarak bulunan kadının siyasal katılımı önündeki engellerin Türkiye içinde geçerli olduğu söylenebilir. Bunlara ilave olarak, Türkiye'deki erkek egemen siyaset yapma biçimi de kadınların siyasal katılımı konusunda önemli engellerden birisidir. Tüm bu süreçlerin bir sonucu olarak ve sosyo-kültürel olarak belirli/pasif görevler yüklenmiş olan (evdeki) kadınların siyasal katılım konusundaki özgüven eksikliklerinin varlığını da vurgulamak gerekir (Mutlu, 2012: 2-3).

Günümüzde yapılan demokrasi tartışmalarında yerel yönetim birimlerinin demokrasinin ideal okulu ve temel beşiği olduğu düşüncesi kabul edilmekle birlikte, yerel halka dolayısıyla da kadınlara ve sorunlarına cevap verebilecek olan en yakın kuruluşlardır. Çünkü yerel yönetimler siyasal yaşama katılmanın en kolay yeri ve ilk adımı olarak halkın kendisini ilgilendiren konularda karar alıcı konuma gelmesinde önemli katkı sağlar. Bu durumun daha da ileriye taşınması içinde halkın katılıma ilgisinin artması, yerelleşme ilkesinin oturtturulması ve yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi bu etkiyi daha da arttıracaktır. Dünya genelinin de sorunu olan siyasal yönetim mekanizmalarında kadın temsilinin azlığı, katılımcılık kavramı ve yerel siyaset ile daha demokratik bir yapıya kavuşmasına yardım etmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler başta olmak üzere yerel siyasetin güçlendirilmesi ve kadın temsiliyetinin arttırılması gerekmektedir (Yaylı ve Eroğlu, 2015: 504).

Bu çerçevede ülkemizde kadınların erkekler ile eşit siyasal haklara sahip olması çoğu dünya ülkesine göre daha önce gerçekleşmiştir. 1923 yılında cumhuriyetin ilan edilmesiyle birlikte yapılmaya çalışılan reformlarla bir taraftan ülkenin ve toplumun yeniden düzenlenmesi, diğer taraftan da kadının vatandaşlık haklarını kazanması sağlanarak ülkede köklü bir reform gerçekleştirilmiştir. Bu reformlar neticesinde laik hukukun kabul edilmesi ile kadının toplumsal yaşama katılımı, çalışma hayatına girişi, eğitimi, siyaseti ve kamu alanlarına girmesi sağlanmıştır (Çağlar, 2011: 59).

Bu bağlamda 1930'da kadınlara belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı tanındı, 1933'te Köy Kanunu'nda değişiklik yapılarak kadınlara köylerde muhtar olma ve ihtiyar meclisine seçilme hakları verildi ve 1934'te Anayasa değişikliği ile kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanındı.

Kadınların, siyasal yaşama katılımın ilk basamağı olarak kabul edilen yerel yönetimlerde temsili de genel yönetim alanındaki duruma paraleldir. Aslında, mevcut örneklere göre tüm dünyada yerel yönetimler, kadınların siyasal katılma konusunda daha üstün oldukları bir alan olarak değerlendirilmektedir. Bunun nedenlerinden birisinin "makam iktidarının az olduğu yerlerde sayılar yükselir" önermesi olduğu ileri sürülmektedir (Mutlu, 2012: 10).

Bu yüzden kadının kamusal yaşama katılması ve toplumsal alanda kendini özgürce açıklayabilmesi uygun bir kentsel çevrenin oluşması aşamasında söz sahibi olması çağdaş düşüncenin ve küreselleşmeyle gelişen toplumların bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun neticesinde ortak yaşamda kadın ve erkek arasındaki dengelemeyi iyi bir şekilde yapmamız gerekmektedir. Çünkü kadın ve erkeğin doğası gereği bir takım farklılıkları vardır ve bu yüzden ortak yaşam alanlarını aynı biçimde kullanmazlar. Bununla birlikte hayatın sunduğu sosyal, kültürel, ekonomik veya mekansal olanaklardan yararlanma imkanları aynı değildir. Bundan dolayı ortak yaşam alanlarına yönelik yanlış politikalar kadınlarla erkekleri farklı şekillerde etkiler. Buradaki sorun sadece ortak yaşam alanlarının kadın ve erkekleri farklı şekillerde etkilediği değil, yapılan siyasetin erkeksi bir seyir izlemesidir. Bu durum yerel yönetim birimlerinde daha fazla görülür. Yerel yönetimler politika yaparken bu farklılıkları hesaba katılmaz ve belli hizmetler cinsiyet farklılıkları göz önüne alınmadan planlanmaktadır. Bunun sonucunda da erkeksi bir siyaset yüzünden kadınların toplumsal yaşamda konumları, öncelikleri, ihtiyaçları, sorunları ve yerel nitelikli gereksinimleri dikkate alınması pek mümkün görünmemektedir. Dahası yetkinin tek bir cins eliyle kullanılması nüfusun yarısının ihtiyaçlarını görmezden gelinmesine neden olacaktır (Çağlar, 2011: 67).

Bunun neticesinde ülkemizde kadınların siyasal hayata katılmalarını arttırmak amacıyla yapılması gerekenler şunlardır;

Öncelikle hukuksal alanda bir eşitsizlik olmamasına rağmen, toplumun kadına bakış açısı değiştirilerek, kadınlarında erkekler gibi toplumsal yaşamda sorumluluk alabileceği ve siyasetin erkek işi olduğu düşüncesi değiştirilmelidir.

Toplumun kadına bakış açısını değiştirmek için öncelikle toplumun eğitim ve bilgi seviyeleri arttırılmalıdır. Ayrıca siyasal sistemde kadın temsilinin arttırılması için siyasi parti kanununda kadınlar lehine düzenlemeler yapılabilir.

Siyasal yaşamda kadın erkek eşitliğinin yakalanması için pozitif ayrımcılık yapılarak parti tüzüklerine kadınlar için kota uygulaması yapılabilir.

Bu düzenlemelerin yanında kadınların siyasal yaşama katılımlarını yükseltmeye yönelik eğitici ve bilgilendirici programların yapılması ve kadınların özgüvenlerini arttırmak için siyasal yaşama katılımları teşvik edilmelidir.

Bu doğrultuda yerel yönetimlerin kadın sorunlarıyla ilgili geniş çaplı çalışmalar yapması ve bu çalışmalarda kadınların dilek ve istekleri dikkatlice değerlendirilerek çözüm odaklı projeler sunmaları gerekmektedir (Yaylı ve Eroğlu, 2015: 520-521).

### 5.5.2. Gençlerin Yerel Yönetimlere Katılımı

1990'lı yıllar sonrasında katılımcılık anlayışının geniş bir tabana yayılmasının önemi giderek artmıştır. Bu çerçevede katılım türlerinin artmasının yanında, katılacak olan farklı gruplarında eşit şartlara sahip olması katılımcılık anlayışı bakımından son derece önem arz etmektedir. Çünkü katılacak olan bu grupların bazıları sosyal statüleri nedeniyle dezavantajlı olarak kabul edilmektedir. Bu dezavantajlı gruplar arasında Birleşmiş Milletler tarafından da kabul edilen gençler bulunmaktadır. Birleşmiş Milletlere göre; gençlerin katılımları ve katılımlarının arttırılması konusunda titizlikle durulması gerekildiği önemle belirtilerek, yerel ve merkezi yönetimlerin bu konu üzerinde kendilerine büyük iş düştüğü belirtilmiştir. Bu kapsamda Birleşmiş Milletlerin gündemlerinden biri de gençlerin yönetimlere katılımları olmuştur.

Bunun neticesinde düzenlenen Habitat II ve İstanbul+5 Konferansı'nda; gençlerin katılım duyarlılığının arttırılması ve yönetimde söz sahibi olmaları için özellikle yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimlerin işbirliği içinde çalışmaları hususu önemle belirtilmiştir. Bu kapsamda Birleşmiş Milletler Johannesburg Uygulama Planı'nın 170. Paragrafında sürdürülebilir kalkınmaya yönelik tüm program ve faaliyetlerde gençlerin katılımının teşvik edilmesi gerektiğini vurgulanmıştır (Özer, 2011: 44-45).

Bir başka uluslararası belge olan Avrupa kentsel şartında gençlerin yerel yönetime katılımı hususunda önemli bilgiler verilmektedir. Yerel yönetimler, Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılma şartı ilkeleri doğrultusunda, geleceğin kentlilerini, erken yaşlarda kent yaşamına katılımları konusunda teşvik etmelidir. Bu katılım, gençlerin demokratik kurum ve kuruluşlara inancını pekiştirir. Gençlerin toplum yaşamına katılımını sağlanması; iş, konut, çevre, kültür, dinlence, eğitim, öğretim ve sağlık gibi konularda gençlerin özel ihtiyaçlarına yönelik tutarlı sektörel politikaların geliştirilmesi, fırsat eşitliğinin tanındığı kapsamlı yerel gençlik politikalarının oluşturulmasıyla mümkündür. Katılım hakkının yanında, kentte yaşamanın bireye ve gruplara sağladığı/sağlaması gerektiği birçok hak da şartta detaylı olarak ele alınmaktadır (Pektaş ve Akın, 2010: 32).

Avrupa Kentsel şartları gençlerin toplum yaşamına katılımının sağlanmasında yerel yönetimlere önemli görevler yüklemektedir. Nitekim Türkiye'de de belediyeler yasası gereği Kent Konseyleri faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamakla yükümlü kamu tüzel kişileri olarak, konsey bünyesinde oluşturulan meclis ve çalışma gruplarına önemli destekler vermektedirler. Bu meclisler içinde gençlik meclisleri de hemen hemen tüm kent konseylerinin vazgeçilmez unsurlarını meydana getirmektedir. Gençlik Meclisleri, yerer karar oluşturma süreçlerinde gençlerin istek ve beklentilerini yansıtan bir mekanizma olarak kalmayarak, diğer aktörlerle gençlerin yönetimde söz sahibi olmaları sürecinde bilinçlendirilmesine katkıda bulunurlar. Gençlik meclisleri ilgili kentteki tüm örgütlü ve örgütsüz gençleri ''STK'lar, üniversite öğrenci birlikleri ve kulüpleri, lise temsilcileri, mahalle temsilcileri, özel kuruluşların gençlik temsilcileri vb.'' bir

araya getirmekte ve bu meclislerin başarıları, yerelleşme ve katılımcılık anlayışının Türkiye'de gelişmesine katkıda bulunurlar (Pektaş ve Akın, 2010: 44).

Sonuç olarak Gençler, toplumsal yaşamda önemli birer aktörlerdir. Bundan dolayı gençlerin yönetime katılımının arttırılması dünya kamuoyunda son 20 yılda üzerinde önemle durulan bir mesele haline gelmiştir. Bu sebeple gençlerin yönetimlerde söz sahibi olarak, kendilerini ilgilendiren veya ilgilendirmeyen tüm konularda karar alma ve uygulama aşamalarında katılımlarının teşvik edilmesi önemle vurgulanmaktadır. Bu çerçevede ülkemizde yasal düzenlemelerle gençlerin yönetime katılmalarını teşvik etmektedir (Özer, 2011: 60).

Çünkü Türkiye gibi genç nüfus oranı fazla olan ülkelerde bu daha da önemli bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunu yaparken de günün getirdiği teknolojik unsurları kullanarak bu katılımı kolaylaştırabiliriz. Bu noktada internetin gücünü kullanmak gerekmektedir. Özellikle yerel yönetimlerin karar verici otoritelerin ve mekanizmaların internette açacakları web ve forum benzeri uygulamalarla gençlerin görüşlerine ulaşmaları kolaylaşmakta ve bu şekildeki uygulamalarla gençler arasında katılımın değişen anlayışını yakalama yönünde önemli bir adım olarak ele alınabilmektedir.

### 5.5.3. Engellilerin Yerel Yönetime Katılımı

Engelliler toplumda yaşayan en dezavantajlı grup olarak nitelendirilmekte ve sürekli olarak sosyal hayatın tüm alanlarında engellerle karşılaşmaktadırlar. Engelliler geleneksel olarak geçmişten günümüze sosyal politika uygulamalarının nesneleri olmuştur (Kesgin, 2014: 1).

Anayasamız evrensel ilkeler doğrultusunda devleti özürlü bireylerin sorunlarının çözümüne ilişkin önlemleri almakla yükümlü kılmıştır. Özürlüler konusu Anayasa'nın 5, 10, 17, 56 ve 60'ıncı maddelerinde genel olarak; 42'nci maddesinde "Devlet durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır", 50'nci maddede "bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar" ve 61'inci maddesinde ise "Devlet sakatların

korunmaları ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır" şeklinde özel olarak doğrudan ve açık bir şekilde yer almıştır (Başaran, 2011: 12).

> *''1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı temel ekonomik ve sosyal hakları koruyan ve politik hakları garanti eden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ilave eden bir Avrupa Sözleşmesi'dir ve Türkiye de Şarta taraf ülkelerdendir. Şartın 15. maddesinde, Özürlü kişilerin bağımsızlık, sosyal entegrasyon ve toplum yaşamına katılma hakkı belirtilmiştir. Buna göre kapsamı genişletilen madde ile Şart, artık sadece mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyona atıfta bulunmakla yetinmemekte, aynı zamanda özürlü kişilerin bireysel sosyal entegrasyon, şahsi bağımsızlık ve toplum yaşamına katılma hakkını düzenlemektedir''* (Fırat, 2009: 59).

Yerel yönetimlerin demokratik katılımın ilk basamakları olduğu gerçeği ve yerel sosyal ihtiyacı karşılayan temel birimlerden oldukları düşünüldüğünde, bu birimlerin Engelliler Yasası bağlamında ve diğer mevzuatlarla engelli haklarını geliştirme ve engellileri sosyal yaşama dahil etme konusunda yapacakları da özel önem arz etmektedir (Kesgin, 2014: 2).

Bunun neticesinde Türkiye'de gerçekleştirilen uygulamalardan biride kent konseylerinde engelli meclislerinin oluşturulmasıdır. Bu uygulamayla artık engellilerin, yaşadığı kente daha da aktif bir birey olması hedeflenmektedir. Bu meclisler sayesinde kendilerini ifade etme imkanı bulan engelli bireyler, damdan düşenin halini damdan düşer anlar felsefesiyle kendileri hakkında alınması gereken kararları kendilerinin oluşturduğu mecliste alarak yerel yönetimciler üzerinde bir baskı unsuru oluşturmaya çalışmaktadırlar. Bütün bunların gayesi engelli bireylerin ulaşılabilirliğinin arttırılmasıdır.

Sonuç olarak ulaşılabilirliğin, bir kent için çağdaş yaşamın göstergesi olduğu bilinmelidir. Bunu gerçekleştirmek içinde hazırlanan yerel politikalar, kentteki tüm hizmetlerinin yerine getirilmesinde engelsiz bir yaşam yeri oluşturma gayesi içinde yapılmalıdır. Bunu yaparken de sadece fiziki mekanları düzenlemek olarak görülmemesi gerekmekte ve aynı zamanda bir anlayış ve tutum değişimini yansıtmalıdır.

Bu anlayışın yerleşmesi için insanların yaşamlarının en az bir bölümünde engelli olabileceği belirtilerek, genel bir bilinç ve duyarlılığın arttırılması amacıyla da eğitim programları düzenlenmelidir (Fırat, 2009: 68).

### 5.5.4. Göçmenlerin ve Vatandaş Olmayan Yabancıların Yerel Yönetime Katılımı

Ülkemiz coğrafi ve jeopolitik konum açısından Avrupa'ya açılan bir kapı görevi gördüğünden yıllardır göçmenlerin geçiş güzergahı olmuştur. Bu sebepledir ki ülkemiz uzun yıllardır göçmen sorunlarıyla uğraşmaktadır. Bunun yeni örneği de Suriye'de yaşanan savaş sonrasında milyonlarca kişinin ülkemize göç ettiğini görmekteyiz. Bu kişilerin sosyal, ekonomik ve politik sorunlarının yanında bir yaşadıkları yerlerde yerel yönetimlere katılma sorunlarıyla karşılaşmaktadırlar. Bu sorun vatandaş olmayan yabancılar içinde geçerlilik göstermektedir. Bir yerleşim yerinde öncelikle katılım için bilgi edinme imkanlarının olması gerekmektedir. Bu Türk vatandaşları için 2003 yılında kabul edilen 4982 sayılı kanunun 4. Maddesinde herkesin bilgi edinme hakkı olduğu belirtilmiştir. Fakat bu maddenin devamında ise Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiliğe sahip olan için bilgi edinme hakları kendileriyle ve faaliyet alanlarıyla alakalı olmak şartıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde değerlendirileceği belirtilmiştir. Bu kanununda gösterdiği gibi yabancılara bilgi edinme hakkını kullanmasını bir takım şartlara bağlamış ve ikamet şartını yerine getirmeyen yabancılara ise bu haktan men etmiştir. Ayrıca bir başka katılım hakkı olan dernek kurma hakkı yabancılar için bilgi edinme hakkında olduğu gibi birtakım şartlara bağlanmıştır. Bu şarta göre yabancılar dernek kurmak için dış işleri bakanlığının izni ve iç işleri bakanlığının onayını alması gerekmektedir. Tüm bunlar gösteriyor ki göçmenler ve vatandaş olmayan yabancıların ülke düzeyinde yerel yönetimlere katılmada sorunlar yaşadığını. Bu durum ülkemiz ve birçok devlet için aynı durumdadır. Son yıllarda da görüldüğü gibi göçmen krizleri birçok Avrupa ülkesini derinden etkilemiştir. Bu durumda yapılacak olan faaliyetler ise bu sorunların en aza indirecek çözüm önlemlerinin alınması olacaktır.

### 5.5.5. Yerel Yönetimlerde Vizyon Sorunu

Türk yerel yönetimlerin temel sorunlarından birisi uzun vadeli, dinamik bir planlama eksikliğidir. Böylesi bir sorunun altında yatan temel neden ise, kurumsal vizyonların oluşturulmamış olmasıdır. Yerel yönetimlerle ilgili literatür tarandığında, Türk yerel yönetimlerin sorunlarını detaylandırmak mümkün olmakla beraber, birçok sorunun ortaya çıkışında etkin faktörün kurumsal vizyon eksikliği olduğu söylenebilir. Çoğunlukla göz ardı edilen ve yerel yönetimlerin içinde bulunduğu birçok sorunun temelini oluşturan bu noktanın, incelenmesi gereken bir konu olduğu anlaşılmaktadır. Ülkemizde, yerel yönetimlerde vizyon ve beraberinde strateji geliştirme, son yıllarda gündeme gelmeye başlamış bir konudur. Bu konuda yeni yerel yönetim yasalarında da bazı adımların atıldığı dikkat çekmektedir. Ancak üst düzey yönetim kadrosu başta olmak üzere yerel yönetim çalışanlarının, çok ciddi bir değişimi gerekli kılması nedeniyle, adapte olmaları kolay gözükmemektedir. Dolayısıyla, konuyla ilgili sadece yapılmış yasal düzenlemelerin yeterli olacağını söylemek güçtür (Yüksel, 2007: 395).

Vizyon kelimesi, gerçekleştirilebilir amaç demektir. Vizyon örgütün geleceğini sembolize etmekte ve uzun vadede neleri yapmak istediğini ortaya koymaktadır. Vizyonun önemi, örgütün farklı birimleri arasında bütünleştirici bir unsur olmasından kaynaklanmaktadır. Güçlü bir vizyonun; idealist olma, özgün olma, ayırt edici olma ve çekici olma özelliklerini taşıması gerekir. Ancak hepsinden önemlisi vizyon gerçekçi olmalıdır (Sobacı, 2008: 107).

Sonuç olarak Türkiye'nin yerel yönetim sisteminin sorunlarının; vesayet, mali, personel, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri çerçevesinde ele alındığı görünmektedir. Bu sorunlar yerel yönetimlerin önemli sorunları olmakla birlikte, temel sorununu vizyoner bakış eksikliği olduğu söylenebilir. Söz konusu eksiklik, kurumsal vizyonun geliştirilememesini de beraberinde getirmektedir. Kurumsal vizyonun geliştirilememesi, yukarıda sayılan birçok sorunun ortaya çıkışında etkin faktör olmaktadır. Ancak Türkiye'nin yerel yönetim sorunları ele alınırken, vizyon eksikliğinin çoğunlukla gözden kaçırıldığı görülmektedir (Yüksel, 2007: 410).

### 5.5.6. Açıklık ve Şeffaflık Sorunu

Ülkelerde uygulanmakta olan rejimlerin niteliği büyük oranda yönetimin şeffaflık ve saydamlık seviyesi hakkında bilgi sahibi olmamıza yarar sağlar. Genellikle demokrasi ile yönetilen ülkelerin yönetim anlayışı; açık ve şeffaf olup vatandaşların istek ve dileklerine duyarlı olurken, demokrasi ile yönetilmeyen ülkelerde yönetim anlayışı; halkın taleplerini göz ardı eden, dışa kapalı, sert kurallara bağlı ve hesap vermekten uzak bir yönetim anlayışı benimsedikleri kabul edilmektedir. Ülkemizin kamu yönetimi anlayışına bakıldığında şeffaflık ve saydamlık anlayışından ziyade, gizlilik ve kapalılık ilkelerinin ağır bastığı görülmektedir. Bu anlayışta ülkemizin geleneksel kültüründen kaynaklanan resmi belgelerin sır olması anlayışından kaynaklanmaktadır. Oysa üye olmaya çalıştığımız AB ve birçok Avrupa devletinde kamu yönetimi şeffaf ve açıklık ilkelerine göre dizayn edilmiştir. İstisna olarak ulusal güvenlik ya da benzer meseleler sır olarak gizli tutulmaktadır. Ülkemiz kamu yönetiminde yukarıda da belirtildiği üzere gizlilik ve kapalılık uygulamaları geleneksel bir özellik olmasına rağmen, özellikle 2000 yıllar sonrasında meydana gelen ekonomik krizler, küreselleşme ve AB'ne üyelik aşamasında kamu yönetiminin yeniden düzenlemesi ihtiyacını doğurmuştur (Akpınar, 2011: 243-244).

Bu bağlamda yurttaşın yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinden haberdar olabilmesi için, kamuoyu bilgilendirme çalışmalarının yanında, yurttaşın ve ilgililerin yönetimde alınan kararlar ve gerçekleştirilen etkinliklerle ilgili bilgi ve belge isteme hakkı tanınmalıdır. Ayrıca, halkı bu hakkı kullanmaya özendirmek amacıyla hakla ilişkiler büroları yeniden yapılandırılmalıdır. Türkiye açısından alınması gereken en önemli yol yasal düzenlemelerin, halkın yönetimin eylem ve işlemleri hakkında bilgi edinmesini kolaylaştıracak biçimde yeniden düzenlemesidir. Mevcut hukuk kuralları, yurttaşa ya da sivil toplum kuruluşlarına bilgi vermeye elverişli değildir. Bu hukuksal bariyer, halkın katılımını zorlaştıran en önemli etkenlerden biridir (Çukurçayır, 2012: 217).

Bunların yanında şeffaflık ziyade önemli olan konu elde edilen bilgilerin anlaşılabilir olmasıdır. Yani halkın şeffaflık neticesinde ulaşılabildiği belge ve dokümanların onların anlayabileceği şekilde açık ve sade olmalıdır. Örneğin belediyelerin yüzlerce sayfalık faaliyet raporları, yerel halkın çoğu kısmınca anlaşılabilir olması mümkün değildir. Bundan dolayı bu belgelerin anlaşılabilir olması için halkın daha iyi anlaması bağlamında daha açık ve daha sade şekilde hazırlanıp yerel halka sunulmalıdır. Bunun neticesinde yerel halk anlayabildiği konu neticesinde yerel yönetime katılımı da artacaktır.

### 5.5.7. Halk Katılımının Yetersizliği Sorunu

Ülkelerde vatandaşların siyasal yaşam faaliyetlerine katılım oranları devletlerin yönetim, siyasi, kültür, ekonomik ve sosyal yaşam yapılarına göre farklılık göstermektedir. Ülkemizde ise vatandaşların yönetime katılımı yasal mevzuatlarımızda olsa da özellikle katılımı düzenleyen kurumlar tarafından ‘’yasak savma’’ faaliyeti olarak görüldüğü söylenmektedir. Bu durum mevzuatlara göre yapılması istenilen uygulamaların bir an önce yapılıp bitmesi gereken işler olarak algılanması neticesini doğurmaktadır ve bu ülkemiz için üzücü bir olaydır. Bununla birlikte ülkemizde birkaç yerel yönetim birimlerimizin yönetimde halkın katılımını arttırmak için çalışmalar yapıyor olsa da bunun “kaideyi bozmayacak istisnalar” kadar az sayıda olduğu görülmektedir. Ülkemizde katılımcılık ilkesinin tam manasıyla oturmamasında geleneksel yönetim sistemimizin etkileri olduğu kadar, bu katılımcılık anlayışının yeni olmasının da etkileri vardır (Zeren ve Özmen, 2010: 167).

İnsanları doğrudan etkilemeyen genel ve soyut meseleler üzerinde halkın katılımını sağlamak son derece zordur. İnsanlar sadece kendi mülkiyetine, evine, kısacası çıkarına dokunan somut meselelere katılmak konusunda isteklidir. İnsanların çoğu siyasal meselelerle uğraşmayacak kadar geçim derdi ile meşguldür. İnsanlara fırsat verildiğinde katılımda bulunacaktır düşüncesi gerçeklerle bağdaşmamaktadır. Nitekim Brezilya’da katılımcı bütçe uygulamaları yurttaşların çoğunun katılımını sağlayamadığı için eleştirilmiştir.

Katılmak istemeyenleri katılıma zorlamak çağdaş özgürlük anlayışı ile bağdaşmaz. Katılımda meydana gelen eşitsizlikler nedeniyle sonuçta zorunlu olarak bazıları kayrılırken bazılarını dışlanmış olacaktır(Demirci, 2010: 28).

Ülkemizde katılımcılık anlayışı çerçevesinde yapılan çalışmalarda, vatandaşların siyasal yaşama katılımının zihinsel düzeyde kaldığı görülmekte ve bir türlü uygulamaya geçemediği belirtilmektedir. Bu bağlamda ülkemizde yapılan bir araştırmada, belediye yönetiminin karar alım aşamasında vatandaşa danışarak işlem yapması hakkında vatandaşlara düşünceleri sorulmuştur ve bu araştırmaya katılanların %86'sı belediyenin karar alım sürecinde vatandaşa danışması gerektiğini belirtmiştir. Bu sorunun ardından ise belediye yönetiminin düzenlediği bir halk toplantısına katıldınız mı? sorusuna araştırmaya katılanların % 90'ı hiç katılmadıklarını söylemişlerdir. Bu konuda 278 belediye üzerinde yapılan başka bir çalışmada, vatandaşlara belediye meclis toplantılarına katılıp katılmadıkları sorulmuş ve katılanların % 75'i katılmadıklarını belirtmişlerdir. Sadece bu araştırmalardan katılımcılık ile ilgili kesin sonuçlara varmanın doğru olmadığı belirtilse de, ülkemizde genel olarak katılımcılık anlayışının desteklendiği fakat söz katılıma gelindiğinde ise gerekli ilginin verilmediği görülmektedir (Zeren ve Özmen, 2010: 167).

Sonuç olarak Türkiye'de halkın yerel yönetime katılımını etkileyen faktörleri kısaca şöyle sıralaya biliriz;

Zaman ve zemin darlığı sebebiyle tüm vatandaşların aktif katılımının imkansız olması, dolayısıyla yine temsili demokrasinin ortaya çıkması yani katılımcılığın "ideal" olarak kalması, genel olarak yetki üstlenilirken sorumluluk üstlenilmesinde bireylerin daha çekingen olması, bireylerin "kentlilik, katılımcılık" gibi kavramalarda tam donanıma sahip olamaması, dolayısıyla kentsel yönetime doğrudan katılamaması, kentli aktörlerin karar süreçlerini etkileyecek güçlerinin olmadığını/olamayacağını düşünmeleri (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009: 53-54).

### 5.5.8. Eğitim Sorunu

Ülkemizde genel bir kanıya göre katılımcılık anlayışı için yasal düzenlemeler ne kadar uygun bir hale getirilse de bu imkanları yeterli düzeyde kullanabilecek eğitimli ve kaliteli vatandaş yapısının olmadıkça katılımcılık ilkesinin tam manasıyla uygulanabilmesi olanaksız görülmektedir. Çünkü bir yönetimde, planlamada ve denetimde nitelikli halk katılımı için eğitim oranı yüksek bir toplum gerektirir (Çukurçayır, 2012: 218).

Yerel yönetimlerle ilgili şimdiye kadar söylediğimiz bütün sorunların temelinde eğitim ve kültür seviyesindeki yetersizliğe dayanmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'de yasal düzenlemeler ne kadar iyi hazırlanmış olursa olsun, halkın eğitim düzeyi yeterli seviyede olmadığı sürece uygulamada sorunlar çıkacaktır.

Yerel yönetimlerin demokrasinin okulu olduğu, yurttaşın bu yönetsel-siyasal yapıda siyasetle yüzyüze geldiği ve demokratik yaşamın erdemlerini algıladığını ve bunu yaşam biçimine dönüştürme şansını elde ettiğini evrensel bir alan olarak görmek gerekiyor. Ancak, Türkiye'de yapılan bazı çalışmalarda, yurttaşın katılımcı bir yerel yönetim için eğitilmesinin yanı sıra, yerel yöneticilerin de eğitiminin bir zorunluluk olduğu ortaya konmuştur. Örneğin, yapılan bir araştırmada, belediyelerin demokratik değerlerin yerleşmesini ve bununla birlikte katılımı da önemsemedikleri ortaya çıkmıştır. Anket çalışmasını yanıtlayan belediye yetkililerinin yarıdan fazlası, belediye organlarının seçimle geldiği için, halkın daha fazla katılımına gerek olmadığını belirtmişlerdir (Çukurçayır, 2012: 220).

Bu yüzden yerel yönetim birimlerimizde demokratik yönetim anlayışını güçlendirmek için katılımcılığı arttırmak ve etkili bir sonuç elde etmek amacıyla, yöneticilere ve devlet memurlarına bu konular hakkında seminerler ve toplantılar düzenlenmelidir. Ayrıca bilginin vatandaşlar tarafından özümlenmesini sağlamak için, toplantılar, seminerler, broşürler, bildiriler ve kitapçıklar düzenlenerek halkın eğitim seviyesinin arttırılması katılımcılık anlayışının etkin ve verimli bir biçimde uygulanmasına yardımcı olacaktır (Çetin, 2010: 28).

# BULGU – ÖNERİ ve SONUÇ

Bu çalışma neticesinde öncelikle, Avrupa Birliğiyle etkileşim sürecinde Türk kamu yönetimi ve yerel yönetimlerin birliğe uyum çerçevesinde yapılan reform çalışmalarının, yerel yönetimlerimize kazandırdıkları yerelleşme ve demokratik katılım unsurlarını açıklamaya çalışılmıştır. Bu bağlamda çalışmamın ilk bölümünde, araştırmanın kuramsal temelleri, hipotezleri ve yöntemine dair tanımlar açıklanmıştır. İkinci bölümünde ise, araştırmanın dünyada ve Avrupa Birliğinde yerelleşme anlayışı araştırılmış ve açıklanmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölümünde ise, Türkiye'deki yerel yönetim yapılanması anlatılmış ve genel olarak Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri ve Türkiye'nin Avrupa Birliğine entegrasyon süreci anlatılmıştır. Dördüncü bölümde ise, Küreselleşmeyle birlikte dünya sistemine hızla giren yerelleşme ve demokratik katılım ilişkisi ve onun getirdiği yeni yönetim sistemleri açıklanmıştır. Katkıyı içeren son bölümde ise, Avrupa Birliğinin etkisiyle Türkiye'de yerelleşme anlayışı ve demokratik katılım yolları başlığında Avrupa Birliğine uyum sürecinde Türkiye de yapılan reformlar ve geliştirilen yerelleşme anlayışı birlikte demokratik katılım yolları ve bu süreçte yaşanan sorunlar ele alınıp incelenmiştir.

Bu çalışma doğrultusunda Türk yerel yönetim sistemini etkileyen yerelleşme ve demokratik katılım iç içe geçtiği ve bu iki yapının birbirlerinin gerekliliği olduğu görülmektedir. Dolayısıyla her ikisinin de tek başına bir anlam ifade etmediği sonucuna varılmaktadır. Bu sebeple bu yapıların Türk yerel yönetim sistemine entegre olmasını sağlayan Avrupa Birliği Türk yerel yönetim sistemi için bir dönüm noktasıdır. Burada akla gelen ilk soru Avrupa Birliği Türkiye'yi birliğe alaçakmı? Sorusudur. Bu soruya cevap olarak hayır almayacak çünkü, Avrupa Birliği bir Hristiyan topluğudur ve Müslüman bir ülke olan Türkiye'yi birliğe üye etmiyeceklerdir denilebildiği gibi evet alacaklardır çünkü, küresel bir güç olmak isteyen Avrupa Birliğinin jeopolitik konum, genç bir nüfus ve ekonomik güç bakımından iyi bir durumda olan Türkiye'yi kaybetmek istemediğinden birliğe üye edecekledir de denilebilir. Fakat burada asıl sorulması gereken soru Türkiye Avrupa Birliğine üye olmalımıdır yoksa olmamalımıdır? diye sormaktır.

Çünkü önemli olan bu durumlar neticesinde Türkiye'nin neler elde edip etmeyeceğidir. Yani Avrupa Birliğine üyelikle birlikte Türkiye'nin kazanımlarının neler olacağıdır. Bu çalışmanın ortaya koyduğu temel saptamaya göre, Türkiye'nin Avrupa Birliğine üye olması durumunda Türk kamu yönetiminin geleceği açısından son derece önemli görülmektedir.

Tüm bu durumların, yani Avrupa Birliğinin kurulması, genişlemesi ve Türkiye'nin de bu birliğe üye olmasındaki temel itici güç dünya ekseninde gerçekleşen küreselleşme olgusudur. Küreselleşmeyle birlikte uluslararası sistemde devletlerarası ilişkilerden oluşan yapısal sistem değişerek küresel aktörleri kapsayan yani uluslararası şirketler ve sivil toplum kuruluşları gibi bir yapısal sisteme geçiş olmuştur. Artık dünya düzeyinde bu yapıların çok büyük bir yaptırımı ve baskısı olmaktadır. Yani küresel ölçekte yeni söz sahibi bu küresel aktörlerdir. Bunun sonucunda da ulus devletler güçlerini yitirerek bir takım yetkilerini yerel yönetimlere devretmişlerdir. Bu yetki devrenin gerçekleşmesinde küreselleşmeyle birlikte yönetim sistemine giren yerelleşme ve demokratik katılım yapılarının büyük bir önemi bulunmaktadır.

Dünyada 1980'li yıllardan sonra küreselleşme birlikte yerelleşme ve bilgi toplumuna geçişle ulus devletlerin etkinlikleri azalarak başlayan her alanda yaşanan değişim ve dönüşüm olgusu kendini yönetim yapısında da göstermiştir. Bu yeni yönetim anlayışı geleneksel yönetim anlayışı olan Weberyan sisteminin aşırı büyümüş, hantal, verimsiz ve merkeziyetçi yapısına karşı çıkmıştır. Bu yeni yönetim anlayışına baktığımızda özellikle, devletin küçültülmesi, yönetim etkinliğinin arttırılması, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi ve işletme yönetim tekniklerinin kamu ve yerel yönetimlere uygulanmasını amaçlar. Bu doğrultuda yeni yönetim anlayışı, kamu ve yerel yönetimler de, stratejik planlama, esnek örgüt yapısı, yumuşak hiyerarşi, adem-i merkeziyetçi, minimal devlet, müşteri vatandaş merkezli yönetişim, performansa bağlı ücret, girişimci yönetici, etkinlik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk, ekonomiklik, hizmette kalite ve çok yönlü değerlendirme gibi roller ve ilkeler benimsenmesine neden olmuştur.

Bu yeni yönetim anlayışa göre devletler sadece kendisi tarafından gerçekleştirile bilen (ulusal güvenlik gibi) hizmetleri sunar ve diğer hizmetleri ise yerel yönetimlere ve özel sektör tarafından çeşitli yöntemlerle sunulmasını amaçlar. Bunun sonucunda yönetimde etkinliğin, verimliliğin ve performansın arttırılmasını hedeflerler.

Bu bağlamda yukarıda belirtilen yönetim yapısı 1980'lerde yeni kamu yönetimi ile başlayan ve 1990'larada yeni kamu işletmeciliği ile süren anlayış ve bu düşüncenin kendisini somutlaştırdığı yönetişim anlayışıdır. Kamu yönetiminde yönetişim anlayışı, merkezi ve yerel yönetimlerde katılım, temsil ve denetimin, aktif bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu siyasal ve ekonomik bir düzeni ifade etmektedir. Bu anlayış doğrultusunda Weberyan kamu yönetiminde var olan bürokrasinin yerini yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yönetişim almıştır. Artık bu anlayışla merkezi idare kamu politikalarını belirlerken tek başına değil de yanına sivil toplum kuruluşlarını, bireyi vb. aktörleri alarak bir yönetişim anlayışı sergilemektedir.

Bu çerçevede yönetim yapısına giren yeni bir yaklaşım olan kamu işletmeciliği ise, 1990'lardan sonra kamu sektörünü modernize etmek için kamu sektöründe daha fazla pazar ağırlıklı düşünmenin ve daha düşük maliyetlere hizmet vermek için geliştirilen bir sistemdir. Küreselleşmeyle birlikte gelişen ve değişen şartlar neticesinde merkezi yönetimler bir takım hizmetleri yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre bırakmaktadırlar. Artık sermaye gücünü elinde bulunduran çok uluslu şirketler ulus devletlerin sınırlarını aşarak, kendi pazarını kurmak ve geleceklerini güvence altına almak için, engel gördükleri ulus devletlerini küçültmek, zayıflatmak ve etkisiz hale getirmek için yönetimi yerele aktarma düşüncesini savunmaktadırlar. Bu bağlamda devlet ticaret ve sanayi ile meşgul olmayacak sadece düzenleyici ve denetleyici bir görev üstlenecektir. Bunun amacı çok uluslu şirketlerin yatırım yapacakları yere veya bölgeye kolayca girmeyi bürokrasi ile uğraşmamayı ve istediği zaman çıkmayı istemektedirler.

Bunun neticesinde oluşturdukları yeni kamu işletmeciliği ile devletin üstlendiği bazı görev ve yetkileri yerele ve özel sektöre bırakmasını istemektedirler. Bu da kamu işletmeciliğinin küreselleşmeyle birlikte uluslararası sistemde söz sahibi olan aktörlerin desteklediği sistemi yansıtmaktadır.

1980'lerde küreselleşmenin getirdiği gelişim ve değişimle birlikte sınırların daraldığı ve bilgi çağının vermiş olduğu imkanlar sayesinde merkezi idareler görev ve yetkilerini gözden geçirmek zorunda kalarak, vatandaş odaklı bir yönetime doğru geçiş yapılması ihtiyacı ortaya çıktığından merkezi idareler yönetimde yerelleşmeye geçmişlerdir. Bu anlayış özü itibariyle bir hizmeti verecek olan en yakın birimin vermesi gerekliliğine dayanır. Yerellik ilkesi ile bireye daha fazla öncelik verilmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilerek insan hak ve özgürlüklerinin koruyucusu olma niteliği kazandırılmak istenmektedir.

Son zamanlarda klasik kamu yönetim yapısının hizmetleri karşılamakta yetersiz kaldığı gerçeğinden yola çıkarak merkezi yönetimin kamusal faaliyetlere ilişkin sorumluluk ve yetkisinin taşra ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk kamu kurumlarına veya özel sektöre aktarılmasıyla hizmetlerin sürdürülmesinin daha katılımcı, daha şeffaf ve özgürlükçü bir yönetim yapısına dönüştürülmesi yerelleşme politikası ile birlikte bir amaç haline gelmiştir. Bu sebeple yönetimde adem-i merkeziyetçi bir anlayış odak noktası haline gelmiştir. Adem-i merkeziyetçilik merkezi idarenin görev ve yetkilerinin büyük bir kısmını yerel yönetimlere devretmesidir.

Yerelleşme anlayışının parelerinde ortaya çıkan bir diğer unsurda demokratik katılım ilkesidir. Bu anlayış klasik kamu yönetimlerinde en çok uygulanan temsili demokrasi sisteminin günün getirdiği çağdaş demokratik anlayışa ayak uyduramaması ve sorunların çözümünde yetersiz kalması sonucu yönetişim anlayışıyla birlikte, temsili demokrasi sisteminin sorunlarına çözüm olarak düşünülüp geliştirilen, halkın direk katılımını sağlayan demokratik bir katılımcılık sistemidir. Bu anlayış yönetimin gizlilikle ve denetimsiz yürütülen bir oluşum olmaktan çıkmasını ve vatandaşla birlikte gerçekleştirilen bir oluşuma dönüşmesini gerçekleştirmiştir.

Günümüz çağdaş siyasal sistemlerde temsili demokrasi anlayışı vatandaş odaklı siyasal bir sistemin oluşması için yeterli görülmemekte ve sadece seçim zamanlarında oy vermek yönetime katılım olarak kabul edilmemektedir. Bu noktada günümüzün yükselen bir değeri olan katılımcılık; şeffaf, saydam, demokratik ve pasif yurttaş yerine aktif yurttaş anlayışını benimsemesiyle birlikte bu özelliklerini daha iyi yansıta bilmesi için yerel yönetim anlayışı çerçevesinde kendini daha iyi açıklamaktadır. Çünkü yönetim yapısındaki sorunlar yerelleşmeyle birlikte halka en yakın olan yerel birimlerce giderilmeye çalışılmaktadır. Bunun nedeni sorunun kaynağında çözüm aranıp daha çabuk ve daha hızlı yaşama aktarılabilmesidir. Artık iletişim teknolojisi sayesinde büyük yapılanmalar için imkansız gibi görünen doğrudan demokrasi anlayışı teknolojiyle birlikte katılımı bir tık uzaklık mesafesine getirmiştir. Bunun sonucunda katılımcılık anlayışıyla birlikte yurttaşlar kendilerini ilgilendiren konularda karar alınırken yönetime katılma imkanı bulup istek ve arzularını kolayca ilete bilmektedirler.

Ancak merkeziyetçiliğin Fransız kamu yönetiminin etkisiyle çok güçlü olduğu Türkiye'de bu etkilerin görülmesi hızlı olmamıştır. Türkiye gibi siyasal ve demokratikleşme sürecini tam manasıyla tamamlamamış ülkelerde küresel etkinin getirdiği yerelleşme anlayışı, merkezi idarenin siyasal ve sosyal gücünün azalacağı, birlik ve beraberliğin bozulacağı endişesi dile getirilmektedir ve bu anlayışın yüksek olmasındaki sebepse Türkiye'deki ayrılıkçı terör hareketlerinin varlığıdır. Bunun neticesinde Türk kamu yönetiminde merkeziyetçilik anlayışına pareler olarak vesayet sorunu ve yetkisizlikten dolayı da mali yetersizlik sorunu önemli bir yer tutmaktadır. Bunun sonucunda yerel yönetimler istenildiği gibi özerkleştirilememiş ve merkezi idarenin taşra uzantısı olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Fakat bu durum Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılması için yerine getirmesi gereken uyum çalışmalarının sonucunda değişmeye başlamıştır.

Türkiye Avrupa Birliği ile etkileşim sürecinde 1999 Helsinki Zirvesi ile aday ülke konumuna gelen ve 3 Ekim 2005'te de katılım müzakerelerine başlayan bir ülke konumundadır. Türkiye'nin bu süreçte yerine getirmesi gereken şartlar Avrupa Birliğinin Kopenhag Kriterleri kapsamında belirlenmiştir.

Bunun sonucunda Türkiye'nin yerine getirmesi gereken şartları içeren katılım ortaklığı belgeleri hazırlanmasına, Katılım ortaklığı belgelerinin akabinde Türkiye'nin şartları nasıl yerine getireceğini gösteren Ulusal Programların hazırlanması ve bu şartların ne ölçüde yerine getirildiğini inceleyen her yıl yayımlanan ilerleme raporlarının hazırlanmasına hedeflenmiştir.

Bu süreçleri izleyen dönemlerde Türkiye'de Avrupa Birliğine uyum için bir takım reform çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmalar özellikle 2000'li yıllar sonrası daha da yoğunlaşmıştır. Bu kamu yönetimi reformları küreselleşmeyle birlikte değişen ve gelişen sisteme ayak uydurmak için yapılan, yurttaşı daha katılımcı kılmak ve yönetimde yerelleşmeyle birlikte yönetişimi hedefleyen bir sistemi getirmek için yapılan çalışmalardır. Bu bağlamda Türkiye'de gerçekleştirilen, saydamlığı amaçlayan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, yerel yönetimleri düzenleyen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, halkın yönetime katılmasını amaçlayan düzenlemelere örnek olarak verilebilir.

Bunlara ek olarak Türkiye'de yerel yönetimlerde yerelleşmeyi ve katılımcılığı arttırmak için şu düzenlemelerde yapılmıştır. Örneğin, Hemşehri hukuku ile herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir denilerek yurttaşın belediyenin karar alma süreçlerine katılma ve belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinebilmesi hakkı tanımlanmıştır. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır denilerek vatandaşları odak noktası haline getirmiştir. Belediye, vatandaşların belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir denilerek yurttaşın görüşlerinin önemini vurgulamıştır. Halkın belediye meclislerine katılımı ve kararların halka duyurumu konusunda düzenlemeler genişletilmiştir. Belediyelerle ilgili son yenilik ise kent konseyleridir. Kent konseyleriyle kentteki tüm paydaşları bir araya getirmek suretiyle kentdaşlık bilincinin geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Bu amacın gerekliliği, kentlerin özgürlük alanlarına dönüşmesi, rant avcılarının işgalinden sıyrılması ve yolsuzlukla mücadele bağlamında kentsel konseyin bir demokrasi okulu işlevini görmesi hedeflenmiştir.

İl özel idarelerinde yapılan düzenlemeler ise şunlardır; il özel idaresinin tanımlamasının yapılması ve bu idarelerinin idari ve mali özerkliğe sahip olduğunun belirtilmesiyle özerkliğinin vurgulanması olmuştur. Katılımcılık bağlamında eskiden yılda iki kez toplanırken şimdi her ayın ilk haftası toplanılması kararlaştırılarak katılımın sürekliliği vurgulanmıştır. Katılımcı demokrasi bağlamında ihtisas komisyonları kurularak yerel aktörlerin yönetime katılması ve görüşlerinin bildirilmesi amaçlanmıştır. Yeni yasa ile İl genel meclisi başkanlığı validen alınarak, Meclis Başkanlığı Kurumu getirmiş ve meclis başkanı il genel meclisi tarafından kendi içinden seçilecektir denilerek seçimle iş başına gelmiş olan kişilerin önemi vurgulanmıştır.

Tüm bu düzenlemelerin yapılmasındaki itici güç bilindiği gibi Avrupa Birliğidir ve onun birliğe üye olmak için aday ülkelerin yerine getirmesi gereken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Tüm bu düzenlemeler birliğe üye olmak için yapılıyor olsa da diğer bir amaçta Türkiye'nin çağdaş uygarlık düzeyine ulaşma çabasıdır. Gerçekleştirilen bu reformlar ülkemizde yönetimden yönetişime geçişle birlikte, katı vesayet, emredici yapılanmalar yerine, saydam, hesap vermeye, destekleyici, tabana dayalı ve demokratik denetime açık olarak gücünü halktan alan adem-i merkeziyetçi ve katılımcı politikalar kurmayı amaçlayarak yeni ilişkiler sistemi kurmayı hedeflemiştir.

Fakat yapılan bu reformlara rağmen ülkemizde hale devam eden yönetim sorunları mevcuttur. Tabi bunlar tek seferde ortadan kalkacak sorunlar değildirler ve zaman içerisinde reformların devamlılığına müteakip ortadan kalkacakları düşünülmektedir. Ülkemizde Kamu yönetimi alanındaki sorunlarından bahsedersek şunları söyleyebiliriz. Bilindiği gibi Fransız kamu yönetimini örnek aldığımızdan dolayı aşırı merkezileşmiş bir yapı mevcuttur. Fakat bu durum yeni reformlarla ve Avrupa Birliğinin itici gücüyle yerelleşmeye doğru gitmektedir.

Bir başka sorun ise, Kamunun aşırı uzmanlaşması ile tek tiplilik ve sonucunda monotonlaşması, verimin düşmesi ve ikame eksikliğinin kaynaklanması sorunudur. Bunun çözümü ise, toplam kalite kavramı sonucu bir kişinin en üst noktaya çıkabilmesi için, çalıştığı bölümün en alt kısmından başlayıp bütün koşulları öğrenip ona göre üst mevkiye yükselmesidir. Bir diğer sorun ise, Yetmezlik sorunu olarak kişinin geldiği mevkinin işlerini yerine getirememesidir. Bu sorunun ortaya çıkışı örneğin; bir pazarlama firmasında çok yetenekli bir pazarlama elemanının, boşalan şirket yöneticiliği mevkisine getirilmesi sonucu, bu kişinin yönetim yapısından anlamamasından kaynaklanan sorunlar neticesinde görevini iyi bir şekilde icra edememesi sorunu ortaya çıkar. Bu yüzden belirli bir mevkide başarılı olan bir kişinin veya memurun başka bir mevkiye çıkarılmadan önce o mevki için yeterli mi, yetersiz mi diye iyice araştırılması gerekmektedir.

E- devlet sorunu, ülkemizde bazı yönetim işlemlerinin tek elden yürütülememesi sorunu vardır. Örneğin; Bizde polis için ayrı, itfaiye için ayrı, ambulans için ayrı vb. numaraların olması, ABD ‘deki gibi hepsinin 911 gibi tek elden yürütülememesi sorunu mevcuttur. Bu düzeltilmesi gereken bir sorundur. Örneğin bir orman yangınında ihbar için orman yangın ihbar hattı numarasını bilmeyen birçok vatandaşımız mevcuttur. Bundan dolayı hem yönetim yapısındaki karmaşıklığın azaltılması hem de vatandaşların daha etkin bildirim için tek numara sistemine geçilmelidir.

Şeffaflık sorunu, kamu yönetiminde açıklıktan ziyade önemli olan asıl mevzu anlaşılabilir olmasıdır. Örneğin; bir belediyenin faaliyet raporunu yerel halka duyurulması, ona şeffaflığı tam olarak kazandırmış olmaz. Çünkü her vatandaşın eğitim seviyesi ve anlama kapasitesi farklı olduğundan, bu tür işlemler yapılırken en sade bir biçim de ve herkesin anlayabileceği bir şekilde yapılması gerekmektedir.

İl Özel İdaresi sorunu, ülkemizde kamuoyu tarafından uzun yıllardan beri statüsü tartışılan bir kurumdur. Yerel yönetim sisteminde ikiliğe yol açtığı ve gereksiz bir kurum olduğu düşünülmektedir. Bu düşünceyi doğrulayacak bir biçimde de merkezi yönetim yeni yasayla 30 tane olan büyükşehirlerde İl Özel İdarelerini toptan kaldırarak yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları adlı yeni bir

yönetim yapısı kurmuştur. Diğer 51 ilde devam eden İl Özel İdareleri ise görüldüğü gibi son zamanlarını yaşamaktadır.

Ülkemizde bir başka sorun da yerel yönetimlere katılım aşamasında yaşanmaktadır. Örneğin katılan gruplar neticesinde ele alındığında ülkemizde kadınların hem millet meclisinde hem de yerel yönetimlerin meclislerinde sayıları diğer Avrupa ülkelerine göre azdır. Bu durumun yaşanmasında toplumumuzda kadına bakış açısı ve siyasetin erkek işi olması anlayışı son derece önemlidir. Bu anlayışın değişmesi için toplumumuzda kadına karşı bakış açısının değişmesi, eğitim ve bilgi seviyelerinin arttırılması ve gerekirse pozitif ayrımcılık yapılarak parti gruplarında kadınlar için kota uygulamasının yasayla desteklenmesi gerekmektedir. Gençlerin yerel yönetime katılımı ise, ülkemizde kadınların oranından bile düşük bir seviyededir. Bu durumun yaşanmasında yukarıda kadınlar için bahsettiğimiz düşünceler hemen hemen gençler içinde söylenebilir. Bu durumun düzeltilmesi için iş, çevre, kültür, eğitim, öğretim gibi konularda gençlerin ihtiyaçlarına yönelik tutarlı politikaların yapılması ve Türkiye gibi genç nüfus oranı fazla olan ülkelerde bu daha da önemli bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunu yaparken de günün getirdiği teknolojik unsurları kullanarak bu katılımı kolaylaştırabiliriz. Bu noktada internetin gücünü kullanmak gerekmektedir. Özellikle yerel yönetimlerin karar verici otoritelerin ve mekanizmaların internette açacakları web ve forum benzeri uygulamalarla gençlerin görüşlerine ulaşmaları kolaylaşmakta ve bu şekildeki uygulamalarla gençler arasında katılımın değişen anlayışını yakalama yönünde önemli bir adım olarak ele alınabilmektedir. Bir diğer grup ise, en dezavantajlı olarak adlandırılan engelliler grubudur. Her ülkede olduğu gibi ülkemizde de engellilerin yönetime katılımı son derece azdır. Çünkü daha o aşamaya gelmeden önce karşısına birçok engel çıkmaktadır. Bunlar çevre engelleri olabileceği gibi görüş ve maddi engellerde olabilmektedir. Bizim yapmamız gereken öncelikle yasalarımızda da olan engelli çalıştırma zorunluğunu çok iyi bir şekilde denetleyip ve çevre düzenlemeleriyle engelliler için ulaşılabilirliği arttırmamız gerekmektedir. Bu sonucunda da zaten maddi ve çevre sorunları kalkan engellilerin yönetime katılma arzularını da arttırmış olacağız.

Bunların yanında yerel yönetimlerimizde katılımcılığı etkileyen, vizyon sorunu yani uzun vadeli dinamik bir planlamanın yapılamaması, açıklık ve şeffaflık sorunu yani anlaşılabilir olmaması, halk katılımının yetersizliği sorunu yani yetki üstlenirken sorumluluk üstlenilmesinden çekinilmesi ve karar süreçlerini etkileyecek güçlerinin olmadığını veya olamayacağını düşünmeleri, son olaraktan asıl ana sorun ise eğitim sorunu mevcuttur.

Bu sorunlarımızın çözümü için şu önlemleri alabiliriz; Yönetim ve karar alma süreçlerinde kapalılığı ve belirsizliği azaltarak öngörülebilir ve anlaşılabilir bir yönetim sağlanması, Yerel yönetimlerimizde kurumsallaşmanın güçlendirilmesi ve teknik kapasitenin arttırılarak yapılan hizmetlerin iyileştirilmesi, yerel yönetimlerimizde iç ve dış denetim mekanizmalarının geliştirilmesi, Yerel yönetimlerimizin stratejik planları hazırlarken yurttaşların tercih ve isteklerini göz önünde bulundurmalı, yurttaşların yerel hizmetleri takip edebilmesi için elektronik takip sistemlerinin kurulması, kamuda ve yerel yönetimlerimizde kaynak kullanımını yurttaşların bilgisine açarak ve yerel yönetimlerimize ait şirketler üzerinde yerel yönetim meclislerinin denetimini arttırarak yolsuzluklara imkan vermeyen şeffaf bir yönetim anlayışının geliştirilmesi, yerel yönetimlerimiz optimum hizmet ve coğrafi alan tespiti yapılarak ölçek ekonomisine göre kademelendirme yapılması, vatandaşların ekonomik ve refah seviyelerinin arttırılması ve son olaraktan eğitim seviyesinin arttırılması gerekmektedir. Çünkü demokratik sistemler eğitimli yurttaşlara gerek duyar ve eğitim seviyesi arttıkça daha çok sorgulayıcı, araştırıcı, yapıcı ve katılımcı bir yurttaş topluluğu oluşur.

Bu yüzden eğitim sistemi üzerinde önemle durularak, uzun vadeli olarak planlanıp yapılacak olan düzenlemelerle eğitim sistemini bir standartta bağlamamız gerekmektedir. Eskiden hükümet değişimlerinde değiştirilen eğitim sistemi şimdilerde artık bakan değişiminde bile farklılaşmaya başlamıştır. Bu durumun bir an önce bir düzene sokulması Türkiye açısından son derece önemlidir. Çünkü demokratik ve gelişmeyi hedefleyen devletler eğitimli yurttaşlara gerek duymaktadır. Eğitim sistemi bir domino taşı etkisi yaparak kendini her yerde göstermektedir.

Eğitim derecesinin artması beraberinde teknolojik ilerlemelerin yaşanmasını vesile olarak, bu teknolojiyi her alanda kullanıma sokabildiğimiz gibi bunu yerel yönetimlere katılımı arttırmada da kullana biliriz. Günümüz akıllı telefon çağı olarak anıldığı için bu sistemlerden yararlanmak için hazırlanan uygulamalar sayesinde hem katılımı kolaylaştırmış hem de arttırmış oluruz. Bu uygulamalar ile artık kentler bile ‘’akıllı kent’’ olarak anılmaya başlanmıştır. Akıllı kentlerde yapılmış olan uygulamalar sayesinde vatandaşlar akıllı cep telefonlarıyla ister ulaşım sektöründe, ister haberleşme sektöründe isterse de bilgi alma sektöründe hızlıca ve kolayca bilgi alma ve paylaşma olanaklarına sahip olmaktadırlar. Buda vatandaşları daha aktif bir katılımcı birey olmasını sağlar. Akıllı kent sistemleri Avrupa Birliğinin de üzerinde önemle durduğu bir araştırma konusudur. Avrupa Komisyonu 7. Çerçeve Programı tematik alanları içerisinde akıllı kentler konusunu gündeme getirmiş ve bu alanda maddi destekler sunacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak ülkemiz Avrupa Birliğine üye olmak için kat etmesi gereken mesafeyi kısaltmıştır ama halen kat etmesi gereken yol vardır. Bunun için Avrupa Birliğiyle entegrasyon sürecinde yerine getirmesi gereken şartları ülkemizin sosyal siyasal ve kültürel durumuna göre yoğurup düzenlemesi gerekmektedir. Bu durum sadece birliğe üye olmak için değil aynı zamanda günün getirdiği çağdaş medeniyetler seviyesine çıkmak içinde yerine getirilmesi gereken uyum çabalarıdır. Bu çalışma doğrultusunda, yerelleşme ve demokratik katılım konusu Avrupa Birliğine üye olmak için yapılan uyum çalışmaları ve reformlar açısından ülkemizin yönetim yapısına önemli bir katalizör olacağı kabul edilmekle birlikte, bu konunun yukarıda belirtilen noktalar açısından da değerlendirilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

# KAYNAKÇA

Adıgüzel, Ş. (2012), ‘’6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi,* Yıl 6, Sayı 13-14, ss.153-176.

Akbaş, İ. (2015), ‘’Bölgesel Kalkınma ’da Yönetişim Kavramı’’ *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(2), ss.333-354.

Akdeniz, H. (2007), ‘’Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme ve Halk Katılımına Etkisi Bağlamında İnternet ve Toplumsal Katmanlaşma’’, *Yerellik ve Politika Küreselleşme sürecinde Yerel Demokrasi*, Ed. Mengi, A. İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, ss.13-38.

Akpınar, M. (2011), ‘’Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu’’, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, ss.235-261.

Arslan, N. T. (2010), ‘’Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi’’, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 2, ss.21-38.

Atmaca, Y. (2013), ‘’Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası’’, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt 3, Sayı 2, ss.168-184.

Aydın, M. (2008), *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, Yedirenk İz Yayıncılık, İstanbul.

Ayhan, U. (2008), ‘’Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler’’, *Sayıştay Dergisi,* Sayı 70, ss.103-120.

Azaklı, S. ve Tek, H. (2016),’’İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar’’, *Yönetim ve Ekonomi,* Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Cilt 23 Sayı 1, ss.233-246.

Bağlı, M. S. (2011), ‘’Alman Yerel Yönetim Yapısı’’, *Türk İdare Dergisi,* Sayı 473, ss.43-74.

Başaran, S. (2011), ‘’Yerel Yönetimlerde Özürlü Hizmetlerine İlişkin Yöntem, Süre ve Yaptırım’’, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 20, Sayı 1, ss.11-25.

Başaran, İ. (2008), *Kent ve Yerel Yönetim*, Okutan Yayınları, Ankara.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, (2009), Kentleşme Şurası, ‘’*Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu*’’, Ankara.

Bayramoğlu Alada, A. (1994), *Yerel Yönetim ve Ahlak***,** Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul.

Bennett, R. J. (1993), ‘’European Local Goverment Systems’’**,** *Local Goverment in New Europe***,** Editör: By Robert J. Bennett, London and New York: Belhaven Pres ss.34-42.

Benz A. ve Eberleın, B. (1999), “The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance”, *Journal of European Public Policy*, Cilt 6, Sayı 2, ss.329-348.

Bilgiç, V. K. ve Gül, S. K. (2009), ‘’Türkiye’de Yerelleşme Politikaları’’, *VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı*, ss.612-626.

Bozkurt, E. ve Özcan, M. (2001),’’Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme’’, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, Cilt 6, Sayı 1, ss.1-21.

Bozkurt, Ö. ve Ergun, T. (2008), *Kamu Yönetimi Sözlüğü,* Bizim Büro Basım evi, Ankara.

Bozkurt, Y. (2014)'', Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye'de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar'', *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 40, ss.229-240.

Bulut, M. (2011), ''Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları'', *Sayıştay Dergisi*, Sayı 82, ss.97-124.

Bumgarner, J. ave Newswander, C. B. (2012), "Governing Alone and with Partners: Presidential Governance in a Post-NPM Environment", *Administration&Society* 44(5), ss.546–570.

Can, E. ve Akdenizli Kocagül, D. (2008), *Avrupa Birliğinde Bölgesel Politikaların Gelişimi ve Yapısal Fonlar*, Tepav yayınları, Ankara.

Cheema, G. S. ve Rondinelli, D. A. (2007). "From Government Decentralization to Decentralized Governance", *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practises*, Washington D.C. ss.1-20.

Coleman, S. ve Norris, D. F. (2005), ''A New Agenda For E-Democracy'', *Oxford Internet Institute, Forum Discussion* Paper No. 4, January.

Çağdaş, T. (2011), ''Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik'', *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt xxx, Sayı 1, ss.391-416.

Çağlar, N. (2011), ''Kadının Siyasal Yaşama Katılımı ve Kota Uygulamaları'', *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt 3, Sayı 4. ss.56-79.

Çekiç, A. (2010), ''Küreselleşen Dünyada Yerelleşme Süreci ve Yerelleşmede Demokratik Zeminin Sağlamlaştırılması İçin E-Katılımcılık Çözümünün Değerlendirilmesi'', *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 2, ss.155-168.

Çelebi, B. (2014), ''Yerel Yönetimlerin Uluslararası Müdahaleleri İçin Yasal Bir Dayanak: Uluslararası Hukuk ve Kentli Hakları'', *Tesam Akademi Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, ss.129-155.

Çelik, A. (2013), ‘’Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi’’, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, ss.17-28.

Çelik, M. Y. (2012), ‘’Boyutları ve Farklı Algılarıyla Küreselleşme’’, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 32, ss.57-74.

Çetin, S. (2010), ‘’Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler’’, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Cilt 19, Sayı 3, ss.23-38.

Çevikbaş, R. (2012a), ‘’AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü’’, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 3(1), ss.33-60.

Çevikbaş, R. (2012b), ‘’Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği’’, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 475, ss.33-62.

Çevikbaş, R. (2012c),‘’Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları’’, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, ss.9-23.

Çiçek, Y. (2014), ‘’Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler’’, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, ss.53-64.

Çiftepınar, R. (2006), ‘’Yeni İl Özel İdare Yasası’na Eleştirel Bir Bakış’’, *Yasama Dergisi*, Sayı 2, ss.123-145.

Çukurçayır, M. A. (2015), *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*, 3. Baskı, Çizgi Kitapevi, Konya.

Çukurçayır, M. A. (2012), *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset, 4. Baskı, Çizgi Kitapevi, Konya.

Çukurçayır, M. A. – Eroğlu, H. T. ve Sağır, H. (2012), ‘’Yerel Yönetişim, Katılım ve Kent Konseyleri’’, *Yerel Politikalar Dergisi*, Sayı 1.

Dede D. (2011), ‘’Çok Düzeyli Yönetişim Kavramı’(nın) Bilimselliği Sorunu’’, *IX. Kamu Yönetimi Forumu*: ‘’Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi’’, Ankara, Türkiye, 19-21 Ekim, ss.243-257.

Demir, H. ve Karakütük, M. (2003), ‘’Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi’’, *Bilgi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 6, ss.65-77.

Demiral, B. (2006), Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri”, *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler,* Ed. Özgür, H. ve Parlak, B. Alfa Aktüel, Nisan, 1. Baskı, ss.129-169.

Demiral, B. (1993), ‘’İl Özel Yönetimleri ve Belediyeler’’, *Türkiye’nin Gelişim Sürecinde İl Özel Yönetimlerinin Yeterliliği, Etkinliği ve İşlevselliği*, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Malatya.

Demirel, S. (2014), ‘’Yeni Yönetimin Ana Unsurları: Yerelleşme, Demokratikleşme ve İl Özel İdaresi’’, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, ss.173-187.

Demirel, D.(2007), “Küreselleşme Etkin Devlet ve Türkiye”, *Türk İdare Dergisi***,** Ankara; İç İşleri Bakanlığı Yayınları, Sayı 456, ss.107-129.

Demirci, M. (2010), ‘’Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme’’, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 19, Sayı 1, ss.21-46.

Demirtaş, M. (2012), ‘’Yerel Yönetimlerde Bir Halkla İlişkiler Çalışması Olarak Sosyal Paylaşım Ağlarının Kullanımı: Üsküdar Belediyesi Örneği’’, *E-Journal of New World Sciences Academy (NWSA), volume* 7, number 4, pp.291–314.

Deniz, T. (2013), ‘’Kentleşme, Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri’’, *Turkish Studies - International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic,* Cilt 8/12, ss. 391-402, Ankara.

Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003), ’’Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, *Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.

Doğan, M. ve Morkoç, D.K. (2015), ‘’Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Turizm’’, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 24, Sayı 4, Ekim, ss.27-57.

Dunsıre, A. (1995), “Administrative Theory in the 1980’s:A Viewpoint”, *Public Administration,*73, ss.25-35.

Elma, F. (2008), “Küreselleşme, Kriz ve Demokrasi”, *Journal of Qafqaz University*, Sayı 24, ss.41–52.

Emini, F. T. (2009), ‘’Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri’’, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 16, sayı 2, ss.31-48.

Eraydın, A. (2008), 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu “*Çok Düzlemli Yönetişim*” Bildirim kitabı, Türkiye Ekonomik Politikalar Araştırma Vakfı Yayınları, Ekim, 1. Basım, ss.5-24.

Erdem, İ. (2011), *Yerel Siyaset ve Belediyecilik*, İlke Yayıncılık, İstanbul.

Erdoğan, M. (2013), *Yerel Yönetimlerde Toplumsal Sermaye, Teori ve Katılımcı Pratikler*, Legal Yayıncılık, İstanbul.

Eren, V. (2011), ‘’Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları’’, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, ss.89-111.

Ergen, Z. (2012), ‘’Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli’’, *Maliye Dergisi*, Sayı 163, ss.316-334.

Eroğlu, H. T. (2006), ‘’Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar’’, *Selçuk üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 11, ss.191-206.

Ertaş, H. (2016), ‘’Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Görev ve Sorumlulukları İle İlgili Mevzuat ve Karşılaştırmalı Analiz’’, *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 11, ss.87-113.

Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar,* Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Eryılmaz, B. (2006), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.

Eryılmaz, B. (1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.

Esen, E. (2006). "Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Konusunda Eğitim Gereksinimleri: Görüşler ve Öneriler", *Çağdaş Yerel Yönetimler,* 15(3), ss.7-26.

Farazmand, A. (1999). Globalization and Public Administration, *Public Administration Review,* 59(6), ss.509-522.

Fırat, S. (2009), ''Engelsiz Bir Kent Tasarlamada Yerel Politikaların Önemi'', *Toplum ve Sosyal Hizmet*, Cilt 20, Sayı 2, ss.57-68.

Genç, F. N. (2010), ''Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı'', *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, ss.145-159.

Giddens, A. (1998), *Modernliğin Sonuçları***,** (Çev. Ersin Kuşdil), Ocak, 2. Basım, İstanbul.

Görmez, K. ve Ökmen, M. (2009), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler, Beta Yayıncılık, İstanbul.

Görmez, K. (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye***,** Vadi Yayınları, Ankara.

Görün, M. (2006), ''Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclis Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma'', *Yönetim Bilimleri Dergisi*, (4: 2), ss.159-183.

Goldsmith, M. (1993),"The Europeanisation of Local Government", *Urban Studies***,** Cilt 30, Sayı 4/5.

Gruening, G. (2001), ‘’ Origin and theoretical basis of New Public Management’’, *International Public Management Journal* 4, ss.1-25.

Guderjan, M. (2012), Local Government and European integration – beyond Europeanisation?, *Political Perspectives*, Cilt 6 (1), ss.105-128.

Gül, H. – Kiriş, H. M. – Negiz, N. – Gökdayı, İ. (2014), *Türkiye'de yerel yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayıncılık, Ankara.

Güler, B. A. (2013), *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşımlar*, 4. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara.

Hergüner, B. (2015), ‘’Kamu Yönetiminde “Yeni” Kavramı ve Kamusal Tartışmalarla İlgisi Üzerine Bir Çalışma’’, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl 3, Sayı 14, ss.73-84.

Huges, O. E. (2013). *Kamu İşletmeciliği &* Yönetimi, BigBang Yayınları, Ankara.

Hughes, O. (1998), “Public Management&Administration”, *Classics of Public Administration*, Ed. M. Jay, ST Martin’s Press, USA.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Reason. *Public Administration, 69*, 3-19.

Hooghe, L. ve Marks, G. (2001). Types of Multi-Level Governance. European Integration Online Papers (EIOP), 5(11): 1-24.

İnaç, H. ve Ünal, F. (2007), ‘’Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler’’, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 16.

Kaçer, F. ve Erat, V. (2014), ‘’Küreselleşme ve Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği’’, *Pamukkale Journal Of Eurasıan Socıoeconomıc Studıes*, Cilt 1, Sayı 2, ss.27-44.

Kalabalık, H. (2005), *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Kalağan, G. (2010), ‘’Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetsel Reform Çalışmaları’’, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, ss.65-84.

Kalkınma Bakanlığı, (2014), Onuncu Kalkınma Planı 2014/2018, ‘*’Yerel Yönetimler*’’, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

Karaçor, S. ve Oltulu, A. (2011), ‘’Demokrasi ve Yönetişim Boyutu İle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı’’, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 22, ss.403-418.

Karcı, Ş. M. (2008), ‘’Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme’’, *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 16, ss.40-64.

Kaya, F. (2016), ‘’Türkiye Cumhuriyeti’nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi’’, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 48, ss.165-181.

Kaypak, Ş. (2011), ‘’Katılımcı Yönetim Mekanizması Olarak Kent Konseyleri’’, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı,* Ed. Keskin, E. B. 6-7 Mayıs, Bursa, ss.134-157.

Keleş, R. (2014), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 9. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, R. (1999), *Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türkiye Bilişim Derneği, ve Konrad Adenauer. Vakfı Yayınları, Ankara.

Kerman, U. (2009), ‘’Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler’’, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, ss.273-286.

Keser, H. (2004), “*Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler*”, Yerel Yönetimler Kongresi Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, 3-4, ss.117-125.

Kesgin, B. (2014), ‘’Engellilere Yönelik Yerel Sosyal Politikalar’’, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 23 Sayı, ss.1-15.

Keskin, N. E. (2008), ‘’Dünya Bankası ve Eğitimde Yerelleşme: Kamu Okullarında İşletmecilik’’, Küreselleşme ve Demokratikleşme Uluslararası Sempozyumu Bildiri Kitabı, *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını,* ss.617-624.

Kettl, D. F. (2005), The Global Public Management Revolution. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Kızılboğa Özaslan, R. ve Alıcı, O. V. (2015), ‘’Türkiye’de Yerel Yönetim Bakanlığı Deneyimi ve Günümüzdeki Gerekliliğinin Sorgulanması’’, *International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, Cilt 10/1 Winter 2015, ss. 351-366.

Köse, H. Ö. (2004), ‘’Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi’’, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 52, ss.3-42.

Köse, H. Ö. (2003), ‘’Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü’’, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 49, ss.3-46.

Kösekahya, G. (2003), ‘’Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, *T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını,* Ankara, Ayrıntı Basımevi, ss.34-47.

Koç, F. ve Yatkın, A. (2012), ‘’Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları’’, *The Journal of Academic Social Science Studies*, Cilt 5, Sayı 8, ss.1273-1302.

Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010), ‘’Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler’’, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı 21, ss.295-307.

Koçak, H. (2009), ‘’Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi ve Kentsel Yaşam’’, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Sayı 10, ss.133-142.

Koyuncu, B. (2000), ‘’Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar’’, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi***,** Cilt 1, Sayı 1, ss,97-117.

Köse, H. Ö. (2004), ‘’Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi’’, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 52, ss.3-42.

Kösecik, M. (2007), ‘’Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri’’, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –II: Uygulama*, Ed. Özgür, H. ve Kösecik, M. Nobel Yayın Dağıtım, ss.691-737.

Kösecik, M. (2002), “Avrupa Birliği’nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler,* Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, ss.1-38.

Mengi, A. (2007), ‘’Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler’’, *Yerellik ve Politika Küreselleşme sürecinde Yerel Demokrasi,* Ed. Mengi, A. İmge Kitapevi Yayınları, ss.101-116.

Mengi, A. (1998), *Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayıncılık, Ankara.

Morgan, G. (1998), *Yönetim ve Örgüt Teorilerinde Metafor,* (Çev. Gündüz Bulut), Mess, İstanbul.

Mutlu, A. (2012), ‘’Kadınların Siyasete Girme Yöntemi Olarak Mahalle Muhtarlığı’’, *Yerel Politikalar Dergisi*, Sayı 1.

Nacak, O. (2014), ‘’Temsili Demokrasinin Sorun Alanları ve Çözüm Noktasında Yeni Bir Model: Katılımcı Demokrasi’’, *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi***,** Sayı 32, ss.194-214.

Okur, F. ve Çakıcı, A. B. (2007), ‘’Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi’’, *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*, Sayı 11.

Ökmen, M. (2006), Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri", *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Ed. Özgür, H. ve Parlak, B. Alfa Aktüel, Nisan, 1. Baskı, ss.43-106.

Ökmen, M. ve Canan, K. (2009), ‘’Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi’’, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 16, Sayı 1, ss.139-171.

Ökmen, M. ve Parlak, B. (2015), *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

Ökmen, M. ve Parlak, B. (2013), Kuram ve Uygulamada, *Yerel Yönetimler*, Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat, 3. Baskı, Orion Kitapevi, Ankara.

Ökmen M. ve Parlak B. (2008), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat***,** 1.Basım, Alfa Aktüel, Bursa.

Önez Çetin, Z. (2015), ‘’Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri’’, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi* Dergisi, Cilt 20, Sayı 2, ss.247-266.

Özcan, M. (2000), "Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliğine Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme" *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, 1,2 Kasım, Ankara, ss.623–658.

Özel, M. (2015), ‘’Modern Desentralizasyon" Düşüncesinin Temel Dinamikleri ve Yerelleşme Üzerine Etkileri’’, *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1. ss.99-116.

Özer, Y. E. (2011), ‘’Gençlerin Toplumsal Yaşama Katılımı ve Yerel Yönetimlerin Rolü’’, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt 26, Sayı 1, ss.43-65.

Özer, M. A. (2006a), ‘’Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi’’, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 450, ss.141-166.

Özer, M. A. (2006b), ‘’Yönetişim Üzerine Notlar’’, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, ss.59-89.

Özer, M. A. (2006c), *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*, Küreselleşme ve Yerelleşme Ekseninde Bir Değişim Hikayesi, Platin Yayınları, Ankara.

Özgökçeler, S. (2014)’’, Yerel Kalkınmada Etkin Bir Kavram: *’’Yerel Yönetişim’’* [Bursa Kent Konseyi Örneği], İş, *Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi,* Cilt 16, Sayı 1, ss.67-82.

Parlak, B. (2014), ‘’Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri’’, *Tesam Akademi Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, ss.7-40.

Pektaş, E. K. ve Akın, F. (2010), ‘’Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı Olarak “Katılım Hakkı” ve Türkiye’’, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt XII, Sayı II, ss.23-49.

Polatoğlu, A. (2003), ‘’Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler’’, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 4, ss.1-16.

Pustu, Y. (2005), ‘’ Yerel Yönetimler ve Demokrasi’’, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 57, ss.121-134.

Rosenbaum, A. (2013), “Decentralization and Local Governance: Comparing US and Global Perspectives.” *Halduskultuur – Administrative* Cilt 14 (1), ss.11-17.

Ruige, A. – Üskent, S. – Micka, P. (2014), ‘’*Yönetişim ve katılım*’’, Etkili Katılım İçin Araçlar, Yöntemler, Mekanizmalar, Katılımcılık Rehberleri No 1/4, Başak Matbaa, Ankara.

Sevinç, H. (2014), ‘’Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap)’’,*Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 7, Sayı 35, ss.730-747.

Schaefer, R. (1997), *Rathaus Online-Verbesserung von,* Bürgernaehe Und Verwaltungeffizienz Durch Einsatz Moderner Telekommunikationsmedien, Stad und Germeinde.

Siverekli Demircan, E. (2007), ‘’Yeni Ekonomik Düzende Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı’’, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 29, ss.135-159.

Sobacı, M. Z. (2008), ’’Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler’’ ,*Yönetim Bilimleri Dergisi*, (6:1), ss.103-119.

Sobacı, M. Z. (2007). “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, *Yönetim Bilimleri Dergisi* (*Journal of Administrative Sciences*), Cilt 5, Sayı 1, ss.219-236.

Şengül, R. (2014), *Yerel Yönetimler,* 4. Basım, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Şinik, B. (2012), *Avrupa’dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri,* Türkmen Kitapevi, İstanbul.

Toksöz, F. (2008), *İyi Yönetişim El Kitabı*, Tesev Yayınları, İstanbul.

Toprak, Z. (2006), *Yerel Yönetimler*, 6.Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.

Tuncer, A. ve Usta, S. (2013), ‘’İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği’’, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Sayı 30, ss.181-195.

Uçar, A.(2004), ‘’Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavram Üzerine Bir inceleme’’, *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler*, Cilt 2, Sayı 1, ss.97-107.

Urhan, V. F. (2008), ‘’Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması’’, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 70, ss.85-102.

Weiss, F. vw Steiner, S.(2006), ‘’Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison’’, *Fordham International Law Journal*, Cilt 30, Sayı 5, ss.1543-1586.

Yaylı, H. ve Eroğlu, G. (2015), ‘’Yerel Katılım Bağlamında Türkiye’de Kadın Temsili’’, *International Journal of Science Culture and Sport*, Special Sayı 3, ss.504-524.

Yıldırım, A. (2014a), ‘’Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme’’, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl 2, Sayı 5, ss.130-140.

Yıldırım, A. (2014b), ‘’Türkiye’de Yerel Yönetişimin Uygulanabilirliği ve Yerel Gündem 21 Örneği Üzerinden Bir İnceleme’’, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, ss.75-96.

Yıldırım, R. (2006), ‘’59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirilmesi’’, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 15, Sayı 2, ss.31-60.

Yıldırım, S. (1994), *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, IULA-EMME Yayın Birimi, İstanbul.

Yıldırım, U. – Belli, A. – Ateş, N. – Kılıç, M. S. (2014), ‘’AB Yerel Yönetim Anlayışının Yerele Yansımaları: Kahraman Maraş Belediyeleri Örneği’’, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 2, ss.1-19.

Yılmaz, A. (2007), ‘’AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar’’, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 17, ss.215-240.

Yüksel, F. (2007), ‘’Türk Yerel Yönetimlerinde Vizyon Sorunu’’, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –II: Uygulama*, Ed. Özgür, H. ve Kösecik, M. Nobel Yayın Dağıtım, ss.395-412.

Zengin, O. (2014), ‘’Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi’’, *Ankara Barosu Dergisi*, yıl 72, Sayı 2, ss.91-116.

Zeren, H. E. ve Özmen, A. (2010), ‘’Halkın Belediye Faaliyetlerine Katılma Duyarlılığı ve Hizmet Memnuniyeti: Karaman Belediyesi Örneği’’, *Karamanoğlu Mehmet Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12 (19), ss.165-173.

## Elektronik Kaynaklar

AB Komisyonu (2001), Katılım Ortaklığı Belgesi, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2003a), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2003b), Katılım Ortaklığı Belgesi, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2004), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2005), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2006a), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2006b), Katılım Ortaklığı Belgesi, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2007), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2008a), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2008b), Katılım Ortaklığı Belgesi, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2009), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2010), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2011), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2012), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu 2013 Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2014), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2015), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

AB Komisyonu (2016), Türkiye İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/son__2016_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

Arslan, K. O. (2011), '' Federal Devletlerde Yerel Yönetimler Ve Demokrasiye Etkileri (Almanya Örneği)'', http://www.academia.edu/13703626/FEDERAL_DEVLETLERDE_YEREL_Y%C3%96NET%C4%B0MLER_VE_DEMOKRAS%C4%B0YE_ETK%C4%B0LER%C4%B0_Almanya_%C3%96rne%C4%9Fi_, Erişim Tarihi: 20.06.2017.

Bagner, G. (2010), *Eskişehir'de Katılımcı Demokrasi, Katılımcı Bütçe*, http://www.duyguguncesi.net/sunular/KaDeO_1_3.pdf, Erişim Tarihi:11.02.2017.

Baker, J. (1997), ''What is participatory democracy?'', http://researchrepository.ucd.ie/bitstream/handle/10197/2085/Baker%20(1997)%20What%20is%20ParticipatoryDemocracy%20(pre-print).pdf?sequence=1, Erişim Tarihi:11.02.2017.

Denhardt,J.V. ve Denhardt, R. B. (2007), "The New Public Service: Serving not steering", Armonk, New York: M.E.Sharpe, http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20serving,%20not%20steering.pdf, Erişim Tarihi: 10.02.2017.

Eke, E.S. (2014), Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları, http://www.izto.org.tr/Portals/0/PusulaDergisi/2014/2014martpusulabasyazi.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2017.

Fischer, S. (2003), "Globalization and Its Challenges", *American Economic Review*, Cilt 93, Sayı 2, https://piie.com/fischer/pdf/fischer011903.pdf, Erişim Tarihi:10.02.2017.

Grindle, M. (2008), ''Good Governance: The Inflation of an Idea'', *Faculty Research Working Paper Series*, file:///C:/Users/User-PC/Downloads/RWP10-023_Grindle%20(1).pdf, Erişim Tarihi:11.02.2017.

Güleri, B. A. (2004), ''24 Haziran 2004 Gün ve 5197 Sayılı İl Özel İdaresi kanunu Üzerine'', http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/ioi-son.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

Litvack, J. Ahmad, J. ve Bird, R. (1998), Rethinking Decentralization in Developing Countries, http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf, Erişim Tarihi: 5.02.2017.

Ökmen, M. (2008), '' Demokratik Yerinden Yönetim, Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler'',https://www.researchgate.net/profile/Mustafa_Okmen/publication/297474746_Demokratik_Yerinden_Yonetim_Sivil_Toplum_ve_Yerel_Yonetimler/links/56df39be08aee77a15fcf74d/Demokratik-Yerinden-Yoenetim-Sivil-Toplum-ve-Yerel-Yoenetimler.pdf, Erişim Tarihi: Erişim Tarihi: 22. 06. 2017.

Özkal Sayan, İ. (2013), *Türkiye'de İdari Sistem ve Örgütlenme*, http://www.kas.de/wf/doc/kas_34517-1522-12-30.pdf?130529081937, Erişim Tarihi:05.01.2017.

Panara, C. ve Varney, M. (2013), *Local Government in Europe The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*, https://www.book2look.com/embed/9781135021252, Erişim Tarihi: 5.02.2017.

Shore, C. (2009), "European Governance", or "Governmentality"? Reflections on the EU's System of Government, https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/politik/governance/ConWeb_Papers/conweb3-2009.pdf, Erişim Tarihi: 8.02.2017.

Stuteville, R. ve Jumara, J. (2010), The Role of Path-dependency in Public Administration and Economics and Implications for the Future, https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/0f1659aa-c427-41ea-ab1f-34270f29484d.pdf, Erişim Tarihi: 16.02.2017.

Toksöz, F. (2013), ‘’Avrupa Birliği ve Türkiye’de Yerel Yönetim’’, *Türkiye Belediyeler Birliği Yayını*, http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/AVRUPA-BIRLIGI-VE-TURKIYEDE-YEREL-YONETIM1.pdf, Erişim tarihi:15.02.2017.

Ulusal Program (2003), http://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/pdf/III-ekonomik_kriterler.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

Ulusal Program (2008), http://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/ii_siyasikriterler.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

Vilkišienė, S. (2001), ‘’ Citizen Participation in the Local Public Service Provision and Quality Improvement’’http://www.umdcipe.org/conferences/Moscow/papers/Citizen_Participation_in_the_Local_Public_Service_Provision_and_Quality_Improvement.pdf, Erişim Tarihi:11.02.2017.

Wollmann, H. (2014), Changes, ruptures and continuities in European loca l government systems between government and governance, file:///C:/Users/User-PC/Downloads/Changes_ruptures_and_continuities_in_European_loca.pdf, Erişim Tarihi: 5.02.2017.

Wollmann, H. ve Thurmaier, K. (2011), Reformıng Local Government Instıtutıons And The New Publıc Management, http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/HW-KT-2012-Reforming-Local-Government-Institutions.pdf, Erişim Tarihi: 5.02.2017.