

T.C.

ÇANKIRI KARATEKİN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'NİN YEREL YÖNETİMLER POLİTİKASI

Özkan ULUDAĞ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman

Doç. Dr. Emine ÇELİKSOY

ÇANKIRI-2023

T.C.

ÇANKIRI KARATEKİN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'NİN YEREL YÖNETİMLER POLİTİKASI

Özkan ULUDAĞ

ORCID: 0000-0002-0762-4866

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman

Doç. Dr. Emine ÇELİKSOY

Çankırı-2023

İÇİNDEKİLER

Sayfa

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ iv

TEZ KABUL VE ONAY.....v

ÖNSÖZ.....vi

ÖZET.....vii

ABSTRACT.....viii

KISALTMALAR.....xi

TABLOLAR LİSTESİ.....x

1.GİRİŞ.....1

2.YEREL YÖNETİMLER.....3

2.1. Temel Kavramlar.....3

2.2. Osmanlı Devleti'nde Yerel Yönetimler.....17

2.3. Anayasalarda Yerel Yönetimler.....20

2.4. Türkiye'de 2000 Sonrası Yerel Yönetimler.....31

2.4.1. 5227 Sayılı Kanun ve Dönüşüme Etkisi.....34

2.4.2. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Dönüşüm.....34

2.4.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Dönüşüm.....35

2.4.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Dönüşüm.....35

2.4.5. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Dönüşüm.....37

2.4.6. 412 Sayılı Köy Kanunu ve Dönüşüm.....37

2.5. On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve Dönüşüm.....38

2.6. Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları Bakımından Yerel Yönetimler.....39

2.7. Taraf Olunan Uluslararası Sözleşmeler.....45

3. KAMU POLİTİKASI ANALİZİ.....49

3.1. Kamu Politikası Analizi Kavramsal Çerçevesi.....50

3.2. Kavramsal Olarak Politika Argümanı.....51

3.3. Kavramsal Olarak Kamu Argümanı.....52

3.4. Kavramsal Olarak Kamu Politikası Argümanı.....52
3.5. Kamu Politikası Süreci.....54
3.6. Kamu Politikasına Dair Geliştirilen Analiz Modelleri.....63
3.7. Kamu Politikasında Karar Vermeye Yönelik Geliştirilen Modeller.....68

4. YEREL YÖNETİMLER POLİTİKASI.....79

5. KAMU POLİTİKASI AKTÖRLERİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ.....85
5.1. Devlet.....85
5.2. Siyasi Partiler.....87
5.3. Yargı Kurumları.....88
5.4. Medya.....88
5.5. Sivil Toplum Kuruluşları ve Baskı Grupları.....89
5.6. Vatandaşlar.....91
5.7. Üniversiteler.....92
5.8. Uluslararası Aktörler.....92
5.9. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.....93
5.9.1. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları.....102
5.9.2. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri.....105
5.9.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Yerel Yönetimler.....106

6. SONUÇ.....109

KAYNAKÇA.....112
ÖZGEÇMİŞ.....117

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım *Türkiye'nin Yerel Yönetimler Politikası* adlı çalışmanın öneri aşamasından sonuçlanmasına kadar geçen süreçte bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle uyduğumu, tez içindeki tüm bilgileri bilimsel ahlak ve gelenek çerçevesinde elde ettiğimi, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığım bu çalışmamda doğrudan veya dolaylı olarak yaptığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu beyan ederim.

14/07/ 2023

İmza

Özkan ULUDAĞ

TEZ KABUL VE ONAY

ÇANKIRI KARATEKİN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Özkan Uludağ tarafından hazırlanan *Türkiye'nin Yerel Yönetimler Politikası* başlıklı bu çalışma, *09/05/2023* tarihinde yapılan tez savunma sınavı sonucunda (oy birliği-oy çokluğuyla) başarılı bulunarak jürimiz tarafından *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi* Ana Bilim Dalı'nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Danışman	:Doç. Dr. Emine ÇELİKSOY	İmza: …….....
Üye	:Dr. Öğr. Üyesi Ali Samir MERDAN	İmza: …….....
Üye	:Dr. Öğr. Üyesi Utku AYBUDAK	İmza: …….....

ONAY

Bu Tez, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun .../…/2023 tarih ve ..... sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Coşkun POLAT

Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Türkiye'nin Yerel Yönetimler Politikası adlı tezde Türkiye'de ki yerel mekanizmalar ve gelişim süreçleri ele alınmıştır. Çalışma da Türkiye Cumhuriyeti'nde ve en son geçilen hükümet biçimi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yerel yönetimler ele alınmıştır. Cumhuriyetle birlikte yerel yönetimlerin gelişimi, yetki alanları, geçirdikleri değişimler ve yeni hükümet sistemi ile yaşanan entegrasyon süreçleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmamda her zaman yanımda olan danışman hocam *Doç. Dr. Emine ÇELİKSOY'a* çok teşekkür ederim.

Çalışmamın tamamlanması sürecinde her daim yanımda olup desteklerini esirgemeyen canım aileme çok teşekkür ederim.

13/07/2023

Özkan ULUDAĞ

ÖZET

Tezin Başlığı: Türkiye'nin Yerel Yönetimler Politikası

Tezin Yazarı: Özkan ULUDAĞ

Danışman: Doç. Dr. Emine ÇELİKSOY

Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Tezin Türü: Yüksek Lisans

Bu tezde Türkiye'nin yerel yönetimler geçmişi ele alınmış ve bu yerel yönetimlere dair sorunların nasıl çözümlenmesi gerektiğine yönelik üretilen politikalar ile kendi yerel sistemini şekillendirmek için yaptığı politikalar tarihsel gelişimleri ele alınarak incelenmeye çalışılmıştır. Türkiye'de siyasi iktidarların kendi bakış açılarından yerel yönetimlere dair yaptıkları politikalar ve daha sonrasında gelen hükümetlerin bu politikaları sil baştan değiştirmesi veyahut da ortadan kaldırması ile birlikte istikrarlı ve düzenli bir anlayışın hâkim olamaması sonucunda bu alanda problemlerin bitmemesine neden olmuştur. Bu çalışmada Türkiye'nin Osmanlı'dan miras aldığı yerel yönetim sistemi ile birlikte Cumhuriyet sonrasında bu alanda yaşadığı sorunlar ve buna yönelik getirilen çözümler ve şekillenen kamu politikaları ele alınmıştır

Tez, giriş, birinci bölüm, ikinci bölüm, üçüncü bölüm ve sonuçtan oluşmaktadır.

Birinci bölümde yerel yönetimlere (il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi, köy) dair kavramsal bir çerçeve oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu bakımdan Türkiye'de yerel yönetimlerin geçmişi ve gelişim süreci, yerel yönetimlerin yasal mevzuattaki yerine değinilmiştir. Yine Türkiye'nin yerel yönetimler için kendi yapısında yaptığı reformlar ve taraf olduğu uluslararası anlaşmalar bilimsel bir çerçeveden ele alınmaya çalışılmıştır.

İkinci bölüm de kamu politikası kavramsal çerçevede ele alınıp incelenmiştir. Kavramlar biraz daha detaylı bir biçimde incelenmiş, kamu politikasının hazırlanma aşaması, uygulanma aşaması ve değerlendirme aşamalarında nelerin yaşandığı ve nasıl bir yol izlendiğini ve buna yönelik analizin temellerinin nasıl atıldığının üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde ise Türkiye'de uygulanan kamu politikasında etkileri olan kurumlar ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ele alınmaya çalışılmıştır. Özelde ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yeni kamu politikası aktörleri incelenmiş özellikle Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin sahip oldukları konumlarının ve işlevlerinin üzerinde durulmuştur.

Sonuç bölümünde ise Türkiye'de yerel yönetimlerin sorunlarına karşı yapılan çözümlerin neden başarısız oldukları üzerinde durulup, bundan sonra belirlenecek çözümlere dair kamu politikalarının geliştirilmesinin nasıl olması ile ilgili değerlendirme yapılmıştır

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Yerel Yönetimler, Kamu Politikası.

ABSTRACT

Thesis Title: Turkey's Local Governments Policy

Author: Özkan ULUDAĞ

Supervisor: Doç. Dr. Emine ÇELİKSOY

Department: Political Science and Public Administration

Thesis Type: Master's Thesis

In this thesis, Turkey's history of local governments has been discussed and the policies produced for how to solve the problems of these local governments and the policies that have been made to shape its own local system have been tried to be examined by considering their historical developments. The policies made by the political powers on local governments from their own point of view, and the subsequent governments' changing or eliminating these policies from the beginning, caused the problems in this field to not end as a result of the failure of a stable and orderly understanding to prevail in Turkey. In this study, together with the local government system that Turkey inherited from the Ottoman Empire, the problems experienced in this area after the Republic, the solutions brought for this and the shaped public policies are discussed.

The thesis consists of introduction, first part, second part, third part and conclusion.

In the first part, it has been tried to create a conceptual framework for local governments (special provincial administration, municipality, metropolitan municipality, village). In this respect, the history and development process of local governments in Turkey and the place of local governments in legal legislation are mentioned. Again, the reforms that Turkey has made for local governments in its own structure and the international agreements to which it is a party have been tried to be dealt with from a scientific framework.

In the third part, the institutions that have effects on the public policy implemented in Turkey and the Presidential Government System have been tried to be discussed. In particular, the new public policy actors in the Presidential Government System have been examined, and especially the positions and functions of the Presidential Policy Boards and Presidential Offices have been emphasized.

In the conclusion part, it is emphasized why the solutions to the problems of local governments in Turkey are unsuccessful, and an evaluation is made about how the public policies should be developed for the solutions to be determined from now on.

Keywords: Turkey, Local Governments, Public Policy.

KISALTMALAR

AB Avrupa Birliği

AT Avrupa Topluluğu

AYYÖŞ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

BK Belediye Kanunu

BBK Büyükşehir Belediyesi Kanunu

CBK Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

CHS Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

DPT Devlet Planlama Teşkilatı

Dr Doktor

Ed Editör

IMF Uluslararası Para Fonu (International Monetary Organization)

İİK İl İdaresi Kanunu

İÖİ İl Özel İdaresi

KAYA Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KK Köy Kanunu

MEHTAP Merkezi Hükümet Teşkilat ve Araştırma Projesi

MİBK Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Örn Örnek

Prof Profesör

STK Sivil Toplum Kuruluşları

TBMM Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCA Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

TODAİE Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

vd Ve Diğerleri

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo No **Sayfa**

Tablo 2.1: Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim.....26

Tablo 3.1: Politika Üretim Süreci Aşamaları.....59

Tablo 3.2: Kamu Politikası Oluşturma Süreci.....66

1.GİRİŞ

Yerel yönetimler hem modern dünyanın hem de demokrasilerin vazgeçilmez kurumları arasında yer almaktadırlar bunun başlıca nedenleri ise yerel yönetimlerin; insanların yaşadığı bölgede veyahut da yerel de yaşayan halkın kendi kendilerini idare edebilmesine imkân sağlayan kuruluşlar olmalarıdır. Yerel yönetimler, demokrasinin tam anlamıyla içerisinde var olduğu ve aynı zamanda içerisinde olgunlaştığı kurumlardır şeklinde bir tanımlama oldukça isabetli bir cümle olacaktır. Çünkü demokrasinin birtakım özelliklerinden olan; halkın bir şekilde yönetime dahil olması, çoğulcu anlayışın hâkim olması, şeffaf ve hesap verilebilirliğin sağlanması, halkın istek ve taleplerine en kısa zamanda ve en uygun biçimde giderilmesi ve benzeri ilkeler en iyi biçimde bu kurumlarda hayata geçmektedir.

Modern bir şekilde yönetim kavramı hukuk dünyamıza Tanzimat sonrasında dahil olmuştur. Bundan dolayı Türkiye'de Batılı anlamda kökleri çok eskiye dayanan kadim bir yerel yönetim anlayışı oluşmamıştır. Belli bir alanda veya yerel de yaşayan insanların yönetim tarafından ihtiyaçlarının giderilmesi ve gerekli hizmetlerin sunulması yönetimin daha da pekişmesini sağlayacaktır. Tabii yönetim tarafından bu tür hizmetler sunulurken ve ihtiyaçlar giderilirken halkın bu süreçlere dahil edilmesi hem etkinlik hem de verimlilik açısından son derece önemlidir.

Türkiye'de yerel yönetimlere dair tartışmaları Cumhuriyet öncesine kadar götürebiliriz. Cumhuriyetle beraber Türkiye'nin kendi özel şartları göz önünde bulundurulduğunda yerel yönetimlere dair yeterli, Batıya benzer azami özeni ve ehemmiyeti gösterdiği, buna yönelik kamu politikasını şekillendirdiğini söylemek oldukça güç zira problemler hem çeşitlenerek hem de yeni formlara dönüşerek sürekli olarak hasıl olagelmiştir günümüze kadar. Fakat bu problemlere karşı yerli ve yabancı kişi kurum ve kuruluşlara birçok çalışma yapılmış yalnız uygulama aşamasında arzu edilen neticeler elde edilememiştir. Türkiye uzunca bir süreden beri merkezi yönetim ile yerel yönetimler ilgili olarak devam eden ve değişen siyasi iktidarlar ile tekrar başlayan bir reform tartışması da buna eşlik etmiştir. Bu bakımdan bilhassa yerel yönetimlere dair yeni kamu politikaları ve reform tartışmaları, yetki, görev sınır alanları ilgili tartışmalar önemli bir biçimde hala varlığını ve güncelliğini korumaktadır.

Türkiye'de reformlardan bahsedersek merkezi yönetim ile yerel yönetimleri bu konudan ayrı tutmak imkansızdır. Yapılan her yerel yönetim reformu sonucunda birçok hukuki metin bütünüyle değişikliğe uğramıştır. Bu kanuni değişiklikler, o zaman hâkim olan siyasi düşüncenin etkisi dikkate alındığında buna yönelik bir şekillenmenin veya etkinin görülebileceğini söylemek hiç de zor değildir. Bu çerçevede yeni yerel yönetimler mevzuatının siyasi etkilerden azade olmadığını ve belli başlı tercihleri taşıdığı ve kamu politikasının da bu minvalde şekillendiği önemli bir konu olarak karşımıza gelmektedir. Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda karşılaştıkları sorunların giderilmesi ve istenilen düzeyde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması ile birlikte Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası anlaşmalarda bulunan; demokratik bir anlayış, şeffaf ve hesap verilebilir bir bakış açısı, katılımcılığa dayalı bir yerel yönetim anlayışının yerleşebilmesine dayalı ilkelerin varlığı bu alanın daha bütünsel ve gerçekçi bir yapıya kavuşmasını zorunlu hale getirmiştir. Türkiye günümüz dünyasının kıymetli bir üyesi olmasının yanı sıra demokratik birçok uygulamayı kendi bünyesine katmış ve buna

dönük entegrasyon süreçlerini başarılı bir şekilde yürütmüştür. Aynı biçimde yerel yönetimler içinde aynı hassasiyeti ve gerekli özeni göstermeye çalışmıştır. Hatta bu bakımdan reformist bir anlayışla kamu politikasını yönlendirmeye ve diğer kanunlarını (belediye, il özel idaresi, büyükşehir belediyesi) güncellemeye tabi tutmuştur.

2. YEREL YÖNETİMLER

2.1. Temel kavramlar

Yerel yönetimler, halkın kendi kendisini yönetmesine imkân sağlayan oluşumlar olması sebebiyle bugün dahi birçok demokrasi düzeyi yüksek ülkelerde onlara atfedilen önem son derece yüksektir. Aynı zaman da var olan demokratik hayatın vazgeçilmez bir parçası olarak da görülüyorlar. Demokrasinin gelişmesi, demokrasi kültürünün oluşması için temel olarak şu unsurları sayabiliriz: "yurttaş katılımı", "çoğunluk" ve "çoğulculuk". Bu unsurlar ise en aktif bir şekilde yerel yönetimlerde işlerlik kazanmaktadırlar (Genç, 2015: 276).

Dil bilimsel anlama baktığımızda demokrasinin ortaya çıktığı yer olarak M.Ö. V. yüzyılda şimdi ki Yunanistan'da ortaya çıkan polis devletleri şeklinde söyleyebiliriz. İtalyan politik bilimci Giovanni Sartori'ye göre "demokratia" kelimesi ilk başlarda mevcut dahilindeki millet bir "demos"tu yani bir etkin bir halk yığını ya da birbirine çok güçlü bağlarla bağlanmış yurttaş topluluğu. "Krasi" ise tahmin edebileceğimiz üzere iktidar ya da yönetimi elinde bulunduran organ. Fakat her ne kadar yüzeysel olarak kalsa da şu nu diyebiliriz: demokrasi kavramı üzerinde ortak bir irade ile kollektif bir tanımı ya da üzerinde ortaklaşılan bir tanım yoktur. Bu kavrama farklı ideolojiler farklı tanımlamalar yaparak kendileri lehine olacak şekilde bir takım uyarlamacı tanımlamalar yapmaya çalışmışlardır (Genç, 2015: 276).

Tüm bu olağan tarih içinde ve büyük uğraşlar sonucu sorunlu ve bir o kadar da sorunlu ve zorlu bir şekilde gelişen demokrasiler varlıklarını Batı'da sürdürüp burada gelişmişlerdir ve bu sayede Batı toplumunun güçlü bir demokrasi anlayışına sahip olduğu yadsınamaz bir gerçeklik olduğu söylenebilir. Diğer Batı dışı toplumlar Batının sahip olduğu özgürlükçü ve demokratik sistemi ithal etmek ve kendilerine entegre etmek istemişlerdir. Tabii bu en nihayetinde şu nu söyleyebiliriz; demokrasinin hem toplumda karşılık bulması ve toplum tarafından içselleştirilebilir olması hem de politik düzey de başarı elde edebilmesi için bu toplumların (Batı dışı) yapısında ve pratiğinde güçlü değişimlerin olması ve bunun için de belli bir zamanın geçmesi gerektiğini ifade edebiliriz (Genç, 2015: 277-278).

20. yy. ve devamında içinde bulunduğumuz 21. yy. da "demokrasi" ile ilgili var olan ve beraberinde ortaya çıkan "özgürlükçü teoriler", toplumsal yaşamda "rıza" ve "katılım" kavramlarının var olmasının yanı sıra esasen toplumda daha çok bir "uzlaşı" ortamına ihtiyaç duyulduğunun elzem olduğunu ispat etmek için çeşitli çaba ve eğilimlerde bulunmuşlardır. Bu tablo "çoğulcu" teorisyenlerde açıkça görülmektedir (Genç, 2015: 277).

Çoğulcu yaklaşım; politik yaşamda esas olanın halkın yüzdesel olarak en fazla desteklediği zümrenin hâkim olmasıdır yani bir nevi önemli olan örgütlü grupların kararlarıdır. Bilhassa şu söylenebilir esas olan toplumdaki çoğuldur, çoğul önceliklidir, birey değildir (Genç, 2015: 277).

Katılımcı demokrasi yaklaşımı; siyasal yaşamın en temel bileşeni olan toplum üst başlığı altında bireyin/yurttaşın ya da sayıcı az olan belli kişilerin, halkın bir bölümünün (sayıca az bir kısmı) kendileri hakkında verilen kararların alınmasında aktif bir şekilde rol almaları yani katılımlarının gerçekleşmesi üzerinde durmaktadır. Bu yaklaşım aslında şunu anlatmaktadır:

“katılma” önemli bir derecede ademi merkeziyeti bünyesinde barındırmaktadır ve aslında bu şekilde ortaya çıkmaktadır (Genç, 2015: 277).

Demokrasi kelimesinin salt bir kavram olarak düşündüğümüzde bu kelimenin nokta atışı bir tanımından bahsetmek oldukça zordur. Fakat belli kelimeler üzerine oturtulduğundan bahsedebiliriz bu kavramlar eşitlik özgürlük vb. kavramlardır. Kişinin özgürlüğü başka bir kişinin özgürlüğünün başladığı yere kadardır. Eşitlik ise hem toplumsal hem siyasal hayatta insanların aynı kurallara tabi olmasıdır (Pustu, 2005: 123-124).

Yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminin başlangıcını komünlerden başlatabiliriz. Komünler orta çağdaki güç otoriterlerine karşı eşitliğin ve özgürlüğün savunulduğu belli yerlerdir. Yerel demokrasi halkın bizatihi kendilerini yönetecekleri ve geleceklerine karar verecekleri yöneticileri seçmeleri ve o seçim süreçlerine katılmalarıdır ve bu süreçlerin katılımlarının kolay olması yani halkın kaderine rahat bir şekilde karar verebilmesidir (Pustu, 2005: 123).

Yerel yönetimlere demokratik nitelik kazandıran unsurlar Pustu’nun (2005: 129) belirttiği üzere;

Yerel idareye ilişkin konularda halkın katılımının gerçekleşmesi: Mahalli idarelere halkın katılımı, problemlerin daha sağlıklı bir şekilde belirlenmesinin yanında, bunlara verilecek yanıtların dönütlerin de daha kuvvetli olmasını kolaylaştırır. Karar alma süreçlerine katılımın kolay olması ve bu kararların uygulanmasına halk katılımının sağlanması, demokrasinin günümüzdeki varlık nedenidir (Pustu, 2005: 129).

Kendi kendine karar alabilme ve bunu gerçekleştirme yetkisi: Yerel demokrasinin meydana gelebilmesinde karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi elzemdir ve bu seçilen organların hiçbir güç gölgesinde olmadan yani hiyerarşi ve vesayet altında olmadan bağımsız hür karar alma yetkilerinin olmalıdır. Karar alma sürecine halkın dahil edilmesi son derece önemli ve kritik bir şarttır. Çağımızdaki demokrasilerinin en etkili şartlarından biri katılımdır diyebiliriz (Pustu, 2005: 129).

Yetki ve kaynak sahibi olma: Mahalli idarelerin aynı mahalde bulunan halkın müşterek ihtiyaçlarını gidermek için yetki ve kaynak unsurlarına sahip olmaları gerekiyor. Mahalli demokrasilerin ortaya çıkması için yerel idarelerin iki temel konuda özerk kılınmış olması şarttır bu şartlar, idari özerklik ve mali özerkliktir. Bu bakımdan kendi içişlerini düzenleyebilmeli özerk kılınmalı ve takdir yetkisi de tanınmalıdır bu günümüz dünyasının en önemli şartlarındandır (Pustu, 2005: 129-130).

Yönetsel açıklık: Yerel halklarca ortaya konulan ve varlık nedeni bu topluluklara hizmet etmek olan mahalli idarelerin planları, programları ve uygulama kararları hakkında orada bulunan mevcut yerel halkın bilgi edinme hakkının var olması bu hakkın aktif bir şekilde kullanılabilmesi için, mahalli idareler ile halk arasındaki iletişimin kuvvetli ve iki yönlü olarak aktif olması gerekir. Bilgilendirilmiş bir kamuoyu katkısı ve görüşü olmadan demokratik yerel yönetimin var olmaları imkansızdır (Pustu, 2005: 130).

Bu oluşumların üzerinde herhangi bir hiyerarşik veya vesayet bir olgusunun var olması oldukça kötü bir durumdur. Mahalli idareler mahalli hizmetlerin tedarik edilmesinde ve sunulmasında daha özgürce ve eşit koşullar altında karar alabilmeleri lazım herhangi bir kurum veya kuruluş

tarafından baskı altına alınmamaları lazım ve bu yerel yönetimlerin etkin ve verimli kaynağa sahip olmaları lazım. Yerel demokrasilerin var olabilmesi için yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklere sahip olabilmeleri ve kendi giderlerine karşı kendi gelir kaynaklarını yaratabilmeleri lazım. Tabi bunlar güçlü ve işleyen bir mahalli idareler sistemi şarttır (Pustu, 2005: 131-130).

Mahalli idarelerin idari bakımdan açık olmaları gerekiyor çünkü yaptıkları plan program ve diğer süreçlerin işlemesi için halkın bu unsurlar hakkında bilgi sahibi olması lazım bu işlemleri şeffaf ve yakından görüp bunlar hakkında bilgilere sahip olması lazım ve halkla mahalli otoriteler arasında iletişimin olması gerekiyor. Halkın ihtiyaçlarını ve hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde karşılanabilsin diye yerel yönetimler 21. yüzyıl da demokrasinin hayata geçirebileceği en uygun kuruluşlar olarak karşımıza çıkıyor.

Mahalli idarelerin yerel hizmet üretimi ve sunumu mahalli ihtiyaçların etkin bir şekilde karşılayan değer yönetim kuruluşu bulabilmesi için demokratik değerlere göre organize edilmesi gerekiyor ve bu organizenin önemli ve sürekli olarak kurgulanması gereken bir olgu olması gerekir. Yerel demokrasinin temel şartı olan otoritelerin kendi gelecekleri hakkında karar alabilmeleri ve serbestçe sorunlarını dile getirebilmeli yerel düzeyde alınan kararlara halkın da paydaş edilmesi ve en nihayetinde mali özerklik gibi ilkeler mahalli idareler için de temel şarttır. Mahalli idarelerin geliştirilerek yerel demokrasinin oluşumunun sağlanması ve yaşaması için gerekli yapı ve ortam oluşturulmalıdır yerel halkının taleplerine uygun yanıt verebilir bir duruma getirmek için devletin ve toplumun demokratikleştirilmesi için tüm imkanlar seferber edilmesi lazım (Pustu, 2005: 130-131).

Kavramsal olarak yerel yönetimleri ele aldığımızda ise şu şekilde açıklayabiliriz; merkezi yönetimin şemsiyesi dışında mahalin belli bir bölgesine özgülenmiş, oradaki halkın gereksinimlerini karşılamak için ortaya çıkan, karar organlarını o mahaldeki mevcut yaşayan halkın seçtiği, merkezi hükümetin ağırlığından sıyrılıp özerklik yapısına kavuşan, mahalli bir organizasyon idare biçimidir. Bu strüktürel özelliklerinden dolayı yerel yönetimler demokrasinin yaşatıldığı demokratik yönetimlerin mütemmim cüzünü oluşturmaktadır aynı zamanda kamusal hizmetlerinin arzında hem etkinliği hem de verimliliği sağlamak amacıyla, hemen hemen her ülkede belli ölçütlerde organize olmuş yerel/toplumsal kurumlardır. Bahsi edilen bu yerel kurumlar, yerelin gereksinimlerini olabilecek en iyi şekilde karşılayabilmek ve yerelde yaşayan insanların faydasına olan hedefleri gerçekleştirebilmek için ülkelerin veya toplumların gelişmesi ile beraber ortaya çıkmış bir tür konvansiyonel örgütlenmelerdir (Çiçek, 2014: 54-55).

Zaten tarihsel olarak incelediğimizde şunları rahatlıkla söyleyebiliriz; antik çağa baktığımızda oluşturulan "siteler", Antik Yunan'da "polis"ler, Roma İmparatorluğu'nda "municipe" tipi yerel ve minimal örgütlenmeler; yerel yönetimlerin var oluşu ile ilgili fazlaca ipucu ve bilgi vermekte ve aynı zamanda günümüzdeki birçok yerel çalışmalarında ilham kaynağı olabilmektedirler. Fakat söz konusu tarihsel süreçte ortaya çıkan bu yapılanmalar, zamansal olarak güncelliklerini kaybetmeye başlamaları, şehirlerin biraz daha özgür hareket edebilmesinde önemli bir işleve sahip olan "komün"lerin tarih sahnesine çıkması mahalli idarelere olan ihtiyacın şiddetini arttırmıştır. Günümüze geldiğimizde yerel yönetimlerin ekseninin çizildiği durumlarda; yapılan seçimlere halkın katılımının sağlanması, yönetim,

politika ve sosyolojinin alanına dahil birtakım birimlere evrilmesiyle beraber yerel yönetimlerin kurumsallaşmasının hızlı bir ivme kazandığı örnekler olarak değerlendirilmektedirler (Çiçek, 2014: 55).

15. yy"lın ikinci yarısından itibaren ulus-devlet kavramının ortaya çıkışı ve bu kavramın kökleşip devlet yapısında bir karşılık bulup gelişmesi ile birlikte kentte ulus-devletin yegâne hükümdar bir güce sahip hale gelmesinden dolayı komünlerin zayıflayarak daha minimal düzeyde varlıklarını ettirmelerine sebep olmuştur. Sonraki ilerleyen yüzyıllarda yerel yönetimlere ilişkin batılı hukukçu ve liberal düşünürlerin (Bentham, Turgot vb.) bu örgütlenmelere olan ihtiyacın ve önemin üzerinde durmaları, yerel yönetimlerin günümüze yakın bir anlayışa kavuşmasını sağlamıştır. Bu gelişim sürecine ABD'de ortaya çıkan özerk belediyecilik akımı da katkıda bulunmuştur. 18. yy.'ın sonlarına doğru hatta 19. yy. başlarında bu alanda başlayan reformlar yerel yönetimleri birer yerel özerkliğe sahip yerel hizmet kuruluşları şeklinde revize etmiştir. 20. yy. için şu söylenebilir; yerel yönetimlerin şahlanış yüzyılı.

Bu yüzyılda yerel yönetimler hizmet sunumunda gerçekleşen giderleri finanse edebilmek için hem kaynak bulabilmişler ve de kendilerine merkezi yönetimden tahsis edilmiş bazı gelirler oluşmaya başlamış bu sayede yerelde yaşayan insanlara merkezi yönetimden daha fazla, daha etkin ve daha verimli hizmet sunumu gerçekleştirebilmişlerdir. 21 yy. da yerel yönetimlerin dünya çapında yani milletlerarası arenada ortaya çıkan ve güçlü bir yapı ve kaynağa sahip organizasyonel grupların, küreselleşme kavramının tüm yönleri ile meyvelerini verdiği bir sürecinde bulunması ile dünyanın birçok ülkesinde daha da güçlendiği ve işlevsel bir konuma geldiği olgusu bir hakikattir (Çiçek, 2014: 55).

Bilhassa günümüzde demokratik değerlerin daha da yükselmesi tam anlamıyla olmasa bile demokrasinin anlayışının güçlenmesi ve içselleştirilmesi ile yerel yönetimler arasında doğrudan ve güçlü bir bağın olduğu genel kabul gören bir kanıdır. Yerel yönetimlere bu açıdan bakıldığında, salt bir demokrasi için gerekli olan şeffaflık, açıklık, saydamlık, çoğulcu anlayış ve katılımcılık ilkelerini işlevli bir şekilde yaşama entegre edilebilecek yerler ve aynı zamanda halka en yakın biçimde hizmet sunabilecek, kamu tüzel kişiliğine sahip birimler olan, anayasa ve kanunlar ile güvence altına alınan demokratik kuruluşlardır. Zaten Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği vb. milletlerarası birliktelik ve oluşumlarda, yerel ve bölgesel yönetimlere demokrasinin ön şartıymış gibi önem atfedilir (Genç, 2015: 55).

Yerel yönetimler bazı sahip olduğu belli başlı ayrıksı özellikler nedeniyle "demokratik terbiye kuruluşları" olarak da görülmektedir. Bu kavrama göre vatandaşlar demokrasiye dair edinimlerini buralarda deneyimleyip kazanır. Yerel de ortaya çıkan herhangi bir konuya dair veyahut yerel problemlere çözüm üretebilme sürecine halkın da dahil olması demokrasinin başarılı ve etkin olduğunun göstergesi mahiyetindedir. Mahalli idarelerin etkin yönetim anlayışı, liberal düşünüş felsefesi, demokratik değerlere saygının ve katılımcılığın var olduğu aynı zamanda benzer özelliklerin yüksek olduğu yani aslında demokratik standartların çok yüksek olmasıyla anılmalarının sebeplerini şu ilkelere dayandırabiliriz; çoğunluğun tahakkümünün olmaması tam tersi çoğulculuğun var olması, azınlık haklarına riayet, siyasal eşitlik ve adil, düzenli, güvenli seçimlerin yapılması gibi ilkelere çok hassas bir şekilde uymaları ve sahip çıkmaları (Genç, 2015: 55).

Bu kavram ya da diğer bilinen isimleriyle "yerinden yönetim" veya "mahalli idare", literatürde Prens Sabahaddin ile özdeşleşmiş olan "ademi merkeziyet" (decentralisation) kavramı ile maruf bir kavramdır. Yerel yönetim bir ülkenin mevcut sınırları dahilinde var olan çeşitli büyüklükte insan topluluklarının ortaya çıkan ihtiyaçlarını azami süratte, etkin bir şekilde gidermek için kurulan ve bir takım hukuki güvencelerle koruma altına (bazıları anayasal olmakla birlikte) alınan hukuki varlığa sahip kuruluşlardır. Mevcut anayasadan veya kanunlardan alınan/sağlanan birtakım haklar/yetkiler ile merkezi yönetimin ağırlığı altında ezilmesine engel olunmak istenen, kamu tüzel kişiliğine sahip, kendi "karar organlarını" belirleyen, "kendi personeli", "bütçesi ve bazı özel gelirlere" sahip olan hukuksal kurumlardır (Genç, 2015: 56-57).

Mahalli idareler, idari ve siyasi olarak tanımsal farklılıkların dışında yönetim ile daha işlevli bir yol veya unsur olarak merkeziyetçiliğin karşı konumunda olmaktan daha ziyade ülkelerin ya da devletlerin normlarına göre bazı değişiklikler gösterebilirler. Keleş göre yerinden yönetimin literatürde iki farklı unsurunun var olduğundan bahsetmektedir. Bunlar "siyasal yerinden yönetim" siyasi ademi merkeziyet ve "idari yerinden yönetim" idari ademi merkeziyettir (Genç, 2015: 57-58).

Siyasi yerinden yönetim: genel olarak federal devletlerde görülen özerk ya da yarı-özerk statüye dayanan bir yönetim şekli olarak ifade edilebilir.

İdari yerinden yönetim: devletin üç ana organından yasama ve yargının tüm yetkilerinin merkezde toplanması yürütmenin ise bazı yetkilerinin devredilmiş bazılarının ise merkezde toplanmasıdır.

Günümüzde katı merkeziyetçi anlayışın katı bir şekilde, günümüz modern demokrasi anlayışına uygun, yapısal olarak hem güçlü hem de özerk olan mahalli idareleri kendi alanından dışladığı görülmektedir. Bu durumun sebeplerini araştırıp temeline indiğimizde ise şunu söyleyebiliriz: merkezdeki yapının histerik düşünce varsayımlarıdır bunlar; yereldeki vatandaşa, yerel tarafından oluşturulan politikaya yani yerel demokratik değerlere olan inançsızlıkları ve güven duygularının oluşamamış olmasıdır (Genç, 2015: 279).

Merkezi yönetim düşüncesi: Merkezden yönetim; belli başlı kamu hizmetlerinin ve görevlerinin ülke sathında devlet tüzel kişiliği bünyesinde o ülkede yaşayan tüm yurttaşlara doğrudan ve yeknesak bir şekilde sunma ve yurttaşların bu hizmetlere daha kolay ulaşabilmelerini sağlama faaliyetidir. Merkezden yönetim, mahalli idareler veya hizmet yerinden kuruluşları gibi daha özel veya daha minimal, kendine özgü hizmet veya görevleri değil aksine bunları daha geniş bir yelpazede doğrudan hizmet sunabilmesini sağlayabilmesini öngörebilen bir unsurdur. Merkezden yönetim, merkezde (başkent teşkilatı) bulunan asli görevli idareciler tarafından planlamaların yapıldığı ve bunların yasal olarak kabul edildiği, bunlara bağlı işlemlerin yürütülmesinin sağlandığı, devlet tüzel kişiliğine dahil olan tüm kamu kuruluşları için de hiyerarşik yetkinin sağlandığı aynı zamanda da bağlayıcı olarak kabul edilmesi ve uygulanmasıdır. Merkezden yönetim, sunulan umumi hizmetlerin yeknesak ve kapsayıcı bir şekilde sunulması amacıyla bu hizmetlerin karar ve faaliyetlerin merkezden yönetimce ve bizatihi kendi sorumluluğunda yer alan kurumlar ve yapılarca sürdürülmesi şeklinde ifade edilebilir (Eryılmaz, 2019: 109). En özet bir biçimde şunu diyebiliriz; merkezden

yönetim, idarenin topluma sunacağı hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesi (Günday, 2013: 66) hareketi ve işlemleridir.

Merkezden yönetim de sunulan hizmetler de birlik ve bütünlüğün sağlanması, hizmetlerin tek elden ve uyum içinde sunulması asli amaç olmakla birlikte alınan kararlar, yapılması planlanan organizasyon ve faaliyetler, mevcut hükümete hiyerarşik bağla bağlı bulunan teşkilat ve kişiler tarafından gerçekleştirilmeye sağlanır.

Günümüz dünyasında bazı ülkelerde var olan katı merkeziyetçi yönetim anlayışı; yerel ile merkez arasında ki bağın kopukluğunun derinleşmesine neden olmakta ve bu şekilde yerel halkın merkeze ulaşmakta güçlük çekeceği ve aynı zamanda yerele dair herhangi bir denge fren mekanizmasının meydana gelmesini engelleyeceği söylenebilir.

Merkezi yönetimde hizmetler ülke düzeyinde planlandığı ve organize edildiği için iktisadi ve sosyal koşulların varlığı, ülkenin coğrafi gerekliliklerinden dolayı bu hizmetlerin sunumunda bazı eksiklikler, uyumsuzluklar, zorluklar kısaca problemler ortaya çıkabilmektedir. Bundan dolayı merkezi idarenin denetimi (hiyerarşi) altında kendisine bağlı bazı taşra teşkilatlarının varlığını elzem kılmıştır. Bundan dolayı taşra teşkilatları zorunlu olarak ortaya çıkmışlardır. Merkezi yönetim sorun yaşanılan alanlar için taşrada teşkilatlanmaya gitmiştir. Bu taşra teşkilatlanmaları kanunlarda hatta anayasal güvence altına alabilmiştir; 1982 Anayasasında idare başlığı altında madde 123'e göre düzenlenir: İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası [TCA], 1982: 123). En nihayetinde şunu söyleyebiliriz; merkezi idare merkez ve taşra teşkilatlarından meydana gelmekte ve aynı tüzel kişilik (devlet tüzel kişiliği) içerisinde yer almaktadırlar. Şunu da gözden kaçırmamak gerekir illerin, ilçelerin, bakanlıkların, yasama organı ile yargı organları bizatihi devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alırlar.

Taşra teşkilatı: Merkezi idarenin başkent teşkilatı dışındaki geriye kalan bölümüdür. Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür (İl İdaresi Kanunu, 1949: madde 1). Taşra teşkilatı ilgili kanunda il, ilçe ve bucaklardan meydana gelmektedir. Fakat 2014 yılında yapılan bir kanun değişikliği ile bucaklar tamamen kaldırılmıştır.

İl idaresi: Merkezi yönetimin taşrada ki en büyük şubesi il idaresidir. İl idaresi vali, il idare şube başkanları ve il idare kurulundan oluşmaktadır. Bunun başında da vali bulunur ve ilgili kanunda ilde hem devletin ve cumhurbaşkanının temsilcisi hem de idari yürütme vasıtasıdır. Valilik görevi istisnai memurluk olup direk cumhurbaşkanı kararı ile atanırlar ve kendisine karşı sorumludurlar. Vali kanun ve cumhurbaşkanlığı ve diğer konularla ilgili düzenlemeleri uygulamak için genel emir (sadece valiye tanınmış bir yetkidir) çıkarabilirler. Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve bakan yardımcıları görevleri ile ilgili valilere resen emir ve talimat verme yetkilerine haizdirler (İl İdaresi Kanunu, 1949: madde 1).

İldeki genel idare kuruluşlarının başında kamu görevlileri (şube başkanları) bulunur ve bunlar cumhurbaşkanı onayı ile atanırlar. Şube başkanları kendi görev alanları ile yetkili olup valiye karşı sorumludurlar. İl idaresinin bi diğer unsuru ise il idare kurulu denilen organdır bu organ valinin başkanlığında yılın muayyen tarihlerinde toplanır, belli başlı kararlar alırlar ve ilin

yönetiminde de valiye destek olurlar. Bu kurul; defterdar, tarım ve orman müdürü, hukuku işleri müdürü, milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü ve çevre ve şehircilik müdüründen oluşur (İl İdaresi Kanunu, 1949: madde 1).

İlçe idaresi: İlçe yapılanması anayasada geçmez anayasada sadece iller geçer. Merkezin il idaresinden sonra taşradaki ikinci organı ilçe teşkilatıdır. Her ilde mutlaka ilçe bulunur, ilçe merkezi hizmetlerin ilçe halkına ulaşmasını, sosyal ve iktisadi gelişmenin sağlanması için önemli bir saç ayağıdır. İlçelerin illerden farklı olarak ilçenin başı konumundaki kaymakam genel emir çıkaramaz ve ilçeler iller gibi yetki genişliği gibi bir yetkileri yoktur. İlçeler iller gibi kanunla kurulurlar ve kanunla kaldırılırlar. İlçe idaresi toplamda üç bölümden meydana gelmektedir. Bunlar kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kuruludur.

Kaymakam cumhurbaşkanı onayı ile atanır ve meslek memurluğudur. İlçede cumhurbaşkanın idari yürütme vasıtasıdır. Kaymakam ilçe idaresinin başı olarak valinin emri altındadır vali istediği zaman resen emir ve talimat verebilir kaymakam bunu yerine getirmekle mükelleftir. Kaymakam ilçede asayişin sağlanması, kanunların ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması için gerekli tedbirleri alır, askeri ve adli kurumlar hariç her yeri denetleyebilir. Yılın belli zamanlarında cumhuriyet savcısıyla birlikte ceza evlerini ziyaret edebilir.

İlçedeki diğer ikinci bir organ ise ilçe idare şube başkanlarıdır. İlçe idare şube başkanları, il idare şube başkanlarının önerisi üzerine valiler tarafından atanırlar. İlde olduğu gibi ilçede de bir idare kurulu mevcuttur. İlçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığında yazı işleri müdürü, mal müdürü, hükümet hekimi, milli eğitim müdürü ile tarım müdüründen oluşur (Küçükaltun, 2022: 23).

Merkezi yönetimin yarar ve sakıncaları: Merkezden yönetimi ele aldığımızda hem yararlarının hem de sakıncalarının neler olduğunu görebiliriz.

Merkezi yönetim güçlü ve istikrarlı bir devlet yönetiminin var olmasını sağlar. Devletin hizmetleri yeknesak bir şekilde sunulmasını, hizmetlerin ülke sathına dengeli bir şekilde dağılmasını ve sunulmasını ve bu sayede bölgeler ya da şehirler arasındaki iktisadi, sosyal vb. durumlarda eşitliğin ya da dengenin sağlanmasını mümkün kılmaktadır. Hizmetlerin sunumundan önce yapılan planlama ve etkin ihtiyaç analizleri hizmetlerin daha iyi bir şekilde yürütülebilmesini sağlamaktadır. Ülke düzeyinde sunulan hizmetler için gerekli olan mali kaynaklar, personeller ve ihtiyaç duyulan diğer gereksinimler için yapılacak harcamalar ve işlemler için tüm maddi ve beşerî kaynakları birleştirerek tek kanaldan götürmek daha yararlı sonuçlar doğurabilmektedir. Böyle durumlar hem denetim sisteminin hem de takip sisteminin daha aktif, daha pratik ve daha kolay çalışmasını sağlayacaktır.

Merkezden yönetim sistemi devlet yönetiminde olabildiğince tüm yetki ve sorumlulukları kendi bünyesinde toplamaya çalışmıştır nitekim başarılı da olmuştur. Bu yetki ve sorumlulukları paylaşmaktan da imtina eden bir olguda gerçekleşmiştir. Bundan dolayı taşrada ki bazı durumlarda taşrada görev yapan amir/memurlara fazla inisiyatif alanı bırakmamıştır. Bu da taşrada çalışan personelin kendisini geliştirememesine hatta aynı noktada/konumda duraksamasına personelin ilgi, özen ve becerilerinin körelmesine sebep olabilmektedir. Alınan kararların sürekli olarak merkezin onayına tabi olması beraberinde kırtasiyeciliği ve büyük bir zaman kaybını getirmektedir. Yerele dair tüm plan ve programların merkezi yönetim tarafından

belirlenmesi ve belirlendiği süreçte de yerel halkın duygu, düşünce ve isteklerin dikkate alınmaması demokrasi ilkeleri ile çelişir bir durumu ortaya çıkarmaktadır**.**

Merkezden yönetim doğası itibariyle hizmetlerin sadece bir birim tarafından planlanıp sunulmasını gerektirdiğinden ülke sathında göreceği kamu hizmetlerinin, işlemlerinin ve organizasyonlarının tek birim tarafından görülmesinde yerel ihtiyaçlar olması gerektiği gibi karşılanamayacak veya göz ardı edilecek bu da beraberinde hem zaman kaybını hem de kamu da kaynak israfını getirecektir. Yerinden yönetim kuruluşlarının kendi yapılarından dolayı gereksinim duydukları hizmetler ve ihtiyaçlar başkalaşmaktadır. Merkezi idarenin de kendi katı bürokratik yapısından dolayı bunları tam olarak yerine getirmesi mümkün olamayacağından kamusal hizmetlerde aksama, hizmetlerin gereği gibi işleyememesi gibi bazı problemler gün yüzüne çıkmaya başlayacaktır.

Yetki genişliği ilkesi (tevsi-i mezuniyet): Merkezi yönetimin ülke düzeyinde çok güçlü bir şekilde var olması iletişim ve ulaşım gibi etkenlerin gelişmiş bir şekilde günlük hayatta yer edinmesinin yanı sıra merkezde planlama yapan yöneticilerin yerel ihtiyaçları iyi analiz edebilme bilgisinden yoksun veya eksik olmaları, yerinden yönetim kuruluşlarının bulundukları coğrafyanın, ekonomik ve sosyal koşulların vb. ihtiyaçların birbirinden farklılaşmasına ve merkezden yönetimin sunduğu hizmetlerden istenilen etkinliğin ve verimin gerçekleşmesine engel olabilmektedir**.** Bundan dolayı bu problemleri kısmen de olsa gidermek için taşrada ya da yerelde görevde bulunan kamu görevlilerinin hareket alanlarının biraz daha genişletmek mecburi bir hal almaktadır. Nitekim 1982 Anayasa'sı yetki genişliği ilkesini (Md. 126) kapsamına alarak bu ilkeye anayasal güvence sağlıyor.

Bütünsel bir açıdan baktığımızda**,** yetki genişliği ilkesi, merkezi yönetimin karar alması ve bu kararları yürürlüğe koyması gibi bazı kamusal yetkilerin doğan ayrıcalıkların bir yer veya hizmetten esas sorumlu olan kişiye/memura tanınmasıdır (Akyılmaz vd., 2021: 150-151)**.** Diğer bir ifadeyle, Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olan ve aynı zamanda il (genel) idaresinin başı da olan valinin belli konularda merkeze danışmadan merkez adına karar alma ve bu kararları yürürlüğe koyma yetkisine yetki genişliği ilkesi adı verilir (Akyılmaz vd.**,** 2021: 150-151) şeklinde ifade edilebilir. Merkezden yönetimde tek bir birimden ya da elden karar çıktığı için ve bu çıkan kararların uygulanmasında yetki merkezde olduğundan dolayı yerel mobiliteye uyumlu hale gelmekten uzak olduğu için etkin ve devamlı bir çözüme kavuşturulamamaktadır. Bu sebeple merkezi yönetimin belli başlı bazı görev, yetki ve sorumluluklarını taşra teşkilatı (sadece il yönetimi) ile paylaşması hususunda bir konsensus bulunmaktadır.

Merkezden yönetimin katı olarak uygulandığı yerlerde ortaya çıkan bürokrasi sorunu, kırtasiyecilik, taşrada ortaya çıkan aksamaların durdurulması, zaman kaybının önlenmesi ve diğer ortaya çıkan sakıncaların engellenmesi için yetki genişliği ilkesi sadece il yönetimine tanınmıştır. Bu yetki kuralları ve yasal sınırları kanunda belirtilerek yetkiye haiz kılınan kişinin hareket alanı genişler bu sayede idari bir esnekleşme sağlanır.

İdarenin bütünlüğünün sağlanmasında temel de var olan iki ilke hiyerarşi ve idari vesayet olarak yasal mevzuatta yer almaktadır. Fakat Anayasa Mahkemesi bir içtihadında idarenin

bütünlüğünün sağlanmasında idari vesayet ve hiyerarşinin yanında üçüncü yasal bir yol olarak yetki genişliğine de yer vermiştir (Ocak, 2019: 171-172).

Yetki genişliği ilkesi devlet tüzel kişiliği içinde bulunan ve bu yetki ile sorumlu kılınan makam kullanabilmektedir. Bu makam merkezi yönetimi hem temsil eder hem de merkez adına işlemler yapar. Yetkiyi kullanan makam merkezin denetimi ve gözetimi altındadır. Zaten yapılan işlemler, alınan kararlar sunulan hizmetler hep merkez adına yapılır, aynı usullere tabidir ve merkezde yapılanlardan da farkı yoktur.

Nihayete erdirerek şunları söyleyebiliriz: yetki genişliği ilkesinin taşrada uygulanması katı ve bürokratik merkezi yönetim anlayışının biraz yumuşatılmış bir hale geldiğini söyleyebiliriz. Yetki genişliği ilkesinin kullanılması durumunda vali, herhangi bir bakanlığın görev ve yetkisi içindeki alana dair milli bir kamu hizmetinin ifası için başkaca bir yola (izin vb.) gereksinim duymadan bu yetkiyi doğrudan kullanabilir. Bilakis bu yolla gerçekleştirilen harcamalar gider olarak merkezi bütçeye, oluşacak gelir ise merkezi bütçeye kayıt edilir. Yetki genişliği temel olarak merkezi yönetimin sunduğu hizmetlerde zaman içerisinde herhangi bir problemin ortaya çıkması ve bu soruna yönelik çözümlerin olabildiğince süratle, etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla planlanması, yasal ve anayasal dayanaklara dayandırılarak tamamlanmasıdır.

Yerinden yönetim ilkesi (adem-i merkeziyet- desantralizasyon): Merkezi yönetim ülke sathında sorumlu ve yetkili olduğu bazı alanların dışında devlet, biraz daha özel nitelikli, yerel halkın ihtiyaçlarını tam ve zamanında, karşılayabilecek, yerel nitelikteki umumi ihtiyaçların etkin ve verimli bir şekilde giderilmesi için kamu tüzel kişiliğine sahip yerinden yönetim kuruluşlarının kurulmasına dair şartların husule erdirilmesi imkânını sağlamaktadır. Yerinden yönetim, yerele dair birçok sorunun ortadan kaldırılmasına, yerel nitelikli hizmetlerin yapılmasında ve yerel halka sunulmasında hem basitlik hem idari yönden hem de zaman açısından bazı kolaylıklar ve avantajlar sağlamaktadırlar.

Yerinden yönetim ilkesi özellikleri*:* Hayatın her alanında (ticari, sanayi, politik, toplumsal hayat) gelişmelerin yaşandığı ve bu gelişmeler doğrultusunda toplumun buna entegre olarak yeni hizmet talebi ya da ortaya çıkan gereksinimlerinin giderilmesini istemesi, halk da demokrasi bilincinin yerleşmesi süreci ile birlikte merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasında var olan ilişkilerin tekrar gözden geçirilmesini ve yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır. Bu yapılandırılma demokrasi ilkelerine ve pozitif anlamda zamanın özgürlükçü ruhuna paralel bir şekilde yapılmalıdır.

Mevzu bahis bu süreçte belirtilen amaçlara ulaşma, ihtiyaçların gerektiği gibi karşılanması ve toplumların tarihsel gelişimleri ve arka planları ile beraber aynı düzlemde gerçekleşmiştir. Merkeziyetçi örgütlenmenin büyük dezavantajlarından biri de yetkilerin tek bir birim de toplanması ile katı ve bürokratik bir yapıyı beraberinde getirmesi ve bunun sonucunda altından kalkılamayacak kadar ağırlığın oluşması ve bunun hantal bir varlığa bürünmesine sebep olmasıdır. Bu da günümüz de merkeziyetçi yapının, toplumda ortaya çıkan sorunları ve ihtiyaçları gerektiği gibi karşılaması karşısında aciz kalmasına neden olmaktadır. Karşılanamayan bu ihtiyaç ve sorunlar merkeziyetçi yapının kendisini büyük tartışmaların içinde bulmasına ve reformist bir bakış açısıyla yeniden dizayn edilmesini söz konusu

tartışmaların ana konusu haline getirmektedir. Bununla birlikte bu yapının değiştirilmesi ile ilgili olarak yerel yönetimlerinde bu değişimlere ortak edilmesi fikrinin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Devlet ya da merkezi hükümet, merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının aracılığıyla kendi sorumluluklarını yerine getirmeye çalışmakta ve belirlediği amaçlara yönelik politikalar üretmektedir. Buradaki asli görevlerden bazılarını üstlenen ya da kendilerine verilen yerinden yönetim kuruluşları bunları gerçekleştirebilmeleri için kendilerine sağlanan destek ve güç oranında olacaktır. Yani burada şunu dile getirebiliriz; yerinden yönetimlerin kendilerine sağlanan destek ve güç düzeyleri demokrasi anlayışının ne kadar benimsendiği ile doğru orantılıdır.

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın 123. Maddesine göre yerinden yönetimin kendine has tüzel kişiliklerinin bulunduğu herhangi bir şekilde devlet tüzel kişiliği içinde bulunmadıkları anlaşılır. Yerinden yönetim kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları demek, kendilerine ait karar organları, icra organı ve personellerinin bulunduğu ve kamu gücü ayrıcalıklarından faydalandığı anlaşılmaktadır. Yerinden yönetimlere anayasa veya yasalarca kendilerine verilen yetki ve sorumluluklar kapsamında kendi faaliyetlerini, işlemlerini ve organizasyonlarını icra etme kuvvetine haizdirler.

Yerinden yönetim sisteminde halka sunulması gereken hizmetler, yapılacak organizasyonlar, plan ve programalar ya da işlemler, rasyonel bir biçimde merkezi teşkilatın herhangi bir emrine veya iznine bağlı kalarak değil merkez teşkilatının hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişiliğine sahip kişiler tarafından gördürülmesi esastır. Yerinden yönetimlerde bu tür eylemlerin yapılabilmesi için kendi karar organları oluşturulmuş ve yetkili kılınmıştır. Karar organı tarafından hem yerel hizmetlerin yapılması hem de bu hizmetlerin sunulması için alınan kararlara dair herhangi yasal bir beis söz konusu değildir. Yerinden yönetim kuruluşlarına mali özerklik tanınmıştır. Kendilerinin özel bütçeleri vardır yani gelirleri merkezi yönetim kuruluşlarından farklıdır. Kendi bütçelerini kendileri yaptıkları için gelir gider dengesini kendileri tutturmaya çalışırlar ve topladıkları gelirleri de sundukları kamusal hizmetler için kullanırlar (Akyılmaz vd., 2021: 266).

Subsidiarite ilkesi: Subsidiarite ilkesi; yetki paylaşımı noktasında merkezi yönetim ile yerel yönetimler ile ilişkili ve yetki paylaşımını bakımından ekseriyetle siyasi yerinden yönetime sahip ülkelerde uygulama alanına sahip olması demek üniter yapılı ülkelerde (Ertin, 2015) bu ilkenin hayata geçirilemeyeceği anlamı çıkarılmamalıdır. Örnek olarak üniter yapılı olarak sosyo-ekonomik olarak müreffeh bir hayat düzeyinin olduğu Hollanda gibi ülkeler subsidiarite ilkesinin hayata geçirilebileceği ülkeler arasında gösterilebilir (Ertin, 2015). Ancak şunu da belirtmek gerekir; merkeziyetçi yapının tüm kurallarının geçerli olduğu bir ülkede/devlette subsidiarite ilkesinin uygulanması ihtimali oldukça zayıftır uygulansa bile bu ilkenin cılız ve eylemsizlik içerisinde kalacağı büyük bir olasılıktır.

Subsidiarite ilkesi Türkiye'de ilk defa 1988 tarihinde imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı sonrası oluşturulan ve uygulanan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının içerisinde gerçekleştirilmesi planlanan temel bir amaç olarak yer almıştır hatta Avrupa Yerel Yönetimler

Özerklik Şartı'nın subsidiarite başlığı altında hazırlanan maddelerin bulunduğu 20 madde, Türkiye tarafından onaylanıp yürürlüğe girmiştir (Ertin, 2015).

Türkiye'de subsidiarite ilkesine dair herhangi bir anayasal koruma sağlanamamış ve buna yönelik herhangi bir maddede bulunmamaktadır dolayısıyla subsidiarite ilkesinin Türkiye'de tam olarak uygulanabilmesi için dışsal aktörlerden çok, ülkede mevcut ekonomik, sosyal ve hukuki gelişmeler (Ertin, 2015) ile paralel bir biçimde meydana gelmelidir. Küresel alanda ve diplomatik ilişkilerde demokratik gelişmişlik düzeyinin oldukça yüksek olması bakımından subsidiarite ilkesinin öneminin anlaşılması ile ülkemizde tam anlamıyla hayata geçirilmesi kuşkusuz demokrasi ülküsü bakımından büyük avantajlar ve faydalar sağlayacaktır (Ertin, 2015).

Subsidiarite ilkesinin en önemli yetisi, Avrupa Birliği içinde var olan alt birimlerin mevcut var olan yetkilerine dair güvence sağlamak ve bunların alanlarını olabildiğince genişletebilmektir. Hatta bu sayede bu birimler daha faal bir hal alacak ve vatandaşlar birtakım alınacak kararlara katılım sağlayacaklardır bununla beraber; demokrasi, örgütlü ve demokratik dayanışma, çoğulculuk ve çok renklilik ile hukukun üstünlüğü gibi AB'nin temel ilkelerini ve şartlarını oluşturan anayasal ilkeler arasına girdiğinden dolayı AB ve AB'ye üye olmak isteyen devletler, politikalara dair eylemlerde bulunurken bunu göz ardı edemeyecek (Kaya, 2006) ve dikkate almak zorunda olacaklardır. Türkiye'nin de böyle bir iddiası bulunduğundan bunu göz önünde bulundurmak zorundadır.

Bu ilkenin ulusal düzeyde hayata geçirilmesi şu tür gelişmeleri de beraberinde getirecektir; etken ihtiyaçları dikkate alarak demokrasinin gelişmesini sağlamada yardımcı olur, bürokratların ya da kamuya dair karar alıcıların sivil toplum örgütleri ile iş birliği içerisine girmesine olanak tanır, toplumsal hayattaki mozaiğin idari sisteme aksettirmesini sağlar ve devletin daha demokratik hareket etmesine yardımcı olur (Kaya, 2006).

Üst yönetimin yetkilerini ve belli bir oranda da güçlerinin sınırlandırılmasını içeren ilke; hayata geçirilebileceği üç ayrı alan bulunmaktadır: ilk olarak özelleştirme, burada sorumluluklar belli oranlarda kamu kesimi ile özel kesime arasında bölüştürülür, ikinci olarak ise sorumluluklar mevcut bir ülkede devlet ile yerel yönetimler arasında bölüştürülür, üçüncü ve son olarak ise görev ve sorumluluklar küresel düzeyde etkili ve var olan kuruluşlar ile bunlara üye devletler arasında bölüştürülür (Kaya, 2006).

Subsidiarite ilkesi, yetki ve sorumlulukların idari ve siyasi birimler arasında paylaştırılmasında, gevşetilmiş bir organizma ve iş birliğini içermektedir. Bu ilkenin yürürlüğe geçirilmesi ile önceden durağan bir biçimde uygulanması yerine aynı ya da farklı idari bölümler arasında aktif iş birliğini gerektirir (Kaya, 2006).

Subsidiarite kavramı literatüre bazı antlaşmalar babında farklı anlamlar ile girmiştir; Avrupa Konseyi'nin Özerklik Şartı'nda daha çok ekonomik perspektiften, 1992'de Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'nda ise daha çok demokratik bir bakış açısı, demokrasi değerleri ile bağdaştırılmaya çalışılan ve yerel özgürlüklerin muhafazası için siyasal hükümler içeren ifadeler bulunmaktadır (Nadaroğlu, 2001). Subsidiarite ilkesi, yerel kamusal ihtiyaçları karşılamak ve hizmet sunulmasında halka daha yakın olmak üzere keşfedilip ortaya konulan birbirinden farklı yönetimler arasında görev-yetki bölüşümünü dikkate alan son dönem yeni

kavramlar arasında yerini almıştır (Kalabalık, 2005). Subsidiarite ilkesi, ulusal düzeyde hem siyasi yerinden yönetimin olduğu ve hem de üniter-merkeziyetçi yapının olduğu ülkelerde geçerli olabilir (Kalabalık, 2005).

Yerinden yönetimin yarar ve sakıncaları: Yerinden yönetimin olağan hayat içerisinde yararları olmakla birlikte sakıncaları da mevcuttur.

Yerinden yönetimin uygulanması yerelde ülke düzeyinde demokratik değerlerin içselleştirilmesi açısından olabilecek iyi bir çoğulcu (plüralist) anlayışının etkinliğini ifade eder. Çünkü yerel demokraside halk, kendilerini seçecek kişileri seçim usulü ile belirler, yönetim ve karar alma süreçlerinde aktif bir şekilde rol alır. Aslında demokratik değerlerin özümsendiğinin, demokrasi bilincinin ve nasıl kazanıldığının ve demokrasinin işlerliğinin gerçek hayatta en iyi şekilde gözlemlenecek yerler olduğunun açıkça gözlemleyebiliriz.

Bir ülkede güçlü bir yerinden yönetim anlayışının var olması aynı zamanda bu anlayışın tüm ülkede hâkim/içselleştirilmiş anlayış olması; merkezi yönetim kaynaklı çıkan anti demokratik uygulamaların, problemlerin ve aksaklıkların inhibe edilmesinde oldukça önemli ve demokratik bir katalizör işlevini görür.

Merkezi yönetimin başına bir girdap gibi dolanan aksamaların yaşanmasına sebep olan bürokrasi ve kırtasiyecilik sorunu, bazen yerinden yönetim kuruluşlarında da ufak pürüzler şeklinde ortaya çıkmaktadır fakat bu pürüzler zaman ve kaynak kaybı oluşmasın diye merkeze haber verilmeden olabildiğince süratle ve etkili bir şekilde çözüme kavuşturulur.

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında ihtiyaç duyulan hizmetler en ziyadesinden başlayarak, verimli, etkili, plüralist bir yaklaşımla ve rasyonel bir şekilde mümkün olan en kısa zaman içerisinde halledilmeye çalışılır. Yerinden yönetim kuruluşlarında, merkezin herhangi bir hiyerarşik bir baskı veya düzenlemesi yoktur tabi idari vesayet bunun istisnasıdır. Yerinden yönetim yapacağı işlemlerde veya göreceği hizmetler de yasal sınırlamalar içerisinde serbestçe kendisine verilen yetkileri merkezin herhangi bir yönlendirmesi veya etkisi altında kalmadan yapar.

Yerinden yönetim anlayışı kendi özerk yapısından dolayı bazı politik müdahalelerin açıkça etkilerinin görülebildiği veya yaşanabileceği kuruluşlardır. Bundan dolayı yerel nitelikli bazı kamusal hizmetlerin sunulmasında yerel otoritenin partizanca hareket edilebileceği veya bu hizmetlerin niteliğinin siyasallaştırılabileceği şeklinde bazı durumlar ortaya çıkabilmektedir.

Yerinden yönetim, sunduğu yerel-kamusal hizmetler ülke düzeyinde olmayıp biraz daha bir yerele ait özel hizmetler olduğu için, gelişmiş veya az gelişmiş bölge/belde sorununa sebep olabilmektedir. Çünkü zengin muhitler de yaşayan insanlar rahat bir şekilde istedikleri hizmetlere ulaşabilmekteyken veya imkanlara sahipken diğer muhitler de yaşayan vatandaşlar için böyle bir durum, giderek zorlaşabilme ihtimali, adaletsizliklerin yaşanabileceği ve eşitsizliklerin artabileceği gibi durumların meydana gelmesi gözle görülebilecek düzeyde oldukça yüksektir.

Yerinden yönetimde yerel halkın seçtiği yerel yöneticilerin, kendi çıkarları doğrultusunda hareket ederek veya birtakım ihtiraslara kapılmaları ve yerel halkın asli ve olağan ihtiyaçlarını göz ardı ederek sadece günlük, rutin yani kısa süreli hizmetleri yaparak çalışıyormuş gibi

görünerek halkın gözünde çalışıyor imajı yaratarak, popülist hareketler içinde bulunmaya ve bu yönde politikalar üretmeye başlamaları, bir sonraki seçimde tekrar seçilerek, tekrar o makam ve koltuklara kavuşabilme arzularıdır. Faydası uzun vadede ortaya çıkacak yatırımlardan uzak durmaya ve kaynakları bu yönde kullanmamaya özen göstererek, yerel halkın refahının arttırılmasına engel olmaları gibi birtakım sorunların meydana gelebilme ihtimali oldukça yüksektir.

Yerinden yönetimin olumsuz yanlarından bir tanesi de mali denetimlerinin oldukça güç olması ve şeffaflığın olabildiğince az olmasıdır. Bunun nedenleri ise ayrı bir bütçeye sahip olmaları ve malvarlıklarının ayrı olması ve harcamalarının, giderlerinin ve gelirlerinin yasal dairede kontrolünün zor olmasıdır. Bu etkenlerde yerinden yönetimlerde yapılacak usulsüzlüklere kapı aralamakta ve görevi kötüye kullanma ihtimallerini arttırmaktadır.

En nihayetinde yerinden yönetimin diğer bir olumsuz yanı da teknik personel bulma zorluğudur. Çünkü yerinden yönetimin, teknik personel yetiştirme veya istihdam etme gibi konular da merkez yönetime nazaran daha fazla zorlandığı bir konudur.

Yerinden yönetim türleri: Yerinden yönetim iki alt başlığa ayrılmaktadır bunlar idari yerinden yönetim ve siyasi yerinden yönetim.

Siyasi yerinden yönetim: Siyasal yerinden yönetim, siyasi gücün bazı devletler de merkezi yönetim ile beraber çeşitli otoriteler arasında paylaşılmasıdır aslında bir nevi merkezi yönetim dışındaki farklı birimlere özerk bir statünün tanınmasıdır. Genellikle bu devletlerin anayasal olarak federal bir şekilde örgütlenmesine neden olmuştur. Tabi federal devletler de kamusal hizmetlerin görülme biçimi her federal devletin kendi sorumluluk ve yetkisinde bırakılmıştır. Devlet düzeninden bahsettiğimiz de şunu gözden kaçırmamak gerekir; o düzeni kuranlar, devlet otoritesinden söz edildiğinde ise o otoriteyi kullananlar ve devletin kanunlarından söz edildiğinde ise o kanunları yapanlar aslında hep insanlardır (Kapani, 1995) ve birçok şey bu insanların bakış açısına göre şekillenir.

Siyasi yerinden yönetimde üniter devlet yapısından bahsedilemez ve devlet teşkilatı, anayasanın federal devletlere tanıdığı siyasi yetki veya verdiği siyasi görevlerden dolayı tekçi bir görünüm ya da yapı arz etmez. Siyasi yerinden yönetimin bir sonucu olarak ortaya çıkan federalizmde merkezi devlet ile içinde barındırdığı eyaletler arasındaki yetki, görev paylaşımı ve sınırları ile idari teşkilat yapılanması tüm ülke için geçerli olan anayasa ile belirlenmektedir.

İdari yerinden yönetim ilkesi: İdari yerinden yönetim, siyasi yerinden yönetim gibi devletin üniter yapısının dışında değildir. Fakat yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin sunumu ve yerel halkın ihtiyaçlarının giderilmesi için kamun tüzel kiliğine sahip kuruluşlar eliyle gördürebilir. İdari yerinden yönetim siyasi yerinden yönetime nazaran uygulandığı devletler daha yaygındır. Merkezi yönetim tam olmasa bile yasalarla konulmuş sınırlar çerçevesinde, kamu tüzel kişiliğine sahip bu kurumları denetleyebilmektedir.

İdari yerinden yönetimin siyasi yerinden yönetimden farklı bir yanı ise, idari yerinden yönetimde yasama, yargı ve yürütme merkezde toplanmıştır fakat sadece yürütmeye ilişkin, bazı kamusal hizmetlerin sunumunun gerçekleştirilmesi ve planlamaların ve organizasyonların

yapılabilmesi için özerklik gibi birtakım yetkiler yerinden yönetim kuruluşlarına tanınmıştır. Tanınan bu özerklik yetkisinin ise çerçevesi çizilmiş olup sınırları belirginleştirilmiştir.

İdari yerinden yönetimde ki temel amaç katı bir merkeziyetçi anlayışın uygulanması yerine yerel halkın kendi yöneticileri seçmesi, seçim süreçlerinde aktif bir şekilde rol alması ve katılması, ortak nitelikli yerel ihtiyaçların giderilmesi için plan ve programların yapılması ve süratle uygulanmasını gerçekleştirebilecek bir birimin var edilmesidir. Bu şekilde müşterek nitelikli yerel ihtiyaçların giderilmesinde etkinliğin ve verimliliğin sağlandığı, kaynak israfının önüne geçildiği ve zaman kaybının minimalize edildiği bir süreç gerçekleşecektir. İdari yerinden yönetim iki alt başlıktan oluşur: yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim.

Yer yönünden yerinden yönetim: Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, toplumların geçirdiği devinimlerin ve gelişmelerin, yaşanılan çağın gereklilikleri açısından kamusal nitelikli bazı hizmetlerin, merkezden yönetimin sorumluluğu ve yetkisinden alınmasını gerekli kılmıştır. Bundan dolayı ülke düzeyinde ki kamu hizmetlerini merkezi yönetim üstlenmiş, yerel nitelikteki, yerel halkın ihtiyaçlarını gideren hizmetleri de mahalli idareler üstlenmiştir.

Merkezi yönetim, ülke düzeyinde milli kamu hizmetleri olan milli güvenlik, diplomasi, adalet, ordu vb. görevleri yerine getirirken, yerel nitelikli olan belediye, il özel idaresi veya köy halkına sunacağı hizmetler katı atık, imar, yol, çevre, ulaşım, kentsel altyapı gibi birçok hizmeti de yapmaya çalışırsa bütünsel bir bakış açısıyla hareket edeceği için daha özel olan ve yerel niteliği ağır basan ihtiyaçları göz ardı edebilme ihtimali oldukça yüksektir. Bu da gereksiz ve istenilmeyen harcamaların oluşmasına, sunulan hizmetlerden yerel halkın aldığı verimin düşük olmasına, acil yerel ihtiyaçların giderilememesine, zaman kaybının yaşanmasına, sunulan hizmetlerin etkin ve rasyonaliteden uzaklaşması ile beraber çoğulcu yerel demokrasinin zarar görmesine neden olabilmektedir. Bunun sonucunda ülke sathında milli kamu hizmetlerini yürüten merkezi idare yanında mahalli kamu hizmetlerini yürüten ve ülkelerin toplum yapısına ve kamu yönetimlerinin gereklerine göre farklılık gösteren mahalli idareler ortaya çıkmıştır (Akyılmaz vd., 2021: 267). Mahalli idareler bulunduğu coğrafi bölge itibari ile o bölgeye ait has özellikler barındıran ve yerel halkın ihtiyaçlarını gidermeye çalışan, kamu tüzel kişiliğine sahip kişi topluluklarıdır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise şunlardır: İl özel idaresi, belediye idaresi ve köy idaresi.

Hizmet yönünden yerinden yönetim: Devletin kamusal nitelikli bazı hizmetleri yerine getirirken, günümüzde olduğu gibi güncel, bilimsel ve teknolojik ihtiyaçların ortaya çıkacağı ve buna yönelik bir hizmet sunumu da gerekeceği için o hizmetlerin gereği bazı enstrümanlara ve uyarlamalara sahip olması gerekir. Bu enstrümanlar daha çok kendi alanında uzmanlaşmayı gerektiren, yürüttükleri faaliyetlerin ve işleyiş şekillerinin ve idari kadrolarının birbirinden farklı olan, teknik bilgi birikimine dayalı, yani daha özel ve tekil bir yapının olabileceği yapılardır. Devlet bu enstrümanlara bir anda sahip olamayacağı veya bunların devlet üzerindeki yükünün olabildiğince fazla olabileceği ve devletin bunları gerçekleştirmeye kalkması ile birlikte demokrasi ilkelerinden uzaklaşabileceği ihtimaline karşı hizmet yerinden yönetim kuruluşları ortaya çıkmıştır.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına bir tablo:

Tablo 2.1: Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

İdari Kamu Kurumları	**İktisadi Kamu Kurumları**	**Sosyal Kamu Kurumları**	**Bilimsel, Kültürel Kamu Kurumları**
Orman Genel Müdürlüğü (OGM)	İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT)	Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)	Üniversiteler
Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM)	Kamu İktisadi Kuruluşları (KİT)	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR)	Yükseköğretim Kurulu (YÖK)
Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM)			Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (AKDTYK)
			Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT)

1980 sonrası dönemde dünyada ve Türkiye'de yaşanan gelişmeler sonucu merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde ki ağırlığının düşürülmek istenmesi, bürokrasinin tırpanlanmak istenmesi, yerel yönetimlerin daha aktif bir şekilde kamuoyunda söz sahibi olmaları ve varlıklarını iyiden iyiye hissettirmeleri yolunda birtakım düşünceler hasıl olmuştur. Bu minvalde demokratikleşme, yönetimde etkinlik vb. kavramların önem kazanmasıyla beraber yerel yönetimlerin dönüşümü düşünülmüştür. Fakat geldiğimiz noktada bile merkeziyetçiliğin gücünde hala bir gözle görülür derecede azami derecede bir azalmanın olmaması ve bürokrasinin güçlü varlığı gibi uygulamaların devam etmesi gibi sebeplerden ötürü Türkiye'nin istenilen noktada olduğunu söylemek çok güç (Genç, 2015: 284-284).

Türkiye'de demokrasi tüm değerleri ile isteniyorsa bunun temel reçetesi; merkezi yönetimin klasik liberal bakış açısıyla esas olarak kendi alanlarına çekilmesi ve bu çekildiği alanlardaki yetkilerini sınırları içindeki vatandaşlara devretmesi gerekir. 1980 sonrasında oluşan konjonktür gereği birtakım olumlu denebilecek gelişmelerde olmuştur, mesela artık yerel yönetimlerin kamu gelirleri içindeki gelir pay oranları güncellenerek nispeten daha iyi bir duruma getirilmiştir. Özal döneminde yerel yönetimlerim merkezi idare tarafından verilen gelir kaynaklarının yanında kendi gelir kaynaklarını oluşturabilmeleri için reformlar yapılmıştır. Yapılan yeni düzenlemelerle belediyelerin kamu gelirlerinin yanında, borçlanma koşullarının arttırılması ve bide proje hazırlayarak yatırım yapabilmeleri ve bu sayede gelir olarak ekstra kaynak olanağına sahip olabilmeleri sağlanmıştır. Fakat demokratikleşmeye ilişkin olarak merkezin hala katı bir bürokratik-üniterliği bırakamaması, siyasal-yönetsel bazı düzenlemelerin günü birlik olması veyahut uzun ömürlü olamayışları bu süreci yavaşlattırıyor hatta yer yer aksattırabiliyor da (Genç, 2015).

2.2. Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler

Tanzimatla beraber "merkeziyetçilik" kavramı güçlü ve hâkim anlayış olmuştur. Bu hâkim anlayış gelişmeyi, bir nizam ve bir ahenk içerisine alarak merkeziyetçiliğe ve devlete çok büyük derecede önem atfetmiştir. "Âdem-i merkeziyetçilik" te ise merkezi devletin güçlerinin biraz

tırpanlanarak bu yetkilerin mahalli idarelere devredilmesini ve aynı zamanda mahalli idarelerinin yetkilerinin arttırılmasını ifade eden ve savunan bir anlayıştır. Bu kavramı ilk defa Tanzimat Döneminde Prens Sabahattin tarafından ifade edilmiştir (Genç, 2015: 271-272).

Prens Sabahattin'in, Türkiye Nasıl Kurtarılabilir? adlı kitabında bahsettiği üzere toplumsal (halâs-ı içtimâi), politik eksen etrafında gerçekleşen merkezileşme değil liberal felsefe ile birlikte gelişen özel girişimciliğin gelişmesi ile toplumda hükümran olan zihniyetin devinimi ile halas olacaktır. Bu sebeple bağımsız düşünebilen ve hareket edebilen insanların var olabilmesi ve çoğalması için siyasal anlamda yapılmasını tahayyül ettiği ve çare olarak gösterdiği kavram "ademi merkeziyetçilik" tir. Sabahattin Osmanlı gibi mevcut var olan sosyal yapının, "merkeziyetçi" devletlerin/yönetimlerin hükümran oluşunu ziyadesiyle gerektirdiğini ve buna sebebiyet verdiğini ifade eder. Sabahattin'e göre Osmanlı Devleti'nde yenilikler/reformlar "merkeziyetçiliğin" daraltılması "merkeziyetsizliğin" güçlendirilmesi ile başlamalıdır. Ona göre "merkeziyetsizlik" siyasi bir değil "idari" ve "bölgesel" düzeyde bir merkeziyetsizliktir (Genç, 2015: 272-273).

Anayasalar kavramsal ele alındığında şöyle bir tanımlama yapılabilir; devlet organların yapısını, işleyişini görev ve yetkileriyle organların birbiriyle olan ilişkilerini, temel hak ve özgürlüklerin çerçevesini belirleyen en üst hukuki metinlerdir (Erol, 2021). Anayasalar, yerinden yönetimler ile merkez yönetimler arasındaki bağları dizayn eder, aralarında var olan veya olacak ilişkilerin nasıl olması gerektiği ve hangi temellere dayanması gerektiği konusunda düzenlemeler içermektedirler. Anayasanın temel olarak tanımını yapacak olursak; Devletin kuruluşunu, özgül yapısını, hükümet şeklini, organlarını ve bu organlar (yasama, yürütme ve yargı) arasındaki ilişkileri ve kişilerin temel hak ve özgürlüklerini düzenleyen kurallara ve bu kuralların tümüne anayasa adı verilir (Atar, 2019: 24).

Osmanlı'nın ilk anayasası olan 1876 tarihinde kabul edilen Kanuni Esasi 119 maddeden teşekkül eder. Bu anayasanın yapımında Mithat Paşa öncü rol almıştır. Mithat Paşa dahil olduğu ve önemli bir konumda olduğu bir komisyon tarafından Fransa ve Belçika anayasalarından ilham alınarak hazırlanmıştır. Bu anayasa ile Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler ilk defa bir anayasada vücut bulmuştur (Tortop, vd., 2006: 40).

1876 Anayasası (Kanuni Esasi) yerel yönetimlerle ilgili olarak, Vilayetler üst başlığı altında il özel idaresi ve belediye idaresi hakkında birtakım düzenlemeler içermektedir. *"Bu anayasanın 108. Maddesinde tevsi-i mezuniyet ve tefriki-i vezaif kurallarına göre idare edileceği, 109. maddesinde ise vilayet, liva ve kaza merkezlerinde idare meclislerinin görev yapacağı ifade edilmiştir"* (Erol, 2021: 126).

Yerel yönetimler, bir belde de ya da bölge de yaşayan yerel halkın, gereksinimlerinin ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak üzere kurulan, kendine özgü mekanizma yapısı ve çalışanları bulanan ve özel gelirleri ile bütçeleri olan kamu kurumları tarafından kurulur (Erol, 2021). Yerel yönetimlerin halkın yönetime dahil olmasını sağlayarak aslında hem katılımcılığın gerçekleşmesini hem de yerel demokrasinin gelişmesini sağlayan önemli birimle haline geliyor.

Yerel yönetimler, günümüzde hem yerel de demokrasinin en iyi şekilde var olduğu hem de ulusal düzeyde de demokratik değerlerin özümsendikleri örnek kurumlar olarak ele alınmaktadırlar Yerel yönetimler özellikle 1980'lerden sonra küresel çapta başlayan liberal bir

devinim sürecinin önemli bir parçası olmuşlardır. Tabi küresel çapta yaşanan bu süreçten Türkiye'de nasibini almış, buna yönelik politika ve projeler geliştirmiştir. Türkiye'de yerel yönetimlere yönelik yaşanan bu gelişmelere geçilmeden önce, yerel yönetimlerin oluşumlarına ve tarihsel süreçte nasıl şekillendiğine bakmak gerekmektedir.

Türkiye'ye tarihsel olarak bakıldığında şunu söylemek mümkün: Tanzimata kadar yerel yönetimlerin çok kuvvetli bir tarihsel ve zengin bir kavram olduğu ya da çok işlevsel ve modern bir yapıda olduğunu söylemek doğası ve tarihi itibariyle oldukça güçtür. Türkiye'de batılı anlamda ya da modern anlamda yerel yönetim örgütlenmelerinin başlangıcı olarak 20. yy. başları olduğu söylenebilir. Batı ile karşılaştırıldığında bu yerel hareketlenmeler sürecinin daha çok yeni olması yanında bazı eksiklikleri de getirmiştir bunun nedenlerini ise şu şekilde açıklanabiliriz: birçok farklı kültürün ve birçok farklı etnisiteye mensup insanların yani farklı toplumsal kesimlerden oluşan bir yapıya sahip olmasından kaynaklandığı öne sürülebilir. Fakat tanzimatla birlikte birçok reformun gerçekleştiği modern bir ortama kavuşma hareketleri ile birlikte bir anayasanın oluşturulması öncesinde ise birçok kanun ile gerekli düzenlemeler ve değişiklikler yapılmaya çalışıldığı söylenebilir (Çiçek, 2014: 56-57).

Türkiye'de yerel yönetimlerin geçmişine bakıldığında, ortaya çıkış şekilleri, gelişim dönemleri incelendiğinde Batı'da ki sistemden farklılaşır çünkü yerel yönetimler merkezi yönetim ile güç, yetki ve sorumluluk için herhangi bir mücadeleye girerek elde ettikleri söylenemez (Ünal, 2011: 245-246). Avrupai tarzda Türkiye'de mahalli idarelerin var olmaları ve faaliyetlerini sürdürebilmeleri bakımından şu söylenebilir; çok uzun bir geçmişe sahip değildir zaten 19. yüzyıldan itibaren zamanın şartları açısından Batılı ülkeler dikkate alınarak bilhassa Fransa birtakım hareketlenmeler olmuştur (Ünal, 2011: 246). Özellikle geniş sınırlara sahip olması ve bununda merkezi yönetimin zayıflayıp oralara ulaşamaması ve buna paralel olarak sık sık aksamaların yaşanması hatta yerel hizmetlerin durma derecesine gelmesi, vergilerin toplanılmasında yaşanan güçlükler ve gelirlerin azalması, başta savaşlar olmak üzere giderlerin devlet hazinesi üzerinde büyük bir yük olması ve buna bağlı olarak borçlanmaların artması ve benzeri nedenlerin var olması; Osmanlı Devleti'nin çözüm olarak, yardımcı bir örgütlenme biçimini araştırmaya ve bu tür yapılara daha olumlu bakmaya yönlendirmiştir (Ünal, 2011: 246). Fakat şunu belirmek gerekir ki Osmanlı Devleti yerel yönetimleri merkezi idarenin bir uzantısı olarak düşünmüş ve buna dair de sıkı ve ağır bir vesayet denetimini uygulamış aynı zamanda yerel yönetimlerin varlığını kendisinin bir lütfu olarak görmüştür (Ünal, 2011: 246).

Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyılda Doğu Akdeniz liman kentlerinin ticari anlamda faal olması ile beraber; yerli ve yabancı tüccarların konaklama, ulaşım, güvenlik gereksinimleri oldukça yükselmiş ve buna yönelik yerel hizmetlerin bir nizam ve intizam içerisinde var olmasının aciliyeti net bir biçimde ortaya çıkmıştır (Yaprak, 2019) hatta şu görüş ifade edilebilir; mahalli hizmet kurma çabaları ilk olarak liman şehirlerinde cereyan etmiştir (Ortaylı, 1976. Aktaran: Yaprak, 2019). Başkent İstanbul'da ise 1854 tarihinde İstanbul Şehremaneti kurulmuştur ancak İstanbul Şehremaneti'nin tüm yöneticileri merkezi idarenin atadığı kişilerden meydana gelmiş ve gerçekleştirilen tüm faaliyetleri bu atanmış kişiler yapmıştır (Tekeli ve Ortaylı 1978. Aktaran: Yaprak, 2019).

II. Meşrutiyet ilan edildikten sonra yaşanan gelişmeler sonucu belediye idaresine tüzel kişilik tanınmıştır hatta bu süreçte başkent İstanbul da tarihin ilk belediye seçimleri gerçekleştirilmiştir

ancak bu uygulama hızlıca terkedilmiştir (Tekeli ve Ortaylı, 1978. Aktaran: Yaprak, 2019: 321). Bilakis Osmanlı'da belediyeler genel olarak ise yerel yönetimler merkezi yönetimin bir uzantısı olarak düşünülüp anlaşılmış, belediyelerin oluşturulmasının arka planında modern ve düzenli bir kentin var olması ve buna sahip olma düşüncesi var olmuş ama genel manada mahalli idare geleneği veya idari anlamda özerk bir yapıya sahip olma amacı olmamıştır (Yaprak, 2019: 322-323).

Osmanlı İmparatorluğu 19. yüzyılda hayatta kalabilmek ve mevcut pozisyonunu koruyabilmek için nizamnameler ile talimatnameler gibi reformist değişiklikler ile meşgul olmuştur; yapılan bu değişikliklerin bazıları vilayet idarelerine dairdir (Yaprak, 2019: 323). 1864 tarihinde Vilayet Nizamnamesi oluşturulmuş bununla yerel hizmetlerin ifa edilebilmesi için meclisler oluşturulmuş ve 1871 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesinde ise daha önce oluşturulan yerel meclislerin yetki alanı genişletilmeye çalışılmıştır ve ayrıca dikey bir hiyerarşi ve silsile şeklinde vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalarda nahiye ve köylere ayrılmıştır (Yaprak, 2019: 323). 1864 tarihli ve 1871 tarihli vilayetler ile yerinden yönetim anlayışına karşı olumlu bir yaklaşım oluşmuşsa da vilayetlere tüzel kişilik tanınmadığı ve meclislere de icrai olarak karar alabilmeleri için yetki ve sorumluluk tanınmadığından dolayı bu hareket başarıya ulaşamamıştır (Yaprak, 2019: 323).

Hukuksal olarak ilk anayasa olarak bilinen 1876 tarihli Kanuni Esasi'de vilayet idaresinin çerçevesinde faaliyette bulunabileceği belirtilmiş; liva, kaza ve belediye yönetimlerine anayasal nitelik tanınmış ve 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati ile vilayetler kamu tüzel kişiliğine kavuşmuştur (Yayla, 1982. Aktaran: Yaprak, 2019: 323).

Osmanlı'da Tanzimat döneminden devletin son bulmasına kadar geçen sürede, devletin sosyo-ekonomik ve teknolojik olarak zor durumda olması nedeniyle merkezi yönetimi oldukça güçlü tutmaya çalışmışlar mahalli idarelere ilişkin olarak yüzeysel ve cılız olarak değerlendirilebilecek bazı düzenlemeler yapmışlardır en nihayetinde de şu fikir ortaya çıkmaya gayet müsaittir: yerinden yönetim geleneği Osmanlı Devleti'nde kök salıp gelişememiştir (Yaprak, 2019: 323).

2.3. Anayasalarda yerel yönetimler

Türkiye'de mahalli idarelerin gelişmesi ve güç kazanması demokrasiyle beraber demokratikleşme süreci bakımından önemli bir yer tutmaktadır. İçinde bulunduğumuz zaman dilimine kadar ağır aksak bir biçimde geliştiği fakat son dönemlerde oldukça güç kazandırıldığı; özellikle hem hukuki hem idari hem de mali alanlarda önemli derecede olumlu dönüşümlerin gerçekleştiği söylenebilir. Mahalli alanda değişimlerin yaşandığı özellikle kalkınma ajanslarının aktif bir şekilde yerelde varlığının hissedilmesi, büyükşehirlerle ilgili pozitif anlamda yasal düzenlemelerin yapılması yerel düzeyde demokratik standartların daha fazla gelişeceğini gösterir mahiyettedir (Genç, 2015: 281).

Osmanlı döneminde yerel yönetimlere olan bakış açısı Cumhuriyetle birlikte herhangi bir güncellemeye tabi tutulmadan yeknesak bir biçimde devam etmiştir. Yerel yönetimler merkezin politika ve programlarını daha rahat hayata geçirilebileceği yardımcı kuruluşlar olarak görülmüşlerdir. Aynı zamanda ülke büyük bir savaştan ve mücadeleden çıktığı için ve ulusal güvenliğe dair çok büyük bir badire atlattığından dolayı merkezi yönetimin korumacı refleksleri

çok güçlüdür. Buda yerel yönetimler açısından meziyetli bir süreç olmuştur. Cumhuriyetin ilanıyla birlikte mahalli idarelere ilişkin yapılan düzenlemelerin başında 1924 tarihli 442 sayılı kanun ile kabul edilen Köy Kanunu gelmektedir. Cumhuriyetin ilanından belli bir zaman geçtikten sonra yerel yönetimler özellikle İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu Fransa'vari bir usulle düzenlenmiştir. Zaten köy, ülkede geçmişte olduğu gibi o zamanda birçok kişinin kırsal alanda yaşaması ve bunun da birtakım ihtiyaçların ortaya çıkmasını beraberinde getirmesinin doğal bir sonucu olarak hep var olduğu söylenebilir. 1924 yılında İstanbul'daki yerel yönetim örgütlenmesine benzer özel bir oluşumda kanunlar vasıtasıyla Ankara'da yapılmıştır hatta ismi de 417 Sayılı Ankara Şehremaneti Kanunudur (Çiçek, 2014: 59).

Türkiye'de modern anlamda yerel yönetimler cumhuriyet ilan edilmeden önce Osmanlı döneminde ortaya çıkmış ve oradan miras alınarak cumhuriyet dönemine aktarılmıştır. Bundan dolayı yerel yönetimlerin başlangıç tarihi Osmanlı Devleti'nde ilan edilen ve ilk modern anayasal belge olarak kabul edilen 1839 tarihli Tanzimat Fermanı kabul edilir. Tanzimat fermanı ile girilen modern süreçte aslında hem merkezi devlet için hem de yerel yönetimler için önemli düzenlemeler yapılmıştır ve daha sonrasında bunlar miras olarak Türkiye Cumhuriyeti'ne kalmıştır.

1930 tarihli 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile birlikte birçok yenilik getirilmiş ve ilkler yaşatılmıştır. Bunlardan biride toplam nüfusu 2000'i geçen yerlerde kanunla belediye kurulabilmesi. Cumhuriyetin ilk zamanlarında yapılan bu kanun yürürlükte kalan en uzun ömürlü kanunların başında gelmekte, oldukça güçlü, gereksinimlere cevap verebilen, kapsayıcı ve önemli bir kanun olmuştur. 1984'te 3030 Sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinin kurulmasına yönelik kanun, 1987'de çıkarılan 3360 Sayılı Kanun, 1980 sonrasında yerel yönetimlerin finansal olarak desteklemelerin ve gelir kaynaklarının arttırılmasına yönelik kanunlardır. 2000 yılı sonrasında kabul edilen, 2004 tarihli 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 20005 tarihli 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gibi kanunlar yerel yönetimlerin mevzuatına dair çok ciddi yenilikleri ve düzenlemeleri bünyelerinde barındıran kanunlar olarak kabul edilirler. Bunlara ilaveten şu an günümüzde 2012 tarihli 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da tüm bu düzenlemelere ek olarak yürürlüğe girmiştir (Çiçek, 2014: 59-60).

Yerel yönetimlere dair bu gelişmeleri kümülatif bir biçimde toparlamak gerekirse 1980 yılı sonrası çıkarılan birçok kanun veya yasal düzenlemeler 2000 yılı sonrasında tekrar ele alınıp modern koşullara yaraşır bir şekilde gözden geçirilmiştir ve yapılan gerekli değişiklikler yeni yasal düzenlemelerle güvence altına alınmıştır özellikle de belediyelere ilişkin. Fakat 1924 tarihli 442 Sayılı Köy Kanuna dokunulmamıştır bu tarafı ile de eksik kalmıştır halbuki 100 yıl önceki köy koşulları ile şimdiki köy koşulları da bir değil hatta yaşam koşulları nerdeyse hiç benzememektedirler bundan dolayı tez zamanda bu kanunun ele alınıp gerekli değişikliklerin veya düzenlemelerin yapılması gerekmektedir (Çiçek, 2014: 59).

Osmanlıdan devralınan güçlü merkezi yönetim anlayışı Cumhuriyetle birlikte varlığını sürdürmüştür. Cumhuriyetin ilanından sonra birtakım çok partili hayata geçiş denemeleri ve demokratik değerlerin özümsenmesi çabaları ne yazık ki umulan bir şekilde sonuçlanmamış ve 1950 yılına kadar tek partili rejim devam etmiştir. Tek partili rejimde merkezi yönetim aşırı

derece tekelleşmiş ve ağırlığını yerel yönetimler de dahil olmak üzere neredeyse her yerde hissettirmiştir. Tabi buna bazı gerekçeler sunuluyor: birinci ve ikinci dünya savaşlarının yıkıcı etkisi, ulusal birliğin ve cumhuriyetin korunması, halkın büyük bir bölümünün fakir olması ve nüfusun az olması bu nüfusta da nitelikli nüfus oranın çok az olmasından dolayı mevcut kaynakları değerlendirememe sorunu ve benzerleri (Çiçek, 2014: 60-61).

En nihayetinde 1930 yılında birkaç yasal düzenleme yapılmış bunlarda zaten merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yetkisine ve sınırına ilişkin herhangi bir kısıtlayıcı rol oynamamıştır. Ağır ve sert merkezi yönetim anlayışı yerel yönetimlerin asıl görev alanlarında görev almış ve yerele dair birçok konuyu bu şekilde çözmeye çalışmıştır. Fakat pek de başarılı olduğu söylenemez çünkü birbiri ile çelişen uyumsuz politikaların yapılması, bazı yasal düzenlemelerin görev ve yetki karmaşalarını derinleştirmesi ve saha gerçekleriyle pek de uyuşmayan plan ve programların yapılması gibi etkenler var olmuştur. Türkiye'de yerel yönetimler 1950 yılına kadar merkezin yetkisi altında ve kendileri için herhangi bir özerk politika belirlemelerine müsaade edilmemiş ve katı bir şekilde karşı çıkılmıştır. 1950 yılından sonra çok partili hayatın var olması ve kısmen ilerleyen bir demokrasi anlayışı ile yerel yönetimler biraz nefes alabilme durumuna gelmişlerdir tabi bu durum katı merkeziyetçiliğin gölgesi altında 1990'ların sonlarına kadar ağır aksak devam etmiştir (Çiçek, 2014: 60).

29 Ekim 1923 yılında Cumhuriyetin ilanıyla Osmanlı Devleti dönemi artık tamamen son bulmuş ve yerine Türkiye Cumhuriyeti kurulmuştur ancak doğal olarak yeni bir devinim sürecinde olan ve kendine dair politikaları oluşturmaya çalışan Cumhuriyet, üzerinde hayat bulduğu topraklar da Osmanlı'dan miras kalan bazı idari kurumlara ve ananelere sahip çıkmış ve bu minvalde bunları da göz ardı etmeyerek ilerlemeye çalışmıştır (Tekeli, Ortaylı, 1978. Aktaran: Yaprak, 2019: 321). Mesela 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati, Cumhuriyet ilan edildikten sonra da kullanılan kanunlar arasında yer alır hatta oldukça uzun ömürlü olmuş taki 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun çıkması ile bu kanunun hükümleri son bulup yürürlükten kalkmıştır (Yaprak, 2019: 322-323).

1924 Anayasası 1921 Anayasa'nın benimsediği neredeyse birçok özelliği törpüleyerek arka plana atmış ve merkeziyetçi yönetim yapısını dikkate alan bir yapı inşa etmeye çalışmıştır. Bu genel vaziyetin ortaya çıkmasına neden olarak da açıklanan: milli egemenlik esaslı bir devlet olarak düşünülen Türkiye'nin inşa döneminde, gerçekleştirilen reformların devlet kaynaklı olmasının bir sonucu olmasıdır (Uygun, 2015. Aktaran: Yaprak, 2019). Bununla beraber bu anayasa bilinçli olarak merkezi idare ve mahalli idare kavramlarını zikretmemiş ancak coğrafi ve ekonomik şartlar bakımından vilayetlere ayrılmış olduğunu belirtmiş ve vilayetlerle kent, kasaba ve köylerin hükmî şâhsiyetlerini tanımış ve düzenlemiştir (Yaprak, 2019:323).

Yerel yönetimlerin ayrı bir bölüm olarak incelenmesi 1961 Anayasası ile olmuştur. Planlı kalkınma döneminde (1960 sonrası), yerel yönetimleri olumlu anlamda yeni bir düzleme kavuşturmak amacıyla bazı çalışmalar yapılıp ortaya konulmuştur; bunlardan biride Türkiye'nin ilk ve en geniş kapsamlı kamu yönetimi araştırması diye nitelendirilen "Merkezi Hükümet Teşkilat ve Araştırma Projesidir (MEHTAP)" (Yaprak, 2019: 325). MEHTAP'ta merkezi yönetimin taşra teşkilatının yerel yönetimlerle hem hizmet açısından hem de yönetsel açıdan birçok bağları var olduğundan merkezi yönetim birimleri ile yerel yönetimlerin beraber incelenmesinin önemli olduğunu belirtmişlerdir ve yine yerel toplulukların kalkınması

kısmında, bunların içinde bulundukları temel problemleri bütüncül bir bakış açısıyla ele alınması ve aktif bir şekilde düzenli çalışma yapmak ve bu çalışmanın da doğru düzgün bir şekilde gelişebilmesi ve ilerlemesi içinde ihtiyaç duyulan teşkilat düzenini hayata geçirilmesi öne sürülmüştür (Yaprak, 2019: 325-326).

Günümüz Türkiye'sinde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetki alanları ve sorumlulukları eskiye nazaran çok daha iyi ve demokratik bir şekilde bellidir fakat arzu edilen düzeyde değildir. Ve hala tartışılmaya devam edilmektedir yetki, görev ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmak istenmesi ve bu alana dair konular. Bu konuların gündemde olmasının nedenlerini merkezi yönetim şe gerekçelere dayandırmaktadır: istenilen düzeyde halkın yerel yönetim politikalarına katılımının sağlanamaması, sunulan hizmetlerden duyulan memnuniyetin düşük olması, hizmetler sunulurken etkinlik ve verimlilik gibi ilkelerin göz ardı edilmesi. Bu gerekçelerden dolayı yerel yönetim politikalarına ilişkin merkezi yönetim tarafından 2004 yılı sonrasında yapılan bazı reformlarda yerel niteliksel hizmetlerin yerel yönetimlere devri, hizmetlerin sunumunda en yakın yerel örgütlenmenin sorumluluk alması ve karşılaması, etkinlik ve verimlilik gibi unsurlara daha dikkat edilmesi sağlanmıştır.

Aslında şunu diyebiliriz yerel nitelikteki kamu hizmetlerini hantallaşan ve katı bir merkeziyet anlayışının etkisinden çıkararak hizmetlerin daha demokratik daha hızlı ve verimli bir şekilde sunulan bir ortamın sağlanması istenilmiştir. Fakat yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin hala ağırlığını görebilmekteyiz. Bu merkezi yönetiminin ağırlığın biraz daha hafifletilebilmesi için yapılan reformist çalışmalar ve düzenlemeler ve desteklenen programlar; yerel yönetimlerin merkezle olan sıkı bağlarını biraz olsa dahi gevşetebilmiş fakat idari ve mali özerkliği kuvvetlendirememiş aksine bu minvalde merkezle olan bağ oldukça sıkı hale gelmiştir (Çiçek, 2014: 60-61).

Türkiye'de yerel yönetim faaliyetleri Batı'da olduğu gibi çok uzun bir tarihsel sürece sahip değildir. Türkiye'de modern yerel yönetimler genel olarak Batıdan özel olarak ise Fransa'dan esinlenerek hazırlanmıştır. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin genellikle devletin bir parçası yani taşra teşkilatına benzer yapıda zuhur ettirildiğini söyleyebiliriz. Merkezde çok katı bir yönetim anlayışı var olduğu için yerel yönetimler tarafından talep ve isteklere genellikle korumacı refleksler ile cevap verilmiştir. Bilakis ilk başlarda yerel yönetimlerde demokrasi düzeyini yükseltmek ve bununla beraber yerel özerkliği sağlamak aynı zaman da halkın yönetim süreçlerine etkin katılımını sağlamak gibi hedeflerin olduğu söylenemez. 2000 yılı sonrası dönemde yerel yönetimler açısından yapılan reformlar, demokratik düzeyi ilk başlara nazaran çok daha yüksek yeniliklerdir. Türkiye yerel yönetimlere ilişkin bu yasal düzenlemeler ve reformlar ile aslında modern ve demokrasi düzeyi yüksek dünya devletleri arasına girmek istediğini göstermeye çalışmaktadır (Çiçek, 2014: 60-61).

Hemen hemen tüm devletlerde yerel yönetimlerin yetki ve görev alanları merkezden belirlenmektedir. Tabi bu yasal düzenlemeler yerel yönetimlerin etkinlik alanlarını belirlerken bazı uygulamaları da beraberlerinde getirmişlerdir; yerel düzeyde özerkliğe karşı vesayet uygulaması gibi. Vesayet denetimi gibi uygulamalar yerel yönetimlerin özgürlük alanını kısıtlayarak merkeze dayalı bir bağımlılık ilişkisinin doğmasına sebebiyet vermektedir. Bağımlılık ilişkisi giderek büyüdüğünde ve asıl amacının dışına çıktığında, asli yetkisini aşıp

fazla ileri bir düzeyde kullanılırsa çok büyük problemlere ve de istenmeyen neticelerin ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir (Genç, 2015: 282-283).

1982 Anayasasının 127 Maddesi'nde; "merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir" şeklinde belirtilen madde ile merkezi yönetimin yerel yönetimlere dair denetim yetkisini ve bu yetkinin sınırlarını çizmektedir. Aslında Türkiye özelinde bakıldığında yerel yönetimlerin tam manasıyla demokratik bir yapıya kavuşması için merkezi yönetimin vesayet denetimini bazı uygulamalarla sınırlandırıp demokrasi değerlerine daha elverişli hale getirebilir (Genç, 2015: 281-283).

Merkezi yönetim, yerel yönetimlere dair denetimlerini iki şekilde yapmaya çalışır:

Vesayet denetimi: merkez idare ile yerel yönetimler arasında hem hizmetlerde hem idari konularda bütünlüğü sağlamaya yönelik oluşturulan ve genel itibari ile bir denetim mekanizmasıdır diyebileceğimiz uygulamadır.

Mali denetim: merkez yönetimin yerele aktardığı kaynakların nasıl ve ne kadarının, görev ve hizmetlerde kullanıldığı ile ilgili maddeleri ve kuralları kapsar.

Türkiye'de mali özerkliğe bakacak olursak, genel itibariyle oldukça düşük düzeyde tutulduğu görülebiliyor. Merkezi yönetimin mali konularda keyfi davranması, yerel yönetimlerin gelirlerinin normal kamu gelirleri içindeki payının düşük tutulması, yapılan yardımların isteğe bağlı olması son derece mali özerkliği törpüleyici bir rol oynar. Sonuç olarak Türkiye'de mali özerkliğin varlığının çerçevesi veyahut etki alanı bazı pürüzleri hep bünyesinde taşımıştır ve bununla beraber vesayet denetiminin güçlü araçlarından biri olmaya devam etmiştir ve hala da devam ediyor (Genç, 2015: 275).

1970'li yıllarda yerel yönetimlere dair merkezi yönetim önemli bir değişikliğe imza atmış ve 1978 yılında 16303 sayılı Resmî Gazete'de "İçişleri Bakanlığı'nın Yerel Yönetimlere Dönük Hizmet, Görev ve Yetkilerinin Yerel Yönetim Bakanlığı'na Devrine İlişkin Protokol" deklere edilmiştir; bu protokol ile İçişleri Bakanlığı'ndan Yerel Yönetim Bakanlığı'na devredilen yetki ve sorumluluklar saptanmıştır ancak daha sonra bu gelişmeden geri adım atılmış ve bundan vazgeçilmiştir (Yaprak, 2019: 326).

1982 Anayasası'nda yer alan 127. maddede ise mahalli idareler ayrı bir başlık olarak ele alınmıştır. 1982 Anayasasının temel özelliklerinden biri olan kazuistik olgusu 127. madde de kendini belli etmiştir ve aynı zamanda merkezi yönetimin ağırlığının yerel yönetimler üzerinde görece daha hissettirmektir. Misal verilecek olunursa siyasi iktidara yerel yönetimleri kontrol edebilmek ve denetim yapabilmek için idari vesayet yetkisi tanınmıştır (Yaprak, 2019: 326). Fakat 1980'den günümüze yerel yönetimlere dair kanunen birçok düzenleme ve değişiklik yapılmıştır bundan dolayı ilgili maddeleri/kanunu kevgire benzetmek hiç de zor olmayacaktır.

1988 yılında Devlet Planlama Teşkilatı, TODAİE'den şu ana kadar idareyi verimli kılabilmek ve olgunlaşması ile etkinliğinin ne düzeyde olduğunun ve alana bakıldığında pratikte ne kadar işlevsel olduklarını, bu çalışmaların göz ardı ettiği eksikliklerin neler olduğu ve bunlara yönelik

alınacak tedbirleri ve dahil olmak istediği Avrupa Birliğine entegre olabilmeyi başarabilmesi için yapılacak veya takip edilecek dizgeyi belirlemek için bir araştırma yapmasını talep etmiştir (Yaprak, 2019). Kısaca yapılması istenen proje ise şudur: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA); bu proje için yedi araştırma bölümü yapılmıştır ve bunlardan biride Yerel Yönetimler Araştırma Grubudur. Bu grubun hazırladığı raporda, merkeziyetçi-bürokratik yapının yerel yönetimler üzerindeki ağırlığının gözden geçirilerek, merkezi yönetimin yerindelik denetimini değil sadece hukukilik denetimi yapabilen, sağlanan kaynaklar bakımından güçlü, yerele dair ortaya çıkabilecek gereksinimleri kendi birimleri ve imkanları ile halledebilecek ve kendi aldığı kararları alana/yerele uygulayabilecek bir yerel yönetim sisteminin amaçlandığı söylenmiştir (Yaprak, 2019).

2000'li yıllar ele alındığında ise mahalli idarelere dair araştırmalara, çalışmalara ve gelişimlerine katkı sunacak faaliyetlere sürat kazandırılmıştır. Örnek olarak hem Avrupa Birliği süreci hem de demokratik değerlerin ön planda tutulması nedeniyle yerel yönetimlere dair bazı kanunlar çıkarılmıştır ve bu kanunlar güncel bir biçimde yürürlüktedir bunlar: 2004 tarihli 5216 Sayılı Kanun, 2005 tarihli 5393 Sayılı Kanun ve yine 2005 tarihli 5302 Sayılı Kanun ile 5355 Sayılı Kanun ve son olarak ise 2012 tarihli 6360 Sayılı Kanun'dur (Yaprak, 2019: 327).

2014-2018 yılları arasında uygulanan Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Raporunda; yerel yönetimlerin daha geliştirilmesi ve etkinliğin ve verimliliğin sağlanması için kurumsal yapılarının düzenlenmesi gözetilerek ve dayanıklı kılınması ile kamu hizmetlerinin kamu yararı dikkate alınarak sunumunun gerçekleşebilmesi için hizmet sunum yollarının geliştirilmesi ve güncellenmesi şart olmakla birlikte mali, idari ve teknik açıdan yerel yönetimlerin desteklenmesi gerektiği ifade edilmiştir (Yaprak, 2019: 328).

2019-2023 yılları arasında uygulanan ve hala devam etmekte olan On Birinci Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Raporunda ise planlanan Hükümet Programında yerel yönetimler kısmında;

Yerel yönetimlerde kamu kaynaklarının hem yerel hem de ulusal düzeyde vatandaşların çıkarlarına uygun bir biçimde sunulmasına dair değişikliklerin hayata geçirilmesi, yerel yönetim hizmetlerinin günün koşullarına göre güncel bir biçimde ve elektronik ortamda, belli başlı ölçütlerin göz önünde bulundurularak sunulmasının gerçekleştirilmesi ve günümüzde birçok hizmetin sunulduğu e-Devlet kapısına uyumlu hale getirilen yerele dair hizmetlerin çeşitliliğinin arttırılması gibi bir takım temel amaçlara değinilmiştir (Yaprak, 2019: 328).

1952 tarihinde kurulan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), kamu yönetimine dair eğitim, araştırma-geliştirme-yayın işlemlerini yerine getirmiş ve enstitüde yapılan akademik veya bürokratik çalışmalar ekseriyetle umumi idareler özelde ise mahalli idareler bakımından oldukça yararlı olmuşlardır (Yaprak, 2019: 325).

1960'lı yıllardan önce genellikle mevcut idarenin dönüşümü için birtakım düşünceler güç kazanmıştır ve buna yönelik olarak da siyasi iktidarlar bazı çalışmalar gerçekleştirmişlerdir. Bu çalışmaları daha çok alanında uzman yabancı kurum ve kuruluşların yapması daha çok tercih ediliyordu. O dönemde temel mantalite; reformların yapılabilmesi için illa o sorunun gün yüzüne çıkmasının şart olduğudur. Fakat üzerine çok iyi düşünülmüş projelerin veya programların olmadığı bu dönemde idareyi dönüştürme ve güncelleştirme hedefiyle bazı

raporlar hazırlanmıştır: Neumark Raporu, Barker Raporu, Mart'in ve Cush Raporu bu dönemde hazırlattırılan raporlardandır (Yaprak, 2019: 325).

Yerel yönetimlerin 1921 Anayasası'ndaki durumu: Teşkilatı Esasiye, Cumhuriyet ilan edilmeden önce Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş; yumuşak, kısa ve çerçeve bir anayasadır. Savaş döneminin koşulları altında hazırlanmış olup Kanuni Esasi'nin hükümleri toptan bir şekilde yürürlükten kaldırmamış olup bilakis bazı konularda bu anayasadan yararlanmıştır, aynı konularda farklı hükümlerin bulunması durumunda ise 1921 Anayasası'nın üstünlüğü kabul edilmiştir. 1921 Anayasası güçler birliğini benimsemiş ve meclis hükümetini öngörmüştür. 1921 Anayasası yerel yönetimlere yönelik olarak, yenilikçi bir bakış açısı benimsemiş ve yerel yönetimlere biraz ağırlık vermiştir; o günün koşulları göz önünde bulundurulduğunda benimsediği bu perspektifin oldukça radikal olarak nitelendirilmesine neden olmuştur. İller ve nahiyeler bu anayasa kapsamında oldukça geniş yetkilere kavuşmuşlardır. "Merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olarak görev yapan vali, sembolik yetkilere sahip bir konuma getirilmiştir" (Şahin, 2014b: 27. Aktaran: Erol, 2021: 127).

1921 Anayasası il idaresi altındaki ilçelere kamu tüzel kişiliği tanımamış olup, yöneticisinin de kaymakam olduğunu belirtirken, köy ve kasabalardan meydana gelen ve mahalli bir yerinden yönetim birimi olan kasabalara ise kamu tüzel kişiliğini tanımıştır. 1921 Anayasası bazı konulara dokunmamış olması hasebiyle veya ele alıp düzenlemelerin yetersiz kalması 1924 Anayasası'nın çıkarılmasına sebep olmuştur.

1921 Anayasası -Teşkilatı Esasiye-, olgun bir demokrasi anlayışının tezahür ettiği ve dört başı mamur olarak nitelendirilen, merkezi yönetim ile yerel yönetimleri net bir biçimde kategorileştiren bu Anayasa, içinde bulunulan ağır savaş koşulları nedeniyle uygulanmak istenmemiş, bu anayasada yer alan ve düzenlemeye tabi olan ilgili vilayet ve nahiye şuraları toplanamamış ve yerel yöneticilerin halk tarafından seçilmesi de pek arzulanmamıştır; sonuç olarak anayasanın yerele dair getirdiği düzenlemeler uygulanamadan anayasaya son verilmiştir (Yaprak, 2019). İçerik olarak, dönemine göre hürriyetperver bir yaklaşımla oluşturulması, merkeziyetçiliği arka plana atması ve maddelerinin geneli yani çoğunluğunun yerel yönetimlerle ilgili olması bu anayasayı özgürlükçü bir devrimin en net görülebildiği yapıya kavuşturmaktadır fakat ne yazık ki bu anayasanın ömrü çok kısa olmuştur ve umulan gelişmeler gerçekleşememiştir (Yaprak, 2019).

Yerel yönetimlerin 1924 Anayasası'ndaki durumu: 1924 Anayasası Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk resmi anayasası olma unvanını taşıyor. Bu anayasa 1921 Anayasası'nın tersine mahalli idarelere ilişkin çok fazla detaya girmemiş, yüzeysel olarak ele almıştır. Sadece "belediye" üst başlığı altında belediyeye dair basit birkaç izahatla yetinmiş olup âdem-i merkeziyet kavramına dahi değinmemiştir. "Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir" (Teşkilât-ı Esasîye Kanunu, 1924: madde 89). "Vilâyetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmî şahsiyeti haizdir" Teşkilât-ı Esasîye Kanunu, 1924: madde 90) yani hem iller hem kasabalar hem de köyler kamu tüzel kişiliğine sahiptir denilmektedir. Ancak bu anayasada iller Kanuni Esasi'de olduğu gibi yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesine göre idare edileceklerdir.

Yerel yönetimlerin 1961 Anayasası'ndaki durumu: 1961 Anayasası darbe anayasası olmasına rağmen dönemin önde gelen hukuk bilimcileri ve uzmanlarından oluşan bir komisyon tarafından hazırlandığı ve komisyonda alınan kararların bir konsensusun sonucu olduğu için oldukça özgürlükçü, demokrasi anlayışına uygun ve hakkaniyetli bir perspektif sunar fakat kazuistik bir anayasadır. İlk defa sosyal ve ekonomik haklar Türkiye'de bir anayasada yer almış ve tanınmıştır, Anayasa Mahkemesi kurulmuş, üniversitelere ve TRT'ye özerklik tanınmış olup sivil toplum ve yerel yönetimler oldukça güçlendirilmiştir.

1961 Anayasası yerel yönetimlere ve idareye ilişkin olarak şunu belirtmiştir: *"İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur"* (1961 Anayasası, madde 112).

Görüldüğü üzere 1961 Anayasası yerel yönetimleri, demokratik değerlere göre bazı düzenlemeler yapmış fakat bu düzenlemeler 1970'li yıllarda ise birtakım kısıtlayıcı değişiklikler geçirmiştir.

Yerel yönetimlerin 1982 Anayasası'ndaki durumu: Dünyanın birçok demokratik ülkesinde var olduğu gibi Türkiye'de de mahalli idareler kamusal nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesinde önemli bir işlev gördüğünden dolayı, kamu yönetiminde önemli ve ayrıcalıklı bir yere sahiptir. Mahalli idareler ilgili kanunda belirtildiği üzere hem kamu tüzel kişiliğine sahip hem de merkezi yönetimin vesayet denetimine tabidir. Bilakis yerel yönetim organlarının, karar organlarının halk tarafından seçilmesi, kendi bütçelerini hazırlama yetkileri bulunması, ayrı bir mal varlığına sahip olmaları ve merkezi yönetimden ayrı bir kamu tüzel kişiliğe sahip olmaları, bu birimlerin özerk bir yapıya sahip olduklarının (Erol, 2021) kayıtsız ve şartsız bir şekilde güçlü bir kanıtı niteliğindedir.

Yerel yönetimlerin sahip oldukları birtakım özellikler, ülkelerin yapısı veya yönetim şekillerinden kaynaklanan ortaya çıkan bazı farklılıklar hariç diğer temel özellikler uluslararası bir değer ve nitelik taşır. Yerel yönetimlerin bütününü temsil eden evrensel ilkelerin başında; idari vesayet, özerklik, etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık gelmektedir (Erol, 2021: 130). Yerel yönetimlerin temel yapısını şekillendiren ve açıklayan bu ilkelerin birkaçını ele almak gerekirse:

Merkezden yönetimin yerel yönetim organları üzerinde idari vesayet yetkisi vardır bu yetki ile mahalli yönetimleri denetleyebilmektedir. İdari vesayette, merkezi yönetimin temel amacı yerel idarelerin mevcut kanun ve nizami kurallarına uyup uymadıklarıdır, tabi bu yetki gerektiğinde kullanılan bir yetkidir yani zamansal olarak istenildiğinde kullanılamaz ancak kanunlarda açıkça belirtilen haller buna istisnadır. İdari vesayet yetkisi 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde belirtildiği üzere**,** mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kullanılabilir.

Yerel yönetimlerin idari özerkliğe sahip olması, merkeze ulaşmanın zorluğu, bürokrasinin varlığı merkezi yönetimin hizmet sunarken ortaya çıkan sakıncalarını inhibe etmek, anayasa ve kanunların belirlediği sınırlar içerisinde uygulanmak üzere tasarlanan bir özelliktir. Özerklik, yerel düzeyde yerinden yönetim kurumları ve ulusal düzeyde de hizmet yerinden yönetim

kurumları için; planlamanın, projelerin ve kararların daha hızlı alınması ve daha verimli, daha etkin hizmet sunumu için tanınmıştır. Etkinlik ve verimlilik sağlanması için girişilecek tüm reformlar, yeniden düzenlemeler özerklik anlayışıyla uzlaşmaktadır (Tortop, vd., 2006: 53-54).

Yerel yönetimler, etkinliğin yerel düzeyde sağlandığı ana organlardır. Yerel yönetimlerin var olma ve temel amaçları arasında, kaynakların ülke düzeyinde oluşturulan bölgeler arasında adil bir şekilde dağılımını ve etkin bir biçimde kullanımını sağlamaktadır (Erol, 2021: 129). Bu minvalde yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından sağlanan milli hizmetleri doğrudan olmasa bile dolaylı bir şekilde yardımcı olabilmek amacıyla görev üstlenebilirler ve bunun ülke düzeyinde sağlanan refahın artmasına da vesile olabilmektedirler. Türkiye'de coğrafi olarak yerinden yönetim kuruluşları üç şekilde var olmuşlardır bunlar; "İl Özel İdare", "Belediye" ve "Köy" dür.

İl özel idareleri: İl özel idareleri yerel yönetim birimleri tarafından bilinirliği en az olan birimdir ve yerel yönetimlerle ilgili birçok tartışmanın ortak konusu olma özelliğine sahiptir. İl özel yönetiminin temelleri, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile, Fransız örneğine göre atılmıştır. İl özel idaresi, ancak İkinci Meşrutiyet döneminde tüzel kişilik kazanabilmiştir (Gözübüyük, 2014: 112). İl özel idareleri, Osmanlı'dan intikal eden 'İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı' 1987 yılında yapılan bir değişiklik ile sadece adı İl Özel İdaresi Kanunu şeklinde değiştirilmiş fakat içeriği aynı şekilde kalıp taki 2005 yılında yapılan kapsamlı bir kanun değişikliğe kadar yürürlükte kalmıştır. Bu kanunun uzun süreli bir şekilde yürürlükte kalması beraberinde il özel idarelerin kendilerini yenileyememeleri ve zamansal olarak gelişememelerine sebep olmuştur.

Bir dizi büyük değişimlerin yaşandığı ve birçok yeniliğin gerçekleştirildiği kamu yönetimi sisteminde, il özel idarelerine dair kabul edilen son değişiklik ise 2005 tarihi 5302 sayılı il Özel İdaresi Kanunu'dur. Kabul edilen bu kanun il özel idarelerinin yapısal ve çerçevesel anlamda, il özel idaresinin görevleri, yetkileri, teşkilat yapısı, çalışma yöntemleri ve süreçleri, insan kaynakları, mali yapısı ve borçlanması, diğer kurumlarla olan ilişkileri, denetimi ve yönetime katılma konuları yeniden düzenlenmiş (Erol, 2021: 136) ve yeni bir şekle bürünmüş ve yeni bir hüviyete kavuşmuştur. Kazanılan bu yeni hüviyetin temel amacı; "İl özel idarelerinde yapılan bu son düzenlemenin temel amacı ise yerel sorunların mahallinde çözülmesi, yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, katılımcı, proaktif ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının oluşturulması ve kaynakların daha etkin kullanılmasının sağlanmasıdır." (Eryılmaz, 2016: 180-181. Aktaran: Erol, 2021: 125).

İl özel idaresi toplamda üç organa sahiptir bunlar: il genel meclisi, vali ve il encümeni. İl genel meclisi karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilir, il encümeni hem karar hem danışma organıdır üyelerini vali ve il genel meclisi seçer, vali de yürütme organıdır cumhurbaşkanı kararıyla atanır.

İl genel meclisi üyelerinin seçimleri şu şekilde oluyor: **"**2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" a göre beş yıllığına seçilmekte ve bu seçim nispi temsil sistemine uygun olarak; genel oy, gizli, eşit, tek dereceli, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında (Erol, 2021: 128) yapılıp herhangi bir itiraz durumunda ise yargı organlarına başvurulmaktadır.

İl özel idaresinin hem karar hem de danışma organı il encümenidir. *"İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur, valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder"* (İl Özel İdaresi Kanunu [İÖİK], 2005: madde 25).

İl özel idaresinin üçüncü organı Cumhurbaşkanı kararı ile atanan validir. "Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir" (İÖİ, 2005: madde 29). Vali hem merkezi hem de yerel hizmetlerin sunulmasında görev alır. İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005: madde 30). İl özel idaresi diğer geçmiş kanunlara göre biraz daha ayrıntılı ve yumuşak yapılı bir yerel birim olarak tasarlanmıştır.

Belediye: Cumhuriyet döneminde güçlü ve en önemli yerel yönetim organı belediyedir. Belediyecilik alanında tarihsel bir tecrübenin ve bilgi birikimin sağlanmasına neden olan iki kanun olan 1877 yılında kabul edilen Vilayet Belediye Kanunu ve 1912 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu yerini daha sonra 1930 tarihinde kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır. Osmanlıdan intikal eden yerel yönetimlerden biri olan belediye teşkilatı ancak Cumhuriyet döneminde gelişebilmiştir (Gözübüyük, 2014). 1580 sayılı kanun, daha önce tam anlamıyla hayata geçirilemeyen kurallar olan, belediyeler arasında yetki, görev ve denetim bakımından eşitlik ilkesini getirmiştir (Erol, 2021: 124). Son olarak 2005 tarihinde kabul edilen ve hala yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile, sayesinde önemli belediyecilik deneyimlerinin elde edildiği 1580 sayılı 75 yıllık Belediye Kanunu yürürlükten kaldırmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere çağın ihtiyaçlarına entegre önemli görev ve sorumluluklar tanınmıştır. Bu minvalde yeni Belediye Kanunu, kamu yönetimini önemli derecede güncellemiş ve yaşanılan çağa uyarlamış olmakla beraber önemli yenilikler de gerçekleştirmiştir. Bu kanunun, önemli derecede Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, son 30 yılda ortaya çıkan akımlardan olan yeni kamu yönetimi perspektifi veyahut bakış açısı, daha önce bunu deneyimlerin devletlerin tecrübeleri ile reel uygulamada meydana gelen problemler, ülkemizin içinde bulunduğu koşullar ve 150 yıllık belediyecilik deneyiminin etkisi altında hazırlandığı görülmektedir" (Eryılmaz, 2019: 194).

Şu an günümüzde yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere birçok yeni görev ve sorumluklar yüklemiş, Türk idare sistemine köklü değişiklikler getirmiş ve kamu yönetimi düzeninde (Erol, 2021) önemli derecede farklı bir bakış açısının gelişmesini sağlamıştır.

Belediye idaresi üç organdan oluşur bunlar: belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı. Belediye başkanı yürütme organı, belediye meclisi karar organı, belediye encümeni ise karar ve danışma organıdır. Belediye seçimleri 5 yılda bir yapılıyor.

Belediyede hem karar hem de danışma organı olan belediye encümeni*:* il belediyesi olmayan ve nüfusu 100.000'in altında olan belediyelerde belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden (Belediye Kanunu, 2005: madde 33) meydana gelir.

Belediye idaresinin diğer organı yürütme işlerini yerine getiren belediye başkanıdır görev süresi normal şartlarda 5 yıldır. Belediye başkanı, 5393 sayılı belediye kanununa göre belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (Belediye Kanunu, 2005: madde 37). Belediye başkanı, kanunlar ile kendisine tanınan imtiyaz ve sorumlulukların bazılarını merkezi yönetimin görevlisi olarak, bazılarını belediye idaresinin en sorumlu amiri olarak, bazısını ise belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak ifa etmeye çalışmaktadır (Tortop, vd., 2006: 167).

Büyükşehir belediyesi: 1950 yılından itibaren Türkiye'de ekonomik, sosyal veya toplumsal nedenlerle umut kaynağı olarak görülen büyük kentlere göç dalgası başlamış ve giderek hızını arttırmaya devam etmiştir. Bu göçle beraber çarpık kentleşme-gecekondulaşma, düzensiz yapılaşma ve altyapı eksiklikleri, ortaya çıkmıştır. Bu etkenlerden dolayı büyük kentlerde düzensiz ve plansız gelişmeleri önlemek ve bu alanlarındaki ihtiyaçlara cevap verebilmek adına, yeni bir özel yönetim modeli (Erol, 2021) düşünülmüş ve bir müddet sonrada hayata geçirilmiştir. Buna yönelik anayasal bir güvence olarak 1982 Anayasa'sının "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" (1982 Anayasası, 127. madde) maddesini referans almıştır. Buna yönelik üç önemli politika geliştirmiştir:

Büyükşehir belediyeleri ile ilgili olarak çıkarılan ilk kanun; 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. Bu kanun çerçevesinde ilk etapta Türkiye'nin en gelişmiş üç büyük kentinin; İstanbul, Ankara ve İzmir il belediyeleri, büyükşehir belediyesi yapılmışlardır. Bu tarihten sonra peyder pey nüfus şartını sağlayan il belediyeleri, büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Örnek olarak: Bursa, Adana, Konya, Gaziantep, Antalya, Sakarya, Diyarbakır, Kayseri, Eskişehir, Mersin, İzmit, Samsun ve Erzurum. Büyükşehir belediyeleri ile ilgili çıkarılan ikinci kanun 2004 yılında olmuştur. Bu tarihte 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmış ve bu kanun beraberinde büyükşehirler belediyelerine dair birçok düzenlemeyi getirmiştir. Kanun içeriğine baktığımızda büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanları eski kanuna oranla artırılmış ve daha geniş şekilde düzenlenmiştir (Erol, 2021: 124). Üçüncü düzenleme ise 2012 yılında "6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"dur. Bu Kanunla birlikte 14 yeni il belediyesi, büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve toplam büyükşehir belediye sayısı 30 olmuştur (Erol, 2021: 124).

Köy idaresi: Köy idaresi 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiş ve günümüze kadar bu kanun kapsamında işlev görmüştür. Kamu tüzel kişiliği bu kanun kapsamında köy idaresine tanınmış ve böylece köyler de yasal açıdan yerel yönetim birimleri arasında yer almışlardır (Erol, 2021: 124).

Cumhuriyet döneminde köylerin vasfına ve nerede konumlandırılacağına yönelik birçok çalışma yapılmış olmasına rağmen bu konuda gözle görülür büyük başarılar elde edilememiştir. Neredeyse bir asır önce zamanın ruhuna göre hazırlanan ve günümüze kadar da yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu, bu kadar uzun bir sürenin geçmiş olmasına rağmen çok fazla değişikliğe uğramadan ve fakat sadece bazı maddeleri yenilenmiş olup kanunun yekununa zeval

gelmemiştir. Bunun birçok nedeni vardır ancak birkaç nedenini şu şekilde sayabiliriz; özellikle 1950'den sonra başlayan köyden büyük kentlere göç meselesi, köylerin giderek nüfuslarının azalması ve bunun beraberinde köyün istenilen ve hak edilen değeri görememesine yol açması, köylere hem sosyal hem de iktisaden yatırım yapılmaması, kent hayatının sürekli olarak pohpohlanması gibi nedenlerle ve köylerin ihtiyaçlarının olması gerektiği gibi karşılanmaması gibi nedenler bu süreci açıklamak için yeterli düzeyde de olmasa bile önemli derecede büyük ve temel etkenler olarak gösterilebilir.

Köy idaresinin bileşenlerini şu şekilde sıralayabiliriz: köy ihtiyar heyeti, köy derneği ve köy muhtarı. Köy muhtarı köy derneği tarafından seçilir ve köy idaresinin yürütme organıdır, köy ihtiyar heyeti ve köy derneği köy idaresinin hem karar hem de denetleme birimidir.

Köy derneği, köyde yaşayan erkek ve kadın seçmenlerin toplamından oluşur bununla beraber köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçen (doğal üyeler hariç) ve köyün isteğe bağlı işlerini mahallin mülki amirinin de onayını alarak zorunlu hale getiren bir organdır (Erol, 2021).

Köy idaresinin diğer bir organı ise üyeleri (doğal üyeler hariç (köyün imamı ve köyün öğretmeni)) köy derneği tarafından seçilen köy ihtiyar heyetidir. Köy ihtiyar meclisine üye seçim kuralı; 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 31. maddesine göre, seçilme yeterliğine sahip ve en az altı ay o köyde oturan her Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı, ihtiyar meclisine (Erol, 2021) seçilebilir.

2.4. Türkiye'de 2000 sonrası yerel yönetimler

Yerel yönetimlerin 1980'lere kadar merkezi yönetim tarafından kendisine verilmiş olan geleneksel rolün 1980'den sonra deforme olduğu bir sürecin yaşanmaya başlaması, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarında değişimi işaret etmiştir. "Örgütlenme ve işleyiş ilkeleri açısından önemli değişiklikler geçiren yerel yönetimler, görevli oldukları alandaki toplumsal aktörleri ve yerel halkı bir araya getiren, onlarla iş birliği ve etkileşim içinde olmayı sağlayan bir model ortaya çıkarmıştır" (Erol, 2021: 140).

1980'den sonra başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı öncesinde demokratikleşme için adım atılsa da merkeziyetçi anlayış ve dolayısıyla merkeziyetçi yapıda ciddi bir değişiklik olmamıştır (Görmez, 1997: 145) fakat kamu yönetimi anlayışı ile Türkiye'de özellikle 2000 yılından sonra yerel yönetimlerde bazı değişiklikler oldu bu değişikliklerin ana sebepleri: şeffaflığın sağlandığı, hesap verelebilirlik mekanizmasının aktif bir şekilde çalıştığı, etkili ve verimli bir hizmet sunumunun gerçekleştirildiği bir sistem hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Doğal olarak bu değişikliklerden etkilenen ve hem yapısal hem de kanunlarında değişim yaşanan ve yeni düzenlemelerin yer aldığı yerel yönetim organları; "İl Özel İdaresi", "Belediye", "Büyükşehir Belediyeleri" ve "Köy"lerdir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasını gerekli kılan iç ve dış faktörler: Türkiye'de yerel yönetimleri dönüşümüne etki eden etkenlerin sebeplerini zorlayan aktörleri iç ve dış olmak üzere iki şekilde ele almak mümkündür.

İç faktörler: Yerel yönetimlerin dönüşümünü sağlayan iç aktörler arasında yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel problemleri, merkezi yönetim ile yerel yönetimler bağlamında yetki, görev,

sorumluluk ve kaynak dağılımı ve performans eksikliği (Güven Karakaya, 2019: 137) veya performansın arzu edilen düzeyde olmaması gösterilebilir.

Yapısal-işlevsel sorunlar: Yerel yönetimlerin oluşan ihtiyaçları çözmeleri ve ilerlemelerini sağlayan etkenler politik ve sosyolojik değerleri içerir. Kent temizliği, kanalizasyon, otopark, kent içi yolların yapım bakım ve onarımı, imar işleri, açık ve yeşil alanlar, besin maddelerinin sağlık denetlemesi ve kent içi ulaşım ve benzeri unsurların yerel düzeyde sunulan hizmetler olduğu bilinmektedir hatta belli başlı devletlerde eğitim hizmetlerine dair birçok alanı yerel yönetimler yerine getirmektedir (Keleş, 2009: 23-28. Aktaran: Güven Karakaya, 2019: 63). Yerel yönetimlerin yönetsel ve finansal yapısı, kendi mevzuatları yerel yönetimlerin yerini (düzeyini ve bulunduğu noktayı) tespit etmektedir. Küreselleşme ve yerelleşme sürecinin hız kazandığı günümüzde bir beldenin/şehrin bünyesinde barındırdığı iktisadi, sosyal ve politik vb. bütün etkenleri eyleme zorladıkları ve söz konusu mevcut potansiyelleri değerlendirecek aktörlerin başında yerel yönetimler gelmektedir (Mazı, 2014: 29. Aktaran: Güven Karakaya, 2019: 63).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve kaynak bölüşümü: Devletin yetki ve görevi belirli olmasına rağmen yerel nitelikli hizmetlerin sunumunun merkezi yönetim tarafından yapılması mantıklı olmadığı ve kaynak ve zaman israfına yol açtığından dolayı ortaya çıkan yerel yönetimlerin verilen hizmetleri tanınan yetki ve sorumlulukları gerçekleştirebilmesi için kaynak tahsisine gereksinim duymaktadır. Yerel yönetimler, merkez yönetime göre daha az kaynakla daha çok iş te başarıyı yakalayabilirler (Ökmen ve Parlak, 2013: 44. Aktaran: Güven Karakaya, 2019). Bu yanı ile yerel yönetimlerin hem rasyonel bir yol hem de bir gereksinim olduğu fark edilmekle beraber diğer bir yani ile merkezi yönetim ile yerel yönetimlere dair yetki, görev karmaşası ve kaynak kullanımına problemlerin belirmesine ve meydana gelmesine neden olmaktadır (Güven Karakaya, 2019: 63).

Performans düşüklüğü: Günümüzde yerel yönetimlerin önemi özelliklede şehirlerde yaşanan nüfus artışı gün geçtikçe artmasıyla beraber daha da belirginleşmiştir. Buda en temel olarak şuna sebebiyet vermektedir: yerel yönetimlerin kenti veya o beldeyi idare etmeleri ve hizmet sunmaları karşısında birtakım problemlerin çıkmasına yetersizliklerin baş göstermesine yani kısaca performans eksikliğine neden olmaktadır.

Dış faktörler: Yerel yönetimlerin baştan düşünülmesini gerekli kılacak dış aktörler: küreselleşme ve bölgeselleşme eğilimlerine karşı yerelleşme eğilimleri ve Avrupa Birliğine uyum süreci.

Küreselleşme-bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimleri: II. Dünya Savaşı sonrası kavuşulan yeni düzen; idari, toplumsal ve ekonomik olarak köklü ve geniş bir dönüşümü ve gelişimini zorunlu kılmış, küreselleşmenin yanında yavaş yavaş başlayan yerelleşme isteklerinin meydana gelmesine şahitlik etmiştir (Güven Karakaya, 2019: 28). Bunun yanında hem uluslararası kuruluşlar ile devletlerin birbiri ile bağdaştığı (convergence debate-yakınsama tartışmaları) bir ortamın oluşmasına şart olarak yerel düzeyde birbirinden ayrışan ve uluslararası kuruluşlar ile direk iş birliği içerisinde olan ve bazı zamanlarda ilgili kurumlar ile ayrışan (divergence debate-ıraksama tartışmaları) siyasalarda karşımıza çıkmaktadır (Ökmen ve Özer, 2015: 165. Aktaran: Güven Karakaya, 2019: 64).

Avrupa Birliği'ne uyum süreci: Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması hedefiyle yapılması köklü değişiklikler getirecek olan düzenlemelerin tanımlayabilmek ve açıklayabilmek için ülkelerde farklı argümanların kullanıldığı kabul edilmektedir: İngiltere'de "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi", Avustralya'da "Kamu Yönetimi Reformu", Yeni Zelanda'da "Yeni Kamu Yönetimi", İskandinav ülkelerinde "Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi", Fransa'da "Âdem-i Merkezileştirme Reformu", ABD'de "Devletin Yeniden Yapılandırılması", Sovyetler Birliği'nde "Yeniden Yapılanma", OECD yayınlarında "Yeni Yöneticilik" vb. kavramlar kullanmaktadır; Türkiye'de ise "Yönetimde Reform", "Yönetimin İyileştirilmesi", "Bürokrasinin Azaltılması", "Devletin Küçültülmesi" (Kalko, 2010: 128. Aktaran: Güven Karakaya, 2019) şeklinde farklı argümanlar istimal edilmiştir.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Türkiye'de yerel yönetimler alanında yapılan düzenlemeler: 1960'lı yılların sonu özellikle 1970'li yılların başlarından sonra küresel düzeyde etkili olan neoliberal anlayış ile birlikte insan hakları ve özgürlükleri ön plana çıkmış ve bireylerin talep ve gereksinimlerinin merkezi yönetimler tarafından tam anlamıyla yeterli düzeyde karşılanmadığı ortaya çıkmış ve bununla beraber bireylerin ihtiyaçlarını karşılamanın rasyonel ve etkin yolu olarak yerel otoritere çok daha fazla görev ve sorumluluk ile yetki verilmesi hararetle gündeme gelmiş, kamu yönetiminde ademi merkeziyetin daha da güçlendirilmesi düşüncesi her platformda konuşulmuştur (Güven Karakaya, 2019: 65). Bunlardan biride Avrupa Birliğidir, bu birlik, ademi merkeziyetin zorunlu bir gereksinim olduğunu varsayarak üye devletlerden kamu teşkilatlarını buna yönelik olarak yapılandırmalarını talep etmiş ve bu minvalde ilerlemeye dönük karar vermiştir. 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığı kabul edip deklere etmesiyle AB'nin özümsediği yerele dair hizmet sunumunda yerel yönetimlerin vatandaşlara merkezden daha yakın organlar olduğu unsurunu Türkiye kabul etmiştir. AB mevzuatının Türkiye'ye entegre edilmesi faaliyetleri ile beraber yerel yönetimlere dair özerklik, demokratiklik ve verimlilik gibi argümanlar kanunlarla ele alınmaya başlanmıştır (Yıldırım ve ark. 2014: 2. Aktaran: Güven Karakaya, 2019: 65).

AB'ye adaylık öncesi yerel yönetimlere yönelik yapılan yenilikler: Türkiye'de kamu yönetimi bakımından yenilik faaliyetlerinin odak nedenleri; merkeziyetçi yapı ve idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında merkez ile yerel idareler arasında iş birliği ve eşgüdüme dayalı kaynak, görev, yetki ve sorumlulukların pay edildiği bir yapı oluşturmaktır (Özer, 2013: 97. Aktaran: Güven Karakaya, 2019). Avrupa Birliğinin temelde amaçladığı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bir iş bölümünü var etmektir. AB'nin bu yaklaşımı, Türkiye'nin yerel yönetimler için reformlar yapmasına katkıda bulunmuştur. Bu hedef ile Türkiye'de yerel yönetimlerin sorumlulukları ve yetkileri eskiye nazaran görece biraz arttırılarak, yerel yönetimlerin kamuya dair politikalarda yani kamu yönetiminde daha etkin ve söz sahibi olmalarını sağlayacak değişiklikler yapılmıştır (Kalko, 2010: 1. Aktaran: Güven Karakaya, 2019). Bu düzenlemeler ile yapılmak istenen yerel yönetimlerin daha özerk ve daha verimli kılabilecek, mali açıdan ve diğer kaynaklar bakımından zengin etmenin önündeki engellerin kaldırılması istenmiştir.

Yerel yönetimleri daha iyi bir düzeye çıkarmak için yapılan faaliyetlere dair, 1960 tarihinden beri planlı kalkınma çalışmaları ile başlamış ve bunların kaynağı Batı menşeili modern yerel yönetim yaklaşımının içselleştirmeye yönelik çabalar ve etrafa yayma çalışmalarıdır. 1961 Anayasası bu yanı ile kalkınmaya dair konuları odağına almıştır (Kalko, 2010: 115. Aktaran: Güven Karakaya, 2019).

AB'ye adaylık sonrası yerel yönetimlere yönelik yapılan yenilikler: Türkiye'de kamu yönetiminde reform ve dönüşüm faaliyetleri çerçevesinde, yerel yönetimlere yönelik olarak kanunlar yeni kamu yönetimi yaklaşımı dikkate alınarak hazırlanmıştır. Bu kapsamda: 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu dahil olmak üzere yerel yönetimlere dair reformların hayata aktarıldığı kanunlar uygulanmaya başlanmışlardır. Ayrıca şunu da belirtmek gerekir ki 2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkarılmıştır (Özer, 2013: 113. Aktaran: Güven Karakaya, 2019).

2.4.1. 5227 Sayılı Kanun ve dönüşüme etkisi

Türkiye'de kamu yönetimine yönelik reform faaliyetlerinin kapsamını 1989 tarihinde Kamu Yönetimi Araştırma Raporunda düzenlemiş, kalkınma planların (7., 8. ve 9.)'da siyasi iktidarın görevini belirten açıklamalar bulunmaktadır (Güven Karakaya, 2019). Ancak kamu yönetiminde katılımcılık, verimlilik, saydamlık ve etkinlik gibi yeni kamu yönetimi yaklaşımının Türkiye'deki kamu yönetimine etkileri Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı ile olmuştur (Aydın, 2009: 29. Aktaran: Güven Karakaya, 2019).

5227 yasasının 8. Maddesi gereği mahallî müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahallî idareler tarafından yerine getirilir. Bu madde göz önünde bulundurularak şu bir yorum yapılabilmektedir: yerel yönetimler, yerel nitelik tüm ihtiyaçların giderilmesinde birinci asli yetkili ve vazifeli olarak belirtilmişlerdir. Söz konusu kanun, Türkiye'de var olan geleneksel kamu yönetimi anlayışına yeni bakış açısı aşılamış ve 1990'lı yıllarda popülaritesi artmış olan "iyi yönetişim" kavramını tüm yanları ile hayata geçirmeyi hedefleyerek idealize edilmiştir. Bu kanun ile yerel yönetimler pozitif anlamda vurgulandığı için AB ile Türkiye arasında ki ilişkilerin iyileşmesine yeni bir düzeye kavuşmasına neden olmuştur. AB uyum sürecinde olan diğer ülkelerde olduğu üzere Türkiye'de de kamu hizmetlerinin görülmesinde yetki ve vazife sınırları genişleyen yerel yönetimlerin, üyelik süreci nihayete vardıktan sonra hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği hayat geçirebilmeleri amacıyla örgütlenme ve işleyiş kavramları bakımından yeni bir düzene koşullanmaları ve sonunda yerel yönetim organlarının yetkilerinin arttırılması amaçlanmaktadır (Aydın, 2009: 29. Aktaran: Güven Karakaya, 2019).

2.4.2. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve dönüşüm

2005 tarihinden önce belediye ve yerel yönetim birlikleri belediye kanununa tabi olup ona göre kuruluyor ve idare ediliyordu. Buradaki yapılan düzenleme 5355 sayılı Kanunun hayata geçirilmesi ile oluşmuştur. Bu düzenleme ile mahalli idarelerin kuruluşu ve işleyişi düzenlenmiştir (Turan, 2015: 76. Aktaran: Güven Karakaya, 2019: 76). 5355 sayılı Kanunun

kendi ilgili maddesinde belirttiği üzere: bu kanunun amacı; mahallî idare birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemektir (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu [MİBK], 2005: madde 1).

5355 sayılı Kanun, yerel yerinden yönetimlerin sorumluluklarını ve vazifelerini veya hizmet sunumlarını bazen yalnız başına kendi kaynakları ile karşılamakta güçlük çektiklerini ve bu nedenle birbirlerinden ayrışan veya farklılaşsalar da tüm idari birimlerin hedef noktalarının tek olması ve buna yönelik çalışmaların gerektiğini vurgulamaktadır (Turan, 2015: 78. Aktaran: Güven Karakaya, 2019: 76).

2.4.3. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve dönüşüm

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile bu organla ilgili büyük çapta yenilikler getirilmiş, yeni sorumluluklar tanınmış, farklı görevler verilmiş, yetkileri arttırılmış ve il özel idaresinin kanuni tanımı güncellenmiştir. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı kanun ile düzenlenen ve il özel idaresini oldukça sınırlı bir şekilde tanımlarken 5302 sayılı kanun daha geniş ve modern bir tanımlama yolunu seçmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile özerklik meselesi konusunda getirilen en önemli çözümlerden biriside; valinin il genel meclisi başkanı sıfatına son verilmesi, meclis başkanının seçimle gelmesi ve il özel idaresi bütçesinin İçişleri Bakanlığının onayı yerine, il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi (Parlak, 2005a: 195. Aktaran: Erol, 2021: 142).

Yerel yönetimlerin en önemli özelliklerinden biri de belli bir alanda kendisine tanınan özerkliktir. Özerklik kavramına ilişkin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ilişkin önemli değişiklikler yapıldı ve bazı yenilikler getirildi: Merkezi idarenin temsilcisi olan valinin il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin başkanı vasfının sonlandırılması, meclis başkanının seçimle iş başına gelmesi, il özel idaresinin kendi bütçesini hazırlayıp ve kendi karar organında kabul edilmesi üzerinde merkezi yönetimin herhangi hiyerarşi veya vesayetin olmaması özerklik adına yapılan önemli değişikliklerdir. İl genel meclisi kararlarının hızlıca tekemmülünün sağlandığı, toplanma sıklığının daha fazla olduğu, il genel meclisinin fesih nedenlerinin daraltılması ve yerel halkın problemlerinin aktif bir şekilde çözüme kavuşturulduğu kurumlar haline gelmeleri sağlanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kendisinden bir önceki kanun olan 3360 sayılı Kanununa oranla, il özel idarelerini daha büyük bir hacme sahip kurumlar ve yönetimlerinin sahip oldukları teşkilatlarını daha esnek bir yapı olarak tasarlamıştır. 5302 sayılı Kanun ile il özel idaresi teşkilatında iki birim daha düzenlenmiştir; genel sekreterlik ve norm kadro uygulaması. Bu kanun kapsamında diğer bir yenilik ise üyeleri kendi karar organları olan il genel meclislerince seçilecek olan üyelerden oluşan ihtisas komisyonlarıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında oluşturulan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu önemli değişiklikler ve yeni formlar getirmiştir. Bu da özellikle demokrasi anlayışının modern bir şekle bürünmesi ve özgürlükçü anlayışın tevessülü ile vuku bulduğu şeklinde değerlendirilebilir.

2.4.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve dönüşüm

Türkiye'de yerel yönetimlerde en aktif ve en önemli görülen kurum belediye idaresidir. Belediyelerin, coğrafi olarak 2012 yılında kabul edilen, "6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir

Belediyesi ve Yirmi altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile daha genişleyen sınırlarından dolayın ülke yaşayan vatandaşların çoğu belediye sınırları içerisine dahil olmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunun temel amacı belediyelerin bulunduğu kendi yerel alanında daha serbest ve özerk olmalarını sağlamaktır. 5393 sayılı Kanun geleneksel katı yönetimi anlayışından biraz uzaklaşmış, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde daha demokratik bir yapıya ulaşma azmi ağırlık kazanmıştır. Bu kanun niteliği itibariyle; hizmet sunumunda sorumluluk, hesap verebilirlik, şeffaflığın sağlanması, yerel demokrasi ve demokratik değerlerin önemsenmesi, yerel kurumlarda esnekliğin, hızlı karar alabilme, her ihtimale karşı tedbirlerin alınması, plan, program ve projelerin önceden hazırlanması ve etkin çözümlerin sağlanması ile etkin katılım kanallarının açık olması gibi bazı temel amaç ve hedefler belirlemiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler ile ilgili birçok yeniliğe imza atılmıştır. Bunlardan bazıları başta belediyenin kanuni tanımı olmak üzere idari özerkliğe sahip olduğunun belirtilmesi, karar organlarının mahalde bulunan seçmenler tarafından seçilmesi ve kamu tüzel kişiliğinin tanınmasıdır. Belediyenin kurulmasında aranan şartların değiştirilmesi (nüfus) ve ölçek büyüklüğünün güncellenmesi ve yeni bir belediyenin kurulması, merkezi yönetim tarafından belediyelerde uygulanan vesayet denetiminin oldukça zayıflatılmasının ile diğer belediyenin meskûn sahasından 5000 metre şartının getirilmek istenmesinin sebebi; belediye tarafından sağlanan hizmetlerin kalitesinin arttırılması, hizmet, yetki ve görev karmaşasının yaşanmasının önlenmek istenmesi ve hizmetlerin tek elden koordine bir şekilde yürütülmek istenmesidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin sorumluluk ve görev alanları, yetkilerinde oransal olarak gözle görülür bir şekilde artış yaşanmıştır. Bunun en büyük göstergesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'n 14. Maddesidir; Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir (Belediye Kanunu, 2005: 14).

5393 sayılı Kanun ile getirilen yeniliklerin bazılarını; belediye encümeni ilçelerde beş, il merkezlerinde ve nüfusu 100.000' geçen yerlerde ise hem seçilmiş hem de atanmış toplamda 7 üyeden oluşan bir idari organı olarak düzenlenmiştir. Ayrıca bu kanun çerçevesinde belediye

başkanlarına stratejik plan ve programını hazırlama görevinin tanınmış olup kendi bütçelerinin üzerindeki vesayete son verilmiş olup idari mali özerkliğin doğasına uygun hale getirilmiştir. Denetimle ilgili olarak da belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir (Belediye Kanunu, 2005: 55).

2.4.5. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve dönüşüm

Yeni kamu yönetimi anlayışının neticesinde yapılandırılan büyükşehir belediye kanunu olan ve 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile normal belediyelerde olduğu gibi bunda da yeni görev ve sorumluluklar tanınmış ve yerel düzeyde yetkileri arttırılmıştır. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri sayıca çoğalmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birtakım güncel ve yeni görev ve yetkiler tanınmıştır; Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır: İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak. Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak. Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak. (Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004: madde 7).

2.4.6. Sayılı Köy Kanunu ve dönüşüm

Köyler, 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini kazanmış ve bir yerel yönetim birimi olarak anılmaya başlanmışlardır. Fakat günümüze varana dek bu kanun tamamıyla kaldırılmamış sadece maddeleri üzerinden değişiklikler veya yenilikler getirilmeye çalışılmıştır. Fakat 1950'li yıllarda başlayan kentleşme olgusuna karşılık köyler giderek önemini kaybetmeye başlamışlardır.

1960'lı yıllarda küresel ölçekte başlayan planlı kalkınma stratejisi, Türkiye'de de karşılık bularak bu minvalde düzenlemeler yapılmış bunlarla birlikte köyler tekrar gündeme gelmiş ve köyleri içeren planlamalar yapılmış ve kırsal alana yönelik politikalar geliştirilmiştir. Bazılarını saymak gerekirse, Toplum Kalkınması, Merkez-Köy, Köy-Kent, Tarım Kent politikaları (Erol, 2021). Fakat süreç istenildiği gibi bir kalkınma veya bir sonuç ile nihayete erdirilememiştir. Bunun bazı sebepleri vardır bu sebeplerden biride 1980'li yıllarda başlayan 24 Ocak kararları (ithalatın tamamıyla serbestleşmesi, yeni gümrük politikalarının benimsenmesi, özelleştirme,

devletin minimal bir düzeye indirgenmek istenmesi, ihracata dayalı sanayileşme politikasını vb.) çerçevesinde başlayan neo-liberal politikalardır.

2000'li yıllara gelindiğinde ise kamu yönetimi ile ilgili önemli düzenlemelerin yaşandığı yıllar olmuştur. Belediye ve il özel idaresi kanunlarının yeniden günün koşullarına göre düzenlenmesi yerel yönetimlerde bir hareketliliğin ortaya çıkmasını sağlamış ve köylerinde bu hareketten etkilenmesinin doğal olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Bunun sonucunda Köy Kanunu Çalıştayı ve sonrasında Köy Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır. Köy Kanunu Çalıştayı sonunda çıkan kararlar doğrultusunda Köy Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır.

Köy Kanunu Taslağı esasında şunu ifade eder; başta 442 sayılı Köy Kanunun niteliği itibariyle neredeyse 100 yıllık bir kanun olması hasebiyle günün koşullarını karşılamakta yetersiz kaldığı ve işlevsizleştiği, günümüze göre güncellenmesi gerektiği olmak üzere yerel ortak nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında demokratik, hesap verebilir, öngörülebilir, iyi yönetişim ve şeffaflık ilkelerinin egemen olduğu bir yerel yönetim yapısının kurulması için yerel yönetimlerde yeniden çalışmalar başlatıldığı ve bu yönetimlerde görev, sorumluluk ve hizmet alanından birçok temel düzenleme gerçekleştirildiği belirtilmiştir (Erol, 2021). Fakat Köy Kanunu Tasarı Taslağı hala yasalaşıp yürürlüğe girmemiştir. Köylerin statüsünü etkileyen diğer son gelişme ise 6360 sayılı Kanun ile birçok köy büyükşehir belediyesi kapsamına alınmış ve köy sıfatını kaybederek mahalle sıfatını kazanmışlardır.

2.5. 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve dönüşüm

Bu kanun, genel olarak küreselleşmenin hızlı olarak devam ettiği, halka dayalı ve halkın talep ve isteklerine dayalı kararların alınmaya başlandığı, şeffaf ve hesap verilebilir yapıya sahip bir yerel yönetimin sağlanmak istendiği ve buna yönelik kamu yönetiminin şekillendiği, kamu dair yapısal reformların yapıldığı bir dönemde yapılmıştır (Topal, 2022: 32). Özellikle büyükşehir belediyelerinin sınır olarak geniş olmaları ve birden çok idari birimi içermelerinden dolayı yapılan veya yapılacak plan ve projelerin denetimini kolaylaştırması ve bunların tüm kent düzeyinde uygulanmak istenmesiyle bu tür plan ve projelere de değinilmiştir (Karaarslan, 2012-2013: 139. Aktaran: Topal, 2022).

Büyükşehir belediyelerinde sunulan hizmetlerin yeknesak ve toplu olarak sadece bir birimin yürütebilmesi için ortaya koyulan ölçek ekonomileri çerçevesinde hizmetlerde hem verimliliği hem de etkinliğin sağlandığı, mali kaynaklar ölçüsünde dengeli ve seviyeli bir şekilde ihtiyaçların giderildiği, israfın engellenmeye çalışıldığı, giderler nispetinde mali kaynakların çeşitlendirildiği yani gelirlerin arttırıldığı bir sistem öngörülmüştür (Topal, 2022: 33).

İlk kurulanlar dahil olmak üzere büyükşehir belediyeleri gerekli donanımları sağlanırsa ve yeterli mali kaynak tahsisi ile diğer kaynakların etkin kullanımı ve ileri teknoloji ile desteklenip uzman/kalifiye/vasıflı personel istihdam edilirlerse hem etkinlik hem verimlilik hem de memnuniyet önemli derecede sağlanmış olur (Topal, 2022: 32). Büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkmasında önemli olan bazı sebepler vardır bunlar: imar faaliyetlerinin etkin ve şeffaf bir biçimde yapılması, çevre kirliliğini önlemek veya etkilerini azaltabilmek için çalışmaların yapılması, yol, su, kanalizasyon hizmetleri ile katı atık vb. şeylerin toplatılıp yok edilmesi, toplu taşıma hizmetlerinin aksama yaşanmadan yeknesak bir biçimde kontrolünün sağlanması gibi

faktörler etkili olmuştur ve aynı zamanda büyükşehir belediyeleri bu faktörler sebebiyle daha da genişletilmek istenilmektedir (Karaarslan, 2013: 139. Aktaran: Topal, 2022). Zaten en sonunda büyükşehir belediyelerinin kurulduğu yerlerde bazı il özel idarelerinin, belediyelerin, bucak ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılıp teşkilatlarına ve varlıklarına son verilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin kurulması ile kurulma şartları, sayıları, özellikleri ve diğer belediyelerin, il özel idarelerinin ve köylerin sonlandırılması ve yerine mahalle kurulması veya kırsal mahalle konularında bazı değişiklikler ile düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemeler, belediyelerde demokrasinin değerlerinin daha çok içselleştirilmesinin sağlanmak istenmesi, yerel halkın belediyelerle ilgili süreçlere dahil olmalarını sağlamak ve yerel yönetimlerde özellikle yaşanan değişimlerden hizmetlerin aksaması veyahut kötü işlemesi vb. durumları en aza indirmeyi içermektedir ve bundan dolayı da 6360 sayılı Kanun tasarlanmıştır.

Bu kanun sonucunda büyükşehir olan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır (6360 sayılı Kanun, 2012: madde 1). Bunu göz önüne alarak şu şekilde bir değerlendirme yapılabilir; 6360 sayılı Kanun ile beraber büyükşehir belediyelerinin sayısı artmış, il özel idaresi, belediye ve köylerin sayısında azalma olmuştur ve sayıları artan büyükşehir belediyeleri ile halk sunulan hizmetlerden daha fazla faydalanmış ve bu sayede sürdürülebilir bir sonuç doğmuştur (Topal, 2012: 33).

6360 sayılı Kanun temsiliyet konusunda bazı yönleriyle oldukça eksik ve buna yönelik önemli problemleri barındırıyor, çünkü bu kanun ile hem il özel idareleri hem belediyeler hem de köylerin varlığına son verildiği için ve bu kaldırılanların sayısal olarak toplamı baya yüksek olduğu bir durumda doğrudan yerel halk tarafından tek seçilmiş olan ve aynı şekilde yürütme organı olan başkanın olduğu; hem hizmet hem de koordinasyon-eşgüdüm olmak üzere fazlaca görev-yetki ve sorumlulukla kuşanmış bir temerküz büyükşehir belediyesi modeli ile karşı karşıya kalınmakta (Görmez, 2012. Aktaran: Övgün, 2016). Bu durum bilhassa yerel düzeyde, büyük ve güçlü partileri oldukça daha üstünlükçü bir hale getirirken diğer küçük partileri oldukça dezavantajlı bir durumda olmalarına sebep olmuştur. 2014 yerel seçimlerinde bazı hükümetteki bakanların büyükşehir belediye başkanı olmak için bakanlıktan istifa etmeleri bu durumun simgesi olarak dikkat çekmekte ve temsil meselesinde de 6360 sayılı Kanunun bir merkezileşmeye neden olduğu görülmektedir (Turan ve Duru, 2014: 283-291. Aktaran: Övgün, 2016).

2.6. Türkiye'de idari reform çalışmaları bakımından yerel yönetimler

Türkiye Cumhuriyeti'nde hazırlanan kalkınma planları ile birlikte yerel yönetimlerle ilgili yapılacak olan çalışmalar süratle ilerlemeye devam etmiştir. Bu çalışmalar 1980'lere kadar geleneksel kamu yönetimi çerçevesinde ele alınmış, bu tarihten sonra yeni kamu yönetimi esasları çerçevesinde dizayn edilmeye başlamıştır.

Türkiye'de yerel yönetimler bağlamında yapılan reform çalışmaları için birçok idari reform çalışması yapılmıştır. Ancak konunun önemine binaen yalnızca, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), İç Düzen Projesi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Yerel

Yönetimler Bakanlığı, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ve 1998 Yerel Yönetimler Reform Tasarısı (Erol, 2021: 125) ele alınacaktır:

Neumark Raporu: Dr. Fritz Neumark, o zamanki Başbakanlığın isteği üzerine 1949 tarihinde "Devlet Daireleri ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında (Neumark Raporu)" adlı bir rapor ortaya koymuştur (Kılınç, 2018: 20) ve içerik olarak ise; kamu yönetiminde reformlara duyulan ihtiyaçların nedenleri, bu reformların yapılabilmesi için gerek duyulan teşkilat ve personel, kamu çalışanlarının içinde bulunduğu sorunlar ile disiplinli, mantıklı ve verimli çalışmayı özendirecek ve sağlayabilecek kurallar, tavsiyeler ve ilkeleri kapsamıştır (Kara, 2006. Aktaran: Kılınç, 2018).

Diğer adı Neumark olan bu rapor yedi bölüm şeklinde hazırlanmış olan bu rapor: birinci bölümde kamu yönetiminde reformu gerektiren durumlardan bahsedilmiş ve durumların sebepleri kamu istihdam edilen personelin sayısı ve bu sayının kamuda ki kurum ve kuruluşlar arasındaki dengesiz dağılımı ve ayrıca bu personelin niteliğinin ve veriminin istenilen düzeyde olmaması, örgütlenme ve organizasyon yetersizlikleri, mevzuat kaynaklı sorunlar ve kırtasiyeciliğin had safhada olması ile kontrol ve teftiş-denetim düzenindeki bozukluklar üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde ise kamunun dair bir örgütün tesis edilmesi ve örgütlenmenin sağlanması, kamu yönetiminin incelenmesi ve yenilenmesi ile dönüşümünün sağlanması üzerinde durulmuş aynı zamanda hükümetin parçası olarak bakanlıkların ayrı ayrı olarak kendi bünyelerinde yenilik ve dönüşüm sürecini kurup ilerletebilecek komisyonların kurulmasında bahsedilmiştir. Üçüncü fasılda ise kamu yönetiminde yaşanan sorunların ve bunlara karşı çözüm için gereken çalışmaları vatandaşa aktarabilmek, bilgilendirmek ve sürece dahil etmek için Başbakanlığa bağlı enformasyon bürosunun oluşturulması (Kılınç, 2018: 20) tavsiye edilmiştir. Geri kalan diğer fasıllarda ise personel ve ücretlerine dair problemleri saptamak ve bunlara dair çözümlere yönelik olarak tavsiyeler geliştirilmiştir (Kara, 2006. Aktaran: Kılınç, 2018).

Kamu yöneticileri uygulamaya koymayı tercih etmediği Neumark Raporu; "kamu personelleri ile ilgili problemler, teşkilatlanmadaki noksanlıklar, yasaların veya mevzuatın güncelliğini yitirmesi ve elverişsizleşmesi, aşırı kırtasiyecilik-ağır bürokrasi varlığı ve yarattığı sorunlar" gibi kamu yönetimini ilgilendiren paydaş problemli alanlar işlenmiş ve üzerinde durulmuştur (Yayman, 2005; Yayman, 2008: 120-135. Aktaran: Kılınç, 2018). Rapor incelendiğinde Fritz Neumark, incelediği dönemi iyi gözlemlemiş ve dönemi tüm unsurlarıyla kapsayıcı ve olabildiğince geniş bir açıdan ele almış ve tespit edilen sorunlar ile ilgili çözümlerin nasıl olması gerektiği üzerine durmuştur. Misal mahiyetinde şu söylenebilir; kamu da çalışan personelin (tümü için olmasa bile azımsanmayacak bir oranda) bulunduğu konuma dair yetilere sahip olmaktan çok uzak olduğu yani liyakat ilkesinin varlığına dair emarelerin olmadığı bundan dolayı da istenilen kalitede veya etkin ve verimli hizmet sunumunun gerçekleşemediğini belirtmiş ve buna yönelik olarak da liyakat ilkesinin hemen hayata geçirilmesi ve kamu personelinin daha yetkin olarak yetiştirilmesini gerektiğini ve bununla birlikte bir yandan da memurlara ödenen ücret ve maaşların da yeniden gözden geçirilmesini vurgulamıştır (Kılınç, 2018: 20-21).

Barker Raporu: Barker Raporu'nda sorunlar ve bunlara yönelik tavsiyeler çok özel nitelikli değillerdir. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki Türkiye'nin kalkınma-yatırım meselesini tüm

unsurlarıyla dile getirmiş, bunlara yönelik olarak elzem olarak hiç vakit geçirilmeksizin yapılması gerekenleri ve önlemleri belirtmiştir. Birinci olarak maddi yardımın kaçınılmaz oluşu diğeri ise Türkiye'nin kalkınmasına dair konvansiyonele dayalı ve tam teşekküllü bir yatırım-kalkınma programının hazırlanmasıdır (Kılınç, 2018: 20).

1950 yılı sonrasında iktisadi gelişmeler için bir rehber niteliği taşıyan ve zaman zaman dizgeyi de belirlemede göz önünde bulundurulan bu rapor; özel sektör için pek ilgi çekici olmayan ve oldukça uzak durulan ulaşım, enerji, haberleşme-telekomünikasyon vb. sektörler için devletin öncü rol oynaması gerektiğini veya bunları özel sektör için avantajlı hale getirmesi ve özendirmesini söylemekte; ayrıca sanayiyi özel kesim yatırımları için ana sektör olarak belirtmekte ve devletin buradaki rolünün, etkisinin küçültülmesini ve özel kesimi avantajlı duruma sokan ve mevzuatını da bu minvalde değiştirmesinin veya güncellemesinin önemle altını çizmektedir (Kılınç, 2018: 20-21).

Barker Raporu ele alınıp detaylı bir biçimde bakıldığında Türkiye'nin kalkınmasının devletçi bir bakış açısıyla değil daha çok kapitalist (liberal) bir perspektifle ve özel kesim ağırlıklı bir biçimde ve öncülüğünde gerçekleşebileceğini, tarımın birinci planda olmasını ve bu biçimde uzmanlaşma ile tarım ülkesi olmasını; sanayininse daha arka planda durması veya hafif sanayi şeklinde gelişmesini önermektedir (Kılınç, 2018: 20-21). Bu raporda çeşitli gerekçeler ile tam manasıyla uygulanmamıştır.

Barker Raporu'nda dile getirilen tavsiyeler genel hatları itibariyle daha çok özelden ziyade genele yöneliktir. Bununla beraber Türkiye'nin temel olarak ve güçlü bir biçimde büyümesini ve bunu sürdürülebilir kılması içinde bir takım bazı noktaları belirlemiş ve bunlara yönelik bazı yatırımları tespit edip önermiştir. Ayrıca daha özel olarak kamuya dair bazı gereklikleri belirlemiş ve iki noktayı ön plana çıkarmıştır. Bunlar; yardım zorunluluğu ve Türkiye'nin kalkınmasına dair güçlü bir programın ortaya konulmasıdır (Semiz ve Toplu, 2021: 152).

1950 sonrası yapılan ekonomiye dayalı yatırımların belirlenmesinde önemli bir belge olarak değerlendirilen bu rapor, devletin belli başlı alanlarda özellikle özel sektörün çok küçük veya yetersiz kaldığı alanlarda örneğin ulaşım, enerji ve haberleşme vb. alt yapı yatırımlarının arttırılmasını gerekliliğini ifade etmektedir. Sanayi ise özel sektör için ana faaliyet ve gelişme alanı olarak yer almakta ve alandaki kamu ağırlığının olabildiğince azaltılması ifade edilmektedir. Sanayinin özel sektör için cazip hale getirilmesi için gerekli tüm kanuni düzenlemelerin gerçekleştirilmesini önermektedir (Semiz ve Toplu, 2021: 152).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP): Planlı kalkınma döneminde, yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeleri kapsayan en önemli girişim, kuşkusuz 1962 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan ve 1963 yılında tamamlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)'dir (Erol, 2021). MEHTAP içerik olarak merkezi yönetim ve onun hiyerarşisi altındaki taşra yönetimi, taşra teşkilatı ile yerel yönetimler arasındaki görev ayırımı, yerel yönetimlerin teşkilatlanması, yetkileri, kaynakları ile ilgili konular çok önemli bir alan olarak görülmüş ve yerel yönetimler ile bunların merkezi yönetimle olan ilişkilerinin (Ökmen, 1999: 139. Aktaran: Erol, 2021: 136) hangi boyutta olduğu üzerinde durulmuştur.

Kaynaklara MEHTAP raporu şeklinde geçen, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin dönüştürülmesi, kaynak dağılımı ve bölüşümü, yerel otoritelerin yetkilerinin

sınırlarının açıklanması vb. durumları araştıran Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, yerel yönetimlere dair yapılan bir araştırma ve çalışmadır. Proje sona ulaştığında üzerinde durulan sorunların tek tek ele alınması ve merkezi yönetim ve yerel yönetim bağlarının bu ortadaki sorunlar kapsamında yeniden tesis edilmesi ihtiyacı ön görülmüştür (Urhan, 2008: 88. Aktaran: Güven Karakaya, 2019).

13.02.1962'de MEHTAP projesi dahilinde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Devlet Personel Dairesi, durumla ilgili üniversite birimleri ile daire başkanlıklarının ortak çalışmalarını nihayete erdirip sonuçları ise 23.04.1963'te 3 kitapçık şeklinde yayımlanmıştır (Güven Karakaya, 2019).

Bu proje kapsamında araştırmalar yapmak hedefiyle bir yıl sonra bir komisyon kurulmasına karar verilmiştir. Projede yerel yönetimlere dönemin şartları dikkate alınca görece büyük oranda serbestlik getiren bu proje dahilinde, yerel yerinden yönetimlerin reforme edilmesi Bakanlar Kurulu kararı göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmiştir (Güven Karakaya, 2019).

İç Düzen Projesi (İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme): Merkezi idare ve yerel idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları birbirinden ayırma ve bunu olabilecek en iyi düzeye getirme hedefinde olan "İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi" Bakanlar Kurulunun 2 Eylül 1967 tarihindeki onayı ile İçişleri Bakanlığınca 1967 – 1971 yılları arasında uygulanmış ve bu süre zarfında yürürlükte kalmıştır (Güven Karakaya, 2019).

Planlı dönemde ele alınan ve yerel yönetimlere dair önemli bir çalışma olan İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme (İç Düzen) projesi, o dönemde İçişleri Bakanlığının tüm hizmet birimlerinin merkez taşra organlarına ilişkin görev yetki, personel vb. alanlarına ilişkin detaylı bir araştırma ortaya koymuştur (Öner ve Yıldırım, 2002: 248).

Söz konusu proje sonucunda yapılan saptama ve alınan tavsiyeler kitaplar biçiminde yayınlanmış ve il özel idareleri, belediyeler, köyler, belediye cezaları, mahalli idareler enstitüsü, mahalli idareler mali denetleme kurulu, metropoliten hizmet birliği, mahalli idareler iktisadi teşebbüsleri ve mahalli idareler memurları ile ilgili (Güven Karakaya, 2019: 67-68) 12 kanun tasarısı hazırlanmış ve sonunda gerçekleştirilmiştir yalnız bu tasarıların hiçbiri meclisten geçip kanun haline getirilememiştir (Öner ve Yıldırım, 2002: 248).

İç Düzen Projesi, İçişleri Bakanlığının kendi hizmet birimlerinin teşkilatının, teşkilatların işleyişleri, bakanlığın sorumlu olduğu alanlar ve diğer kuruluşlar ile ilişkileri, görev ayırımları ve beraber yapılan organizasyonlarının koordinasyonunun araştırılması temel amaç olarak belirlenmiştir (Keleş, 2000: 416; Atasoy, 1992: 205. Aktaran: Memişoğlu, 2006: 75-76).

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: 1971 yılında Bakanlar kurulunca alınan bir karar gereği kurulmuş olan İdari Reform Danışma Kurulu, birtakım plan ve projeler ile çalışmalar yürütmüş ve bunların sonucunda yerel yönetimlere yönelik genel kapsamlı bir rapor hazırlamıştır. Raporda mahalli idareler üzerinde durulmuş; yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesiyle ilgili çalışmalarda; her şeyden önce, yerel yönetimlere yöneltilmiş geleneksel olumsuz temel düşüncesinin değişmesi, bu kurumların yabancı ve eğreti değil, parlamenter demokratik bir düzen içinde yaşamak isteyen ve planlı bir ekonomide kalkınmasını arayan bir

toplum için hem yapısal hem de fonksiyonel önem taşıyan kurumlar olarak görülmesi (Atasoy, 1992: 203-204. Aktaran: Erol, 2021:137) ve bu şekilde değerlendirilmeye tabi tutulmasını dile getirilmiştir. Ancak ne yazık ki hazırlanan bu rapor o dönemin içinde bulunduğu koşullardan dolayı uygulamaya yönelik herhangi bir uygulama alanı bulamamıştır.

Bakanlar Kurulu dahilinde 1971 tarihinde oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu faaliyette bulunduğu alanlar kapsamında "İdarenin Yeniden Düzenlemesi İlkeler ve Öneriler" isminde bir rapor ortaya çıkarmıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 28-29. Aktaran: Güven Karakaya, 2019).

Bu rapor kapsamında merkezi idarenin ve yerel idareler için kullandıkları vesayet yetkilerinin eksiltilmesi, yerel idareleri kendi teftişlerini yapabilecek düzeyde geliştirilmesi ve yetkilendirilmesi, yerel yönetimlere görevleri ile paralel bir biçimde finansal desteğin dağıtılması doğrultusunda teklifler sıralanmıştır (Keleş, 2000: 416. Aktaran: Güven Karakaya, 2019: 68).

Yerel Yönetimler Bakanlığı: Yerel yönetimlerin yaşadığı problemlerin çözüme kavuşturulması için merkezden birtakım yardımları sağlanması için 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. 1970'li yılların başından bu yana yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözümler arayacak bir kuruluşa duyulan ihtiyaçtan doğmuştur. Fakat Yerel yönetimlerin hareket alanının genişlemesi ve etkinliklerinin sağlanması amacıyla kurulan bu Bakanlık, hem hazırlamış olduğu "Belediye Gelirler Kanun Tasarısı" nın meclisten geçmemesi belediyeleri gelir bakımından sorunlu bir evreye itmiştir (Öner ve Yıldırım, 2002: 251).

Yerel yönetimlerin içinde bulunduğu hem insani hem mali kaynak yetersizliği, büyük zaman ve buna paralel olarak kaynak kayıpları, vazife ve yetki kısıtlamaları ile kamu hizmetlerinde yaşanan ve başlı başına büyük problemler olan bu tür aksaklıkların veya yetersizliklerin yaşanmaması için çözüm odaklı bir yapının oluşturulması ve aynı zamanda etkin ve verimli bir hizmet sunumunun gerçekleştirilmek istenmesi ile 1978 tarihinde Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur (Güven Karakaya, 2019). Türkiye'nin siyasal olarak içerisinde bulunduğu döneme (1970 ve 1980'li yıllar) bakıldığında Yerel Yönetimler Bakanlığı, toplumsal olarak bir devinim aşamasında olduğu ve yenilik hareketlerinin hız aldığı toplumda yep yeni bir gerçek olarak doğan Yerel Yönetim Bakanlığı; yerel yönetimlerde yaşanan idari ve mali tıkanmalar ve beslenememezlik sorunlarını çözüme kavuşturmak ve bu sayede etkinliğin ve işlerliğin sağlanmış olmak amacıyla Ocak 1978 tarihinde kurulmuştur (Bilgiç ve Gül, 2009: 614. Aktaran: Kızılboğa Özaslan ve Alıcı, 2015).

Yerel yönetim Bakanlığı, hayatta olduğu süreçte yeni idari birimler açmaktan ziyade mevcut diğer bakanlıkların bünyesinde organize olmuş yerel yönetimlerle ilgili birimleri kendi yapısına geçirme eğiliminde olmuştur (Kızılboğa Özaslan ve Alıcı, 2015). Sonunda İmar ve İskân Bakanlığı'ndan İller Bankasını, İçişleri Bakanlığı'ndan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nü, Devlet Planlama Teşkilatı'ndan İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi'ni yapısına almıştır. Sonraki süreçte ise Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; Özel İdareler ve Köyler Genel Müdürlüğü, Belediyeler Genel Müdürlüğü ile Fon-Krediler ve Teknik Değerlendirmeler Genel Müdürlüğü şeklinde üç farklı genel müdürlük olarak örgütlenmiştir aynı zamanda bakanlık

yapısında Eğitim Genel Müdürlüğü de kurulmuştur (Keleş, 2000: 418. Aktaran: Kızılboğa Özaslan ve Alıcı, 2015).

Genel bir çerçevede bakılacak olunursa Yerel yönetim Bakanlığı; yerel yönetimlerin özerkleşmesine yardımcı olmuştur. Süreç olarak ilk defa bakanlık düzeyinde organize olmasından dolayı merkezi yönetim açısından yerel yönetim külliyatı özerk bir argüman halini almış ve belediyelerin birlikler aracılığıyla güçlenmesine katkıda bulunmuştur fakat Yerel Yönetim Bakanlığı "Belediyeler Bakanlığı" olarak tavsif edilmiş, özerklik kavramı adı altında belediyeleri denetleyen bir yapıya büründüğü gerekçesiyle de eleştirilmiştir (Keleş, 2000: 421. Aktaran: Kızılboğa Özaslan ve Alıcı, 2015).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA): Kamu yönetiminin günün şartlarına uyumlanması, kamu kurum ve kuruluşlarının modern bir yapıya kavuşturulmak istenmesi; bunların arasında görev, yetki ve sorumluluk dağılımı ve kaynak bölüşümündeki dengesizliklerin giderilmesi, merkez ve taşra örgütünün verimli ve kaliteli bir hizmet sistemine kavuşturulması ve bu konularda mevzuatta yapılması gereken düzenlenmelerin belirlenmesi amacıyla TODAİE tarafından 1988 yılında başlatılan "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)" (Saran, 2005: 43. Aktaran: Erol, 2021: 138) üç yıl sonunda nihayete erdirilmiştir.

Yerel yönetimlere dair yapılan reform çalışmaları bağlamında önemli bir yere sahip olan diğer bir çalışma ise Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)'dir. Devlet Planlama Teşkilatının isteğiyle kamu yönetimi kapsamında evvelden yapılmış proje veya araştırmaların ve bunlara dayalı faaliyetlerin hangi düzeyde olduğu, eksiklikleri ve yetersizlik görülen alanları tayin etmek için gereken önlemleri belirlemek, o zaman ki Avrupa Topluluğu (AT)'na entegre olmak kastıyla Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) öncülüğünde 1989 yılında başlanmıştır (Güven Karakaya, 2019).

Rapor hazırlanmaya başlandığında, yerel yönetimlerin yerel halka verimli, zamanında, etkin ve mali olanaklara uygun hizmet üretme ihtiyacı ön planda tutulmuştur. Bu kapsamda, yerel de demokratik değerleri anımsatmak ve güçlü bir kavram haline getirmek için yerel katılımın gerçekleşmesini sağlamak, etkili bir biçimde hizmet sunabilmek için orantılı finansal desteğin sağlanması, yerindelik denetiminin göz ardı edilmesi ve yalnızca hukuki denetimi ön görerek yerel yönetimlerin yönetimsel etkinliğini sağlamak amaçlanmıştır (Türkoğlu ve Demirhan, 2013). KAYA, yerel yönetimlere dair azami derecede düzenlemeleri barındıran ortalamayı aşan bir proje olarak anılmıştır. Bu çerçevede merkezi idarenin taşra birimlerince görülen hizmetlerin görece önemli bir bölümünün il, ilçe ve belediye meclislerine yönlendirilmesi, yerel yönetimlerin gelir ve öz kaynaklarını genişletme imkânı sağlaması, bilhassa kanunların çizdiği sınırlar dairesinde vergi toplama yetkisinin verilmesi önerilmiştir (DDK,1996: .61. Aktaran: Türkoğlu ve Demirhan, 2013). Raporun içeriğinde yerel yönetimlerin yaşadığı problemler sıralanmış ve bunların çözümüne yönelik düzenlemeler ile ilgili tavsiyeler üzerinde durulmuştur. Avrupa Topluluğuna tam üyelik başvurusunu gerçekleştirmesinden sonra Türkiye ile Avrupa'nın bir şekilde konvansiyonel olarak yerel yönetim modeline kavuşturulmak istenmesi etkili olmuştur (ODTÜ SBE,1997: 82. Aktaran: Türkoğlu ve Demirhan, 2013). Söz konusu bu rapor kamu yönetimi alanında yapılmış en zengin içerikli faaliyetlerden biri haline gelmiş ve raporda yerel yönetimlerin problemleri, yapılmak istenen reformlar ve dönüşüm,

yerel yönetimlerin kuruluşu. Teşkilat ve personel durumları, vazife ve mali durumları ele alınmıştır (Kaya,1992: 44-45. Türkoğlu ve Demirhan, 2013).

1998 Yerel Yönetimler Reform Tasarısı: Yönetim biliminde Yerel Yönetimler Reform Tasarısı" olarak bilinen "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı", 1998 yılında TBMM Başkanlığına gönderilmiş ve bu Tasarı, yalnızca yerel yönetimler tasarısı olarak değil, bütün devlet örgütlenmesini yeniden düzenlemeyi amaçlayan bir tasarı (Güler, 1998: 3. Aktaran: Erol, 2021: 138-139) şeklinde ele alınmıştır.

Yerel yönetimler Reform Tasarısı'na göre yerel nitelikli hizmetlerin anayasada geçen ilke gereği yerinden yönetim ilkesine göre sunmak ve yerel yönetim organları tarafından gördürülmesini sağlamak yerel yönetimlerin temel görevi şeklinde düzenlenmiştir. Mevcut anayasa veya kanunların yasaklamadığı ve belli bir erke verilmemiş her türlü yerel hizmeti görebilirler. Tasarı ayrıca yerel harcamaların kamu harcamaları içerisindeki payını %15'lerden %35'lere çıkarmayı planlamıştır. Bu Tasarı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımının üzerinde de durmaktadır. "Tasarının getirdiği yenilikler arasında, yerel yönetimlere yönelik kararların alınması ve uygulanması sürecine, halkın katımını sağlayacak ve artıracak düzenlemelerde yer almaktadır" (Ökmen, 2008: 63-65. Aktaran: Erol, 2021:139).

Yerel yönetimlere dair başlayan dönüşüm süreci, yapılan veya yapılmaya çalışılan bazı idari reform hareketleri doğrudan uygulamaya geçirilmemesine karşın, 2000 yılından sonra bu seferde yeni kamu yönetimi çerçevesinde idari reformlar yapılmaya çalışılmıştır. Bilakis bu bakış açısının etkisinde yürürlüğe giren, "5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu", "5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu", "5393 sayılı Belediye Kanunu", "5355 sayılı Mahalle İdari Birlikleri Kanunu" ve "6360 sayılı Kanun" gibi düzenlemeler yerel yönetimler ile ilgili idari reform çalışmaların başından gelmektedir (Erol, 2021: 139- 140).

2.7. Taraf olunan uluslararası sözleşmeler

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı: Yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili sosyal bilimlerde şimdiye kadar birçok tanımlama yapılmıştır, yapılan tanımlardan biride Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aittir. Bu şarta göre: *Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır* (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,1992: madde 3).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının hazırlanmasına dair yapılan araştırmalar Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yılların ilk yarısında başlanmıştır. Bu mesele sıklıkla ve giderek artan bir istekle, gerek Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında, gerekse 1988 yılından itibaren Bölge ve Yerel Uzmanlar Komitesi (CDRL) adını alan Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDRM) ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (PLRE)'nda görüşülüp tartışılmıştır. En nihayetinde bu tartışmaların sonucunda meydana gelen taslak 1984 yılında Roma'da Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında kendisine yer edinmiştir. En sonunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1988 yılında yürürlüğe girmiştir (İnanç ve Ünal, 2007: 2-3).

Türkiye'de belli başlı çekinceleri öne sürerek imzaladığı bu şart; yerel yönetimler bakımından çok önemli bir gelişme olup birinci elden değerli kaynak niteliği taşımaktadır. 1980'li yıllara doğru gidilirken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na dair emareler kendilerini iyiden iyiye hissettirmişlerdir ve buna dayalı olarak söylem değişikliği olmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile temel hedef aslında Avrupa Konseyi paydaş ülkeleri bakımından ortak miras ve ilke ve kuralların her ülke için geçerliliğe sahip olması ve bu biçimde anlaşmayı kabul eden devletlerin birliğin daha da büyümesini ve gelişmesini sağlayabilmesidir (İnanç ve Ünal, 2007: 3).

Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamadan evvel kendi yasal mevzuatını (anayasa, yerel yönetimlerle alakalı kanunlar) gözden geçirmiş problem veya zıtlıkların olabilme ihtimaline karşı veya çelişkilerin ortaya çıkıp çıkmayacağını ortaya koymaya çalışmıştır (İnaç ve Ünal, 2007: 5).

Türkiye kendi özelliklerini göz önünde bulundurarak ve birtakım şartları da dikkate alarak bu şartın bazı maddelerine çekinceler koydu: çekince koyulan maddeler ise kısaca şu şekilde sıralanabilir; 4. Maddenin 6. paragrafı 6. Maddenin 1. paragrafı 7. Maddenin 3. paragrafı 8. Maddenin 3. paragrafı 9. Maddenin 4., 6. ve 7. paragrafları 10. Maddenin 2. ve 3. Paragrafları ve 11. Madde (Akca ve Taştekin, 2020: 600-601). Fakat hassasiyetle şunun da altını çizmek gerekir ki: yerel yönetimlerde demokrasinin hâkim olabilmesi ve demokratik yerel yönetimlerin varlığı için başlı başına temel ilkeleri kendi bünyesinde barındırması bakımından oldukça değerli olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın sahip oldukları yerel yönetim sistemleri özdeş konteksi çerçevesinde çekinceler koymakta serbest olan üye ülkeler bir dizi temel kuralı kabul etmekle ve geliştirmekle yükümlüdürler (Akca ve Taştekin, 2020: 601).

Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na çekinceler koyduğu maddeler incelendiğinde, yerel yönetimlerin mevcut iç düzen ve idari teşkilatlanmalarının ve uygulamalarının kendi birimlerince seçilmesi ve ortaya koyulması, idari vesayetin olabildiğince törpülemek, mali özerkliğe dayalı özgürlük ve esnekliğin sağlanması, küresel düzeyde yerel yetkili organlar ile işbirliği yapmaları ile uluslararası birliklere katılımına yönelik hakkın tanınması ve yargı yollarına başvuru hakkı kapsamının alanını genişlettirilmesiyle ilgili başlıklara çekinceler koyduğu saptanabilmektedir (Akca ve Taştekin, 2020: 596) ve belirtilen maddelere neden çekince koyduğunu açıklamamakla beraber zamanla konulan birçok çekince ile ilgili yasal düzenlemeler yapmıştır (Coşkun ve Eşki, 2013:10. Aktaran: Akca ve Taştekin, 2020).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında Türkiye'de bazı düzenlemelerin yapılması, Türkiye'nin üstlendiği sorumlulukları yerine getirme çabası içinde olduğunun göstergesi bakımından önemlidir fakat bu durum yeterli ve istenilen düzeyde değildir (Çevikbaş, 2012). Aynı zamanda Türkiye'nin çekince koyduğu ve kanunlarında da gösterdiği bazı düzenlemeler bulunmaktadır ve bunların kaldırılması ülke saygınlığı bakımından değerlidir (Çevikbaş, 2012).

Çünkü AB'ye tam üyeliğin kabul edilmesi halinde Türkiye'nin mevcut kamu yönetimi strüktürel görünümü ve aşırı merkeziyetçiliğin büyük yapısal problemlere sebep olacağı ifade edilmektedir. Bundan dolayı AB'nin tam üyelik döneminde öne sürdüğü şartlar; ilk olarak yerel

ve bölgesel idarelerin desteklenmesi ve güçlü bir konuma gelmeleri olmak üzere külliyatı geniş bir yönetsel düzenleme yer almaktadır (AB komisyonu, 2002. Aktaran: Çevikbaş, 2012). Bu bakımdan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" dizgesinde merkezi yönetimin aşırı görev ve yetkilerinin törpülenerek, yerel yönetimlerin törpülenen konularda daha etkin ve güçlü olması önem kazanmıştır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 58-59. Aktaran: Çevikbaş, 2012).

Türkiye'nin hızla gelişen ve değişen dünyaya adapte olması önemli bir meseledir. Bu bakımdan içinde bulunduğumuz yüzyılda halkın hizmetlere dair talepleri hem farklılaşıp hem de artış gösterdiği gibi, bunlarda aynı zamanda kalitenin de artmasını istemektedirler. Bunların da etkin ve verimli bir biçimde meydana gelebilmesi için plan, politika ve programları yerel otoriteler dikkate alınmak suretiyle hazırlamak gerekir. Aynı zamanda oturaklı dört başı mamur bir demokrasi anlayışı ve buna bağlı olarak demokratik rejime sahip olmayı büyük bir istekle talep eden Türkiye'nin, demokrasinin ilk basamakları ve okulları olan özer yerel yönetim ve anlayışını tüm aktörleri ile özümsememesi beklentilerin oldukça dışındadır. Bunu hayata aktarmış olan AB'nin müktesebatına adapte olup ve dolayısıyla tam üyelik sürecinin olumlu bir biçimde nihayete ermesinde değerli bir gelişme olarak görmek gerekir (Çevikbaş, 2012).

Aynı zamanda şunu ifade etmek gerekir ki, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bir bütündür ve her cümlesi değerlidir çünkü mevzu bahis hakların ve yükümlülüklerin bir tanesinin veyahut bazısını eksiltildiği anda gerçek mana da özerk yerel yönetimlerin oluşamayacağı görülmektedir (Cebe, 2007: 318. Aktaran: Çevikbaş, 2012).

Yerel yönetimler ve ilgili argümanlar oldukça önemli bir yapı arz etmektedir ve demokrasi ideali olan ülkeler bu argümanları içselleştirerek kendi iç hukuk sistemlerine entegre etmeye çalışmalılardır. Bu argümanların bir nüvesi olarak meydana gelen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, barındırdığı içerik dolayısı ile Türkiye bakımından önemli bir düzeyi ifade etmektedir (Acar, 2019). Türkiye, Avrupa Birliği üyelik sürecinde önüne şart olarak konulan birçok kriteri karşılamaya çalışmış ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul etmiş fakat belli maddelerine çekince koyarak. Kabul ettiği şartlara yönelik yaptığı birtakım değişiklikler ve reformlar özellikle yerel yönetimlere ilişkin olarak bazı eksiklikler hala varlığını korumaktadır (örn: 2000 yılından sonra çıkarılan 5393 ve 5302 sayılı Kanunlar bu minvalde çıkarılan kanunlar olup Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının adaptasyon sürecini kısmen arttırmış olmakla birlikte ne yazık ki noksanları kesin bir şekilde bitirememiştir (Acar, 2019) özellikle yerel yönetimlere ilişkin olarak. Hatta sonrasında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile daha merkeziyetçi bir yapılaşma olmuştur ve bu ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ruhuna aykırı bir durum arz etmiştir. Türkiye bu konularda biraz daha derine inip bazı incelemeler yapmalı ve gerekli düzenlemeleri belli bir zaman aralığında yapabilmelidir.

Avrupa Peyzaj Sözleşmesi: Söz konusu bu sözleşme şehirlerde yaşayan insanların kente dair sahip oldukları haklarının bilicinde ve etkin olarak yararlanmak üzere hayata geçirilmiştir. Kentleri yaşanabilir kılmak gibi hedeflere sahip olan sözleşme ile çevreye karşı daha hassasiyetli ve sorumluluk duygusu geliştirilmeye çabalanmış, insanların daha iyi bir çevrede ve müreffeh içinde hayat sürmeleri amaçlanmıştır. Geçmiş son yıllarda ve günümüzde kentlerde ortaya çıkan çarpık kentleşmeler sonucu bozulan çevresel döngünün, kentsel gelişim ve bilinç ile konvansiyonel bir biçimde oluşturulacak yeni programlar ile yaşam alanları için gerekli ortamın dizayn edilmesi arzu edilmiştir (Güven Karakaya, 2019). Peyzaj kavramı ile kastedilen

kentlerin mekânsal özelliklerinin güvenceye alınması, yaşanabilir ve sürdürülebilir yeşil bir kent ve kent estetiğinin yaratılması ve içeriğini dair bilgiler yer almaktadır. Avrupa Peyzaj Sözleşmesinin kökleri 1972 tarihinde gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Çevre Konferansına kadar gitmektedir.

Yerel Topluluklar ve Yerel Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İş birliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesi: Bu sözleşmede ise "sınır ötesi" argümanı uluslararası alanları kast etmektedir. Sınır ötesi iş birliği; sınır boylarında yer alan bölgelerde uzlaşmaya dayalı ilişkilerin hayat bulması açısından ortak kaynakları ve hareketliliği dizgeleyebilecek ve içinde bulundukları problemlere müşterek çözümleri hedefler. Bu yanı ile sınır ötesi iş birliği kavramı oldukça uzun süreci ifade etmektedir ve sosyal bilimler özel de ise yönetim bilimi açısından yeni bir argümandır. İlk doğduğunda yerel yönetimler içinde ilerlemiş bir süreç olmakla birlikte aşama aşama zaman geçtikçe devletler arasında geçerli olmaya başlamış bir model halini almaktadır (Güven Karakaya, 2019). Bu sözleşme 21Mayıs 1980 yılında Madrid'de imzaya açılmış ve "Yerel Topluluklar ve Yerel Yönetimler Arasında Sınır ötesi İş Birliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesi – The European Outline Convention on Transfrontier Co-operation Between Territorial Communitiesor Authorities "şeklinde devletlerce imzalanmıştır (Akbay, 2010: 26-31. Aktaran: Güven Karakaya, 2019).

Avrupa Kentsel Şartı: Avrupa Kentsel Şartı 1992 tarihinde Avrupa Konseyine Bağlı Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansında görüşülen ve kabul edilen bir metindir. Toplamda 20 madde ve 5 bölümden meydana gelen bu metin; temiz ve sağlıklı bir yaşama elverişli bir çevre, istihdam, konut, kültür, toplumsal katılım, estetik bir mimari anlayışı, ekonomik ve sürdürülebilir kalkınma, kişinin maddi ve manevi bütünlüğü, finansal yapılar ve sektör, yerel yönetimler arası iş birliği ve eşitlik gibi kavramlar şeklinde hazırlanmış ve bu kavramların içerdiği alt başlıklar ve maddelerin tüm birlik dahilinde iyileştirilmesi hedefiyle meydana getirilmiştir (Çalı, 2012: 16. Aktaran: Güven Karakaya, 2019).

Yerel Gündem 21: 1992 yılında Birleşmiş Milletler tarafından Rio'da yapılan zirvede Gündem 21 adında bir eylem planı ortaya konulmuş ve bu eylem planı dikkate alınarak her üye ülke kendi için Gündem 21'ini oluşturmaya teşvik edilmiştir (Artar, 2015: 75. Aktaran: Güven Karakaya, 2019). Yerel yönetimlere dair beklenti şu şekilde oluşmakta; "Gündem 21'in amaçları etrafında yerel yönetimlerin, kendi programlarını, politikalarını ve mevzuatlarını, benimsenen yerel programları esas alarak gözden geçirmeleri ve güncellemeleri" üzerinde durmaları ve göz ardı etmemeleridir. İfade edilen bu metinler katılımın son derece yüksek olduğu toplumun üzerinde birleştiği organizasyonlar ile bir araya geldiğinde; Yerel Gündem 21'in toplumsal hareketliliği sağlayan bir girişim projesi yanını ve böyle bir zannı güçlendirmektedir. Yerel Gündem 21 modeli ön plana aldığı yerel sürdürülebilir kalkınma problemlerinin çözüme kavuşması için zamansal olarak uzun süreçli, stratejik ve dinamik bir planın oluşturulması ve uygulanmasının üzerinde durulması, farklı ve çeşitli katılımcı mekanizmaları dahil eden ve yerel müşterek anlayışa dayalı "yönetişim" (governance) anlayışının hayata kazandırılmasını gerekli kılmaktadır (Emrealp, 2005: 20. Aktaran: Güven Karakaya, 2019).

3. KAMU POLİTİKASI ANALİZİ

II. dünya savaşının yıkıcı etkisinin ardından Avrupa toplanan devletler, tahrip olan alt yapıları ile beraber siyasal sistemlerini (Urhan, 2012) de gözden geçirmeye ve yeniden bir inşa sürecinin başlamasına karar verdiler. Bu inşa sürecine yönelik politikaların belirlenmesi, üretilmesi ve uygulanması ile ilgili sosyal ve bilimsel, araştırma ve çalışmalara hız kazandırmaya başlamışlardır. Bu araştırma ve çalışmaların sonucu olarak (özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde yapılan çalışmaların ve aktivitelerin katkıları son derece önemli) kamu politikası yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Kamu politikası ve politika analizi kavramları ve bunlara yönelik argümanlar 1970'ler ve 1980'lerin başlarında ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği kavramı, liberal bakış açısı ve serbest piyasa mantığı çerçevesinde kamu yönetiminin yeniden düşünülmesine (Hughes, 2003: 130; Güler, 2003a: 537. Aktaran: Urhan, 2012) neden olmuştur.

Kamu politikasının özellikleri: Kamu politikalarının tipik özellikleri düşünüldüğünde şöyle bir yargı elde edilebilir; kamu politikaları, hükümet ya da siyasi iktidar eliyle herhangi bir faaliyeti gerçekleştirmeyi veya gelecekte yapılması planlanan bir hedefi ya da amacı gerçekleştirmeyi içeren tüm kanuni eylemlerdir. Kamu politikası ise şunları kendi yapısında barındırır; kararların verilmesini, bu kararların işlemsel şeklini oluşturan yasaların meclisten geçirilmesi ve bunların uygulanması (Çevik, 2004: 135. Aktaran: Urhan, 2012). Kamu politikaları belli bir zaman aralığında gerçekleştiği için ve aynı zamanda bu zaman aralığında belli başlı basamakların olması, bunun sürekli olarak tüm detayları ile analizini gerekli kılmakta ve bu analiz sonucunda ortaya çıkan sonuca göre yeni bir pozisyon değişikliği veya gelişmesi gereken bir konunun üzerinde durulması gerekmektedir.

Kamu politikasıyla ilgili temel kavramlar: Sosyal bilimciler kamu politikası kavramını anlamamıza yardımcı olacak belli başlı kavramlar geliştirmişlerdir. Bunlar:

Kamu politikası talepleri: Herhangi bir problem ya da soruna karşı siyasi iktidardan veya hükümetten bunlara karşı bir çözüm isteme ve bu yönde harekette bulunma veya politika geliştirme istemleridir.

Kamu politikası aktörleri: Kamu politikası üretim ve uygulama süreçlerinde doğrudan veya dolayı olarak bu sürece negatif veyahut pozitif etkide bulunan; vatandaşlar, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, kamu bürokrasisi, siyasi iktidar, medya ve parlamento kamu politikasına etki eden aktörler şeklinde sayılabilir.

Kamu politikası kararları: Kamu politikasının planlanması ve uygulaması ile alakalı karar vericilerin veya uygulayıcıların kamu politikasının gerçekleştireceği eylemlerine odaklanıp ve istedikleri doğrultuda müdahalede bulunmalarına dair verilen kararlardır.

Kamu politikasıyla ilgili söylemler: Kamu politikası hakkında karar vericilerin veya uygulayıcıların yaptığı veya yapacağı resmi nitelikteki açıklamalar ve görüşlerdir. Örnek olarak devletin oluştuğu erklerin (yasama, yürütme ve yargı) açıklamaları, hükümet veya siyasi iktidarın söylemleri, bürokratların resmî açıklamaları vb.

Kamu politikası çıktıları: Kamu politikalarının sebebi nişanesi olarak gerçekleştirilen faaliyetlerin/hizmetlerin bir sonucu olarak ortaya çıkan sonuçlardır (görülen hizmetlerdir).

Kamu politikası sonuçları: Niteliği itibariyle sonuçlar ile çıktılar birbirinden farklı kavramlar olup ayrılmaktadırlar. Kamu politikası sonuçları, karar vericilerin veya kamudaki bürokratların uygulanan veya uygulanmamayı tercih etmesinden ortaya çıkan ve toplum için amaçlanan veya amaçlanmayan sonuçlardır (Urhan, 2012).

3.1. Kamu politikası analizi kavramsal çerçevesi

Kamu politikası Türkiye'de sosyal bilimler alanında geçmişte ve günümüzde yapılan çalışmalar baz alındığında, çalışılan konular itibariyle genel olarak biraz daha sınırlı ve dar bir alana sahiptir. Fakat kamu politikası kavramı bünyesinde barındırdığı birçok konu ile bu alana ilgi duyan sosyal bilimcilere geniş yelpazede zengin çalışma olanağı sağlar. Bununda sebebi onu meydana getiren iki kelime olan "kamu" ve "politika"nın da geniş anlamlara sahip olmalarıdır (Göçoğlu, 2014). Bunu göz önünde bulundurarak kamu politikası nosyonunu tam olarak genel bir konsept içinde kavrayabilmek için onu meydana getiren "kamu" ile "politika" kelimelerinin sınırsal olarak zengin bir içeriğe sahip olmasıdır. Bundan dolayı ilk olarak "politika" kavramını sonrasında ise "kamu" ele alıp yekûn bir bakış açısıyla kamu politikasına dair bir tanımlama yapmak gayet uygun bir başlama noktası olacaktır.

Bu çalışmada, günümüzde çok güçlü bir şekilde var olan ve aynı zamanda çok iyi bir şekilde örgütlenmiş ve organizeleşmiş bir yapı olarak karşımıza çıkan devlet ve devletin beraberinde getirdiği birtakım sorunlar; etkin ve güçlü politikalar olmadan ve son derece katı kurallar ile dizayn edilmiş sert bir disiplin uygulaması olmadan devlete ait sorunları herhangi bir çözüme kavuşturmak son derece zordur. Ondan dolayı çözümün son derece dikkatle yapılması önem arz etmekle birlikte, çok iyi bir şekilde sorunun ne olduğunu kimden veya nerden kaynaklandığını da öğrenmek gerekir ve derhal buna yönelik bir plan veya program yani bir politikanın hazırlanması gerekir. Bu politikaları kamu politikaları olarak da söyleyebiliriz. Bu bölümde kamu politikası kavramı incelenecektir. Devamında kamunun temel kavramları, kamu politikasının işleyiş süreci ve bu süreç dahilinde etkili aktörler de ele alınacaktır. Sonlarına doğru ise kamu politikası analiz modelleri ele alınıp açıklanacaktır.

Sosyal bilimlerde kamu politikası başlı başına geniş bir alanı kapsamaktadır. Ancak bu geniş alanın varlığına rağmen kamu politikaları hakkındaki çalışmalar istenilen düzeyde değildir. Kamu politikasının geniş bir alana sahip olmasının önde gelen sebeplerinden biri de zenginliğini isminde ki "kamu" ve yine zengin bir içeriğe sahip olan "politika" kelimelerinin bir araya gelerek oluşturduğu ve kavramsal olarak geniş bir çerçeveyi sunmuş olmalarıdır.

Kamu kelimesine dair şimdiye kadar birçok tanımlama yapılmış bunlardan biri de şudur: ''resmiyeti ve genelliği anlattığı kadar; özelin, mahremiyetin ve opaklığın tersi şeklinde, saydamlığı, kamunun oluşu ve berraklığı göstermektedir" (Eryılmaz, 2005: 6. Aktaran: Yalçın, 2017: 8). Konuya dair alan araştırmasında ise kamu ya da umum diye ifade edilen argüman; kamu veya kamusal, insan faaliyetlerinin toplumun ve/veya devletin müdahalesi veya düzenlemesi gereken kısmı olarak tanımlanmaktadır (Yıldız, 2011: 1).

Politika kelimesini incelediğimizde ise onun da birbirinden farklı iki anlamının olduğu görülür. Bunlardan biri "siyaset" veya İngilizce olarak "politics" kelimesine karşılık gelen anlamdır. Buradaki siyaset, "toplumsal hayatın gelişmesi ile ortaya çıkan iş bölümü neticesinde oluşturulan bir kavramdır" (Güler, 2009: 24. Aktaran: Yalçın, 2017: 8).

Kamu politikasını kavramını, siyasal yönetimlerin belirli aralıklar veya zamanlarda belli konular üzerinden meydana getirdikleri eylem, amaç ve bildirimleri kapsayan çok geniş bir yelpazeyi kapsayan şeklinde ifade edilebilir (Hebebci, 2020). Kamu politikasını kavramını ele alan Wilson ise şöyle bir tanımlama yapmaktadır; hükümetlerin belli başlı konulara ilişkin tavırları veya hedef ve beyanları, bunları ifade etmek için kullandığı enstrümanlar, gerçekleştirmek için attıkları adımlar, çözülmesini istedikleri konulara ilişkin yaptıkları açıklamaların bütününü kapsayan geniş bir yelpaze (Wilson, 2006: 154. Aktaran: Yalçın, 2017: 8). Kamu yönetimi üzerine birtakım çalışmaları bulunan James Anderson'a göre kamu politikası ise; ortaya çıkan kamusal nitelikli bir problemin çözümüne ilişkin bir aktörün ya da aktörler topluluğunun gösterdikleri emek, çaba, istek ve faaliyetlerdir (Anderson, 2003: 2. Aktaran: Yalçın, 2017: 8).

Kamu politikasına yönelik birçok tanımlama hali hazırda mevcuttur ve bu oldukça geniş bir alana sahiptir. Şimdiye kadar yapılan tüm tanımlamaları almamakla birlikte, bu yapılan tanımlamaların ortak özelliklerini muteber bir şekilde sıralayabiliriz (Çevik, 1998: 105. Aktaran: Yalçın, 2017: 8-9):

-Kamu politikaları zamanla ortaya çıkar ve bu ortaya çıkış hızı yavaştır, ani değildir.

-Oluşumlarında hükümetler ve diğer uygulamacılar aktif görev alır ve onlar tarafından oluşturulmaktadırlar.

-Kamu politikası şöyle bir süreç içerisinde bulundurmaktadır: ilk önce karar alıcıların kararlarını vermesini, bu kararları oluşturan kanunların yasamanın onayından geçirilmesini ve bunların uygulamalarını içeren bir dönem veya sürecin belirtilmesi.

-Aşamalar arası kavramsal ilişkiler, içinde bulunulan ülkenin mevcut siyasal sistemine göre şekillenen farklılıklar içerebilir. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, demokratik ve totaliter olup olmadıklarına ve toplumsal-ekonomik düzeylerine göre şekil alabilir ve oradaki usullere göre de uygulanabilir.

Kamu politikalarını daha rahat anlamlandırabilmek ve açıklığa kavuşturmak için ön şart olarak kamu politikaları ile ilgili belli başlı temel kavramların veya terimlerin bilinmesi lazım gelmektedir. Bu kavramlar şu şekilde sayılabilir: talepler, aktörler, kararlar, söylemler, çıktılar, sonuçlar ve son dönemde çıkış yapmış yeni bir kavram olan politika transferi (Yalçın, 2017).

Bu kavramlar arasındaki ilişki veya ortaya çıkış şekilleri kendiliğinden bir nizam ve intizam biçiminde gerçekleşmediğini belirtmekte fayda vardır. Bu cümle şu sebepten dolayı geçerliliğine arttırmaktadır: aşamalar arasındaki var olduğuna inanılan soyut bağlantı, kamu politikasının yapıldığı siyasal sisteme ve ülkeye, ülkenin refah düzeyine ve ekonomik ve sosyal konjonktürüne göre farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Bu sebepten dolayı çeşitli değişik yol ve yöntemler ve formülizasyonlar ortaya çıkmakta, farklı farklı metotlar denenmekte ve hayata geçirilmektedir (Çevik, 1998: 105. Aktaran: Yalçın, 2017: 9).

3.2. Kavramsal olarak politika argümanı

Türkiye'de politika kavramı konusunda bir konsensus veya uzlaşı sağlanabilmiş ve bunun sonucunda da net bir tanımlama yapılamamıştır. Politika terimine dair olarak günlük hayatın

olağan akışında kullanılan bu terim aslında Türkçeye iki farklı şekilde çevrilmiştir; Birincisi, politika siyaset anlamına gelmektedir. Buradaki politika sözcüğü İngilizce "politics" kavramının karşılığıdır. İkinci olarak politika, tutulan yol, yöntem ve programına gelmekte ve "Policy" kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 11). Günlük yaşantıda ise "politika" kelimesinin Türkçede en fazla yerine kullanılan kelime ise "siyaset" kelimesidir.

Günümüzde birbirinin yerine kullanılan yani aslında eş anlamlı diyebileceğimiz "politika" ve "siyaset" kelimeleri aslında hem geldikleri kaynak hem de mensup oldukları medeniyet birbirinden farklıdır, biri daha Doğu menşeili olan siyaset Arapça'dan geçme diğeri ise daha Batı menşeili olan politika ise Yunanca'dan geçmedir.

Türkiye'de eş anlamlı dediğimiz kelimelerden olan Arapça kökenli siyaset kelimesi politika kelimesine nazaran daha yaygın bir şekilde ve politika kavramını kast etmek için kullanılır. Siyaset, Arapça "sase" fiilinden türetilmiş; seyislik, at idare etmek, ülke yönetimi gibi anlamlara gelen bir kavramdır. Bu kavramın Batı dillerindeki karşılığı, Yunanca "politicia" sözcüğüne dayanmaktadır. "Politicia", Yunancada siyasal şeyler; vatandaş hakkına dair şeyler, devleti, devlet yapısını, siyasal rejimi, cumhuriyeti, egemenlik hakkını (Eryılmaz, 2019) içeren ve tek elden yönetebilirlik ile ilgili her şeydir. Aslında siyaset bir yönetme ve yönetebilme meşru güç kullanabilme tekeline sahip olma sanatıdır. Bunu yerine getirirken de meşru vasıtaları kullanarak ve onlara dayanarak kendisine meşruiyet zeminini de sağlamış oluyor.

Politika (Policy) kelimesi ise önüne getirilecek birtakım sıfatlar veya isimler ile farklı disiplinlerdeki argümanları yansıtabilir. Örnek olarak göç politikası, yerel politika, savunma politikası ekonomi politikası vb. Bu kelime ile kamu politikası kavramı içinde ele alınan politika kavramının temsil ettiği anlam ise karar alma süreçleri üzerindeki yönetimden daha çok, tasarlanan ve alınan bu kararları ifade edecektir (Göçoğlu, 2014).

3.3. Kavramsal olarak kamu argümanı

Eryılmaz'ın belirttiği üzere "kamu" Türkçede, hep, bütün; bir ülkedeki halkın bütünü, halk ve amme gibi anlamlar şeklinde tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2019). Yani kamu içerisinde devleti ve devletin müdahale alanını barındırır. Kamu terminolojik olarak; resmiyeti ve genelliği anlattığı kadar özelin ve kapalılığın zıddı olarak açıklığı, halka ait oluşu ve görülebilirliği de ifade etmektedir. Kamu malları, kamu hayatı ve halk kütüphanesi gibi (Eryılmaz, 2019) kavramların da olduğu gibi. 1970'lerden sonra başlayan yeni kamu işletmeciliği ile beraber özellikle Türkiye'de kamu niteliğini özel sektöre niteliğine yaklaştıran ve biraz daha yumuşak yapılı uygulamalara doğru yönelim ortaya çıkmıştır. Böyle bir şeyin olmasının sebeplerinden biride kamunun hacim olarak özel sektörden daha fazla alana sahip olmasıdır fakat yönetilme açısından farklılığın aza indirgendiği bir grup ya da öbek gibi düşünüldüğü içindir. Kamu denilince akla gelen terimlerden bazıları olan "kamu yararı" veya "kamu malı", kamunun geneli içine alan bir kavram olarak zihinlerde yer edinmesine yardımcı oluyor.

3.4. Kavramsal olarak kamu politikası argümanı

Kamu politikası kısaca şu şekilde ifade edilebilir; toplumsal sorunları tanımlama ve bunların çözümüne dair politikalar üretebilmektir. Bu da kanun yapma, idari düzenlemeleri

gerçekleştirme, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapma ve çözecek en uygun yöntemleri belirleme işleriyle uğraş alanıdır (Eryılmaz, 2019).

Kamu politikalarında yürütülen işlemler de meşruiyet sorununa yönelik pek bir problemle karşılaşılmaz çünkü yapılan işlemler ve verilen yetkiler mevcut bağlı olunan devletin kuralları çerçevesinde yer alır yani o devletin yürürlükteki var olan hukukuna dayandırılır.

Kamu politikası daha çok yönetim sanatı ile ilgili olduğu için siyasetçilerin asli görevlerinden biridir. Siyasi idarecilerin, toplumsal olaylara yaklaşım biçimleri, belirli sorunların çözümü için alabilecekleri kararlar ve benimsedikleri yöntemler kamu politikasını oluşturur. Örneğin enflasyonu, sıkı para politikasıyla mı önleyelim, yoksa fiyat ve ücretleri sınırlayarak mı? Kalkınmayı, karma modelle mi yapalım, yoksa özel sektör ağırlıklı olarak mı yürütelim? Toplumun konut ihtiyacını, piyasa mekanizması ile çözelim mi, yoksa devlet sosyal konut ihtiyacını karşılamak için üretici olarak devreye girmeli mi (Eryılmaz, 2019: 14)? Gibi farklı tercihler kamu politikasını ifade eden unsurlardır.

Kamu politikası, ilk olarak devlet yöneticilerinin ya da bir devletteki yönetici mekanizmasının ve bunların alt kümesi şeklinde olan dairelerin veya genel müdürlerin yapmayı istedikleri veya tam tersini tercih ettiği durumlardır. Yani aslında kamu politikaları bu erkler tarafından belirlenir bu belirmeye müşterek olarak çevreyi de ortak edebiliriz. Diğer açıklama ile kamu politikaları, siyasi sistem içinde otorite olarak tanımlanan, devlet başkanı, başbakan, hükümet, bakanlar, yasama organı, belediye başkanları ve belediye meclisleri, mülki amirler, idari kurullar ve üst düzey kamu yöneticileri gibi kişi kurum ve organlar tarafından formülü edilir (Eryılmaz, 2019: 14) ve uygulamaya yönelik harekete başlanılır.

Kamu politikası talepleri: Herhangi bir devletin sınırları içerisinde yaşayan insanların ve o devletin kendi mekanizmaları (fonksiyonel kurum ve kuruluşları); toplumsal yaşamda meydana gelen pürüzlenmeler, istenilmeyen durumların vuku bulması ve belli başlı ihtiyaçların giderilmesi için kamu politikasını hazırlayan ve bu hazırlık sürecinde etkili olan idareciler ile uygulamacılardan arzu ve talep ettikleri, kamu politikasının talepleri şeklinde nitelendirilir veya değerlendirilir. Biraz irdelendiğinde ise şöyle bir kanının hasıl olması hiç de anormal olmayacaktır: kamu politikası hazırlık veya daha ileriki süreçler karar veren mekanizmaları (karar vericiler) etkileyen tüm arzu ve beklentiler "talep" şeklinde nitelendirilmektedir (Çevik, 2012: 100. Aktaran: Yalçın, 2017: 9).

Günümüz dünyasında gelişmiş ve demokrasinin güçlü olduğu devletlerde güçlü bir sivil toplum ortaya çıkar bunun sonucunda, sivil toplum kuruluşları vatandaşlara daha yakın olduğun onların talep ve isteklerinin kamu politikası üreticilerine ulaşmasında büyük bir katkıda bulunarak kamu politikalarının şekillenmesinde etkin bir rol oynar (Yalçın, 2017).

Kamu politikası aktörleri: Kamu politikası oluşum sürecindeyken, direk ya da dolaylı bir biçimde baskı yapan farklı aktörler bulunmaktadır. Seçmenler, sivil toplum kuruluşları/örgütleri, bürokratlar, siyasi partiler, medya, parlamentolar bu sürece etki veya dahil olan etkenler olarak söylenebilir. Bir bakımdan globalleşmeye devam eden günümüz dünyası ile beraber, uluslararası aktörlerinde ülkelerin kamu politikalarına müdahil olduğu ve etki ettiği söylenebilmektedir (Yalçın, 2017).

Kamu politikası kararları: Kamu politikasının özellikle formüle edilmesi ve uygulanması ile ilgili kamu görevlileri tarafından kamu politikası faaliyetlerini yönlendirmek, içeriğini kontrol edip düzenlemek için verilen kararlardır. Kamu politikası kararları, yapılması gereken yasal düzenleme ve uygulama yönetmelikleri alakalı alınan kararlar, emir çıkartmak için verilen kararlar, idari talimat vermek üzere alınan kararlar ve yasaların yorumlanmasıyla ilgili kararlar bu minvalde söylenebilir. Fakat bu tür kararların normal günlük olarak alınan kararlardan farklılığını belirtmek gerekir (Çevik ve Demirci, 2012: 14).

Kamu politikası ile ilgili söylemler: Kamu politikasıyla ilgili söylemler, kamu politikasını ilgilendiren resmi söylem ve görüşlerdir. Hükümetin ya da kamu kuruluşlarının amaç ve hedeflerini içeren kamu görevlilerinin sözlü ifadeleri, mahkeme kararları, meclisin çıkardığı yasalar, yürütmenin çıkardığı düzenleme ve talimatnameler, idari uygulama ve yönetmelikler bunlara örnek olarak verilebilir (Çevik ve Demirci, 2012: 15).

Kamu politikası çıktıları: Kamu politikası çıktıları olarak ifade edilen aslında, hayata geçirilen politikaların elle tutulur gözle görülür bir şekilde ortaya çıkan veya açıkça belli olan ve neticelerin toplamında oluşan durumlardır. Farklı bir çerçeveden ele alınmak suretiyle şöyle bir ifade hasılı yanlış olmayacaktır: bir kamu kuruluşunun faaliyette bulunduğu alan dışında yaptığı veya ifade etmek istediği uygulamaların işleyiş biçimidir. Eğitim hizmetleri, adalet hizmetleri, sosyal güvenlik ödemeleri toplanılan, vergi toplama vb. hizmetlerin kamu politikasının çıktıları şeklinde değerlendirilirler (Yalçın, 2017).

Kamu politikası sonuçları: Kamu politikası sonuçları kamu politikası çıktılarından farklıdır. Kamu politikası sonuçları mevzu bahis olduğunda kamu yönetimi tarafından uygulanan veya uygulanması tercih edilmeyen fakat ortaya çıkan ve toplum için amaçlanan veya amaçlanmayan sonuçlar kast edilmektedir. Örnek olarak Kredi Yurtlar Kurumunun öğrencilere verdiği bursların miktarı, bunu alan öğrencilerin sayısı ve benzeri veriler kamusal çıktılardır. Verilen bu bursların sonuçları nelerdir? Bu burstan faydalanan öğrenci sayısında herhangi bir değişiklik oluyor mu? Bu bursu alan öğrencileri eğitim hayat kalitesini arttırıyor mu veya öğrencilerin eğitim hayatlarına motive olmalarını sağlıyor mı? Gibi bir politikanın çıktılarının toplum veya toplumun bir kesimi üzerindeki etkileri politikanın sonuçları olarak görülmektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 15).

3.5. Kamu politikası süreci

Kamu politikası oluşturma Süreci: Kamu politikalarının belirlenmesinde belli başı etmenler rol oynar ve dikkat edilmesi gereken başlıklar olarak ön plana çıkar. Bunlar şu şekilde sayılabilir; ülkenin içinde bulunduğu konjonktürel durum, uluslararası menfaatler ve etkenler, mevcut içinde bulunulan ekonomik ve siyasal durum gibi. Genel duruma şu yargı hakimdir: hükümetlerin yapmayı tasarladıkları her şey kamu politikası oluşturma (Özel, 2015: 17) biçiminde anlaşılmaktadır. Politika oluşturma süreci, ülkenin mevut siyasal yapısı içerisinde yapılan veya yapılması planlanan düzenlemeler ile faaliyetlere ilişkin birtakım çalışmalardır. Bu çalışmaların bulunduğu süreç şu başlıklar altında ele alınmaktadır:

Sorunu tanımlama: Kamu politikasını tanımlama aslında şunun üzerine yoğunlaşmaktadır; herhangi bir devlette uygulanan veya uygulanmayan veyahut vatandaşlar ve kamu politikasına dahil olan diğer farklı aktörlerce talep edilen, tamamen ya da herhangi bir yönüyle onları

ilgilendiren konuları, istekleri ve sorunları görebilmeyi ve bu doğrultuda çözümü vâdecek bir analiz geliştirmelerine yönelik tanımlamalar yapabilmeleridir (Özel, 2015).

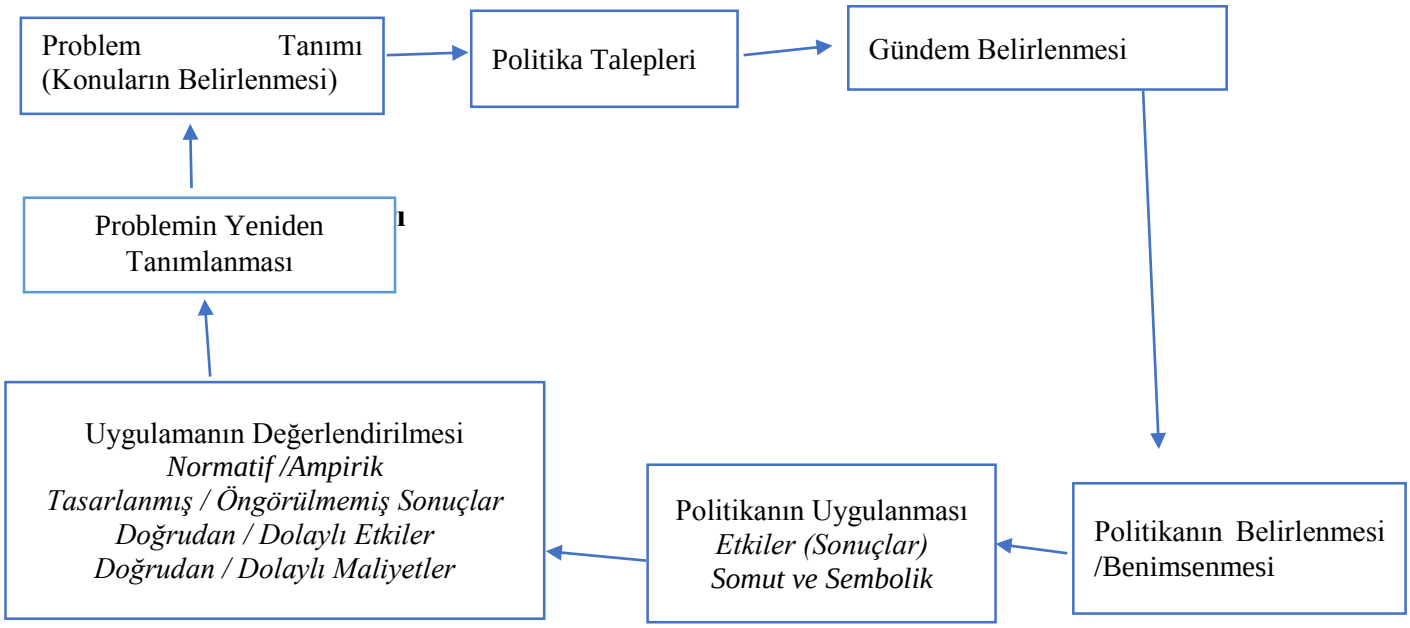
Gündem oluşturma: Gündem oluşturma bir ülkede kamu politikasının belirlenmesinde etki eden aktörler ile ilişkilidir. Bir problemin ortaya çıkışı ile başta baskı grupları olmak üzere, devletin ya da hükümetin bunu çözümler üretmesi için etkide bulunmaya çalışırlar. Bu politikaya yönelik etkilendirmeler süreci politika talepleri arasından seçilenler politika gündemini yani "gündem oluşturma" şeklinde tanımlanabiliyor (Özel, 2015).

Politika hazırlama: Politika talepleri arasından devlet aygıtlarınca gündem dair talepler seçildikten sonra, bunların ilgili problemleri çözmek için belli çalışmalar yaparlar, alternatif çözüm önerileri hazırlarlar. Bu süreç hem parlamentonun hem de devletin bürokratlarının müdahil olduğu bir süreç başlar. Parlamento ve bürokratlarca bu süreç; tartışmaların yoğun olduğu, hedef ve amaçların belirlendiği ve ona yönelik organizasyonların yol haritasının çizildiği, anlaşmazlıkların ya da uzlaşıların olduğu, politikaların programlarının düzenlendiği bir dönemdir (Özel, 2015).

Politika uygulama: Politika uygulama aşaması, belirlenen politikaların çözümünün gerçekleşebilmesi için planlanan çözüm önerilerini ve buna dair eylemleri içermektedir. Bu eylemler yeni alanların keşfi, farklı programların üretilmesi ve yeni organizasyonların yapılmasını kapsamına almaktadır (Özel, 2015).

Tablo 3.1: Politika üretim süreci aşamaları

Politika hazırlık aşamaları



Gündeme belirleme ve problemi tanıma: Kamu politikaları esasında problem ve sorunların ortaya çıkışı ile paralel bir biçimde meydana gelmiştir. Kamu politikasının ortaya çıkışı ve bununla beraber gündeme taşınması, problem veya sorunların belirlenmesi ve bunların tanımlanması ile olur (Jann ve Wegrich, 2007: 45. Aktaran: Yalçın, 2017: 21). Bu problem; toplumda huzursuzluğa neden olan bir olay, temel ve zorunlu bir ihtiyacın giderilmesi veyahut

da toplumda sonradan değişken etkenlere bağlı olarak gelişen problemlerdir. İşsizlik, kamusal nitelikli hizmetlerde aksama vb. problemler örnek olarak gösterilebilir. Bazı sorunları halk çok derinden hissettiğinde buna yönelik çözümlerin gerçekleşmesini talep eder yöneticilerden ve bundan dolayı yaşanan bu sorun ülke veya hükümet gündemine girdiği için kamu nitelikli bir sorun olarak anılmaya başlanır. Farklı ifade ile dile getirilecekse de meydana gelen sorunun yapısı ve büyüklüğü kadar çözülmesine dair oluşan baskıda da önemlidir (Akgül ve Kaptı, 2010: 81. Aktaran: Yalçın, 2017: 21).

Fakat demokrasinin gelişmiş olduğu devletlerde veya siyasal sistemlerde, kamu nitelikli bir problem veya sorun meydana geldiğinde, halktan bir çözüm talep edilmese dahi yöneticiler problemin hemen farkına varıp gereken analiz ve tüm çözüm yollarını araştırıp çözüm odaklı bir faaliyet yürütebilirler. Bu ve az önce ifade edilen merhalede oluşan kamu politikası için şöyle bir ifade kullanılabilir: ilk olarak sorunun yöneticilerce nasıl anlaşıldığı ile ortaya çıkışı ve gündemde nasıl yer edindiği ve bununla birlikte yönetimleri nasıl harekete geçirdiği ile ilgilidir (Yalçın, 2017).

Problem açısından, bir toplumsal sorunun, bir temel gereksinim veya acil ihtiyacın, yokluk veya hoşnutsuzluğa ya da toplumsal huzursuzluğa neden olan ve bu yönde dikkatleri celbeden bir durum olarak tanımlanabilir (Çevik ve Demirci, 2012: 54). Halkın genelini ilgilendiren sorunların veya problemlerin duyumsatılması ve buna yönelik çarelerin görünür kılmak, kamu politikasının teşekkül edebilmesi bakımından önemlidir. Halkta ya da toplumda politika sorunu veya problemi olarak tanımlanmamış ve farklı çözüm önerileri sunulmamış olan problemlerin bir kamu politikası problemi haline gelmesi olanaksızdır (Tamzok, 2007: 17. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 20). Başta işsizlik olmak üzere, ekonomik olarak zorlanması, yetersiz altyapı hizmetleri, kamu tarafından sunulan hizmetlerin yetersiz, zamanında yapılamaması veya hiç yapılmaması, vatandaşların barınma sorunun ortaya çıkması, sağlık ve eğitim gibi hizmetlerin gerektiği gibi sunulamaması vb. problemler halkın nezdinde yeterli ve geçerli bir tepki sebebi olursa ve vatandaşlar tarafından çözüm bulunması için gerekli hoşnutsuzluk gösterilirse, kamu sorunları haline gelebilirler (Çevik ve Demirci, 2012: 54).

Toplumsal birçok sorunun görünürlüğünü arttırdığı halde, asgari zaman içerisinde bireyleri/vatandaşları veya kitlelerin hareketlenmelerine neden olan bu sorunun, hareketlenmeler sonucu umulan çarenin gerçekleşebilmesi için devletleri veya hükümetleri bu alana yönelik sevk etmeyi sağlamak bu problemin kamu problemi haline gelmesini sağlar. Bu sebeple, bazen hayatın olağan akışı içerisinde hükümetleri yönlendirebilen veya neyi nasıl yapacakları konusunda onları baskılayan sorunlar kamu problemleri veya sorunlarını alıp genelleşir. Bundan dolayı bir kamu politikası analizinde ilk aşama politika sorununun nasıl ortaya çıktığı, gündeme nasıl oturduğu ve yönetimleri ne kadar harekete geçirdiği (Çevik ve Demirci, 2012: 54) ve alakasının ne düzeyde olduğu bir meseledir. Fakat şu olguda göz ardı edilmemelidir; toplumsal problemlerin tanımlanmasında, medya, çıkar grupları, iktidar seçkinleri gibi aktörler rol oynarlar. Problemlerin genel bir geçerlilik kazanması ve kamu politikası oluşturacak bir etkiye ulaşması açısından bu problemlerin açık, net ve basit bir (Göçoğlu, 2014: 21) anlatım biçiminde izah edilmesi daha faydalı olacaktır.

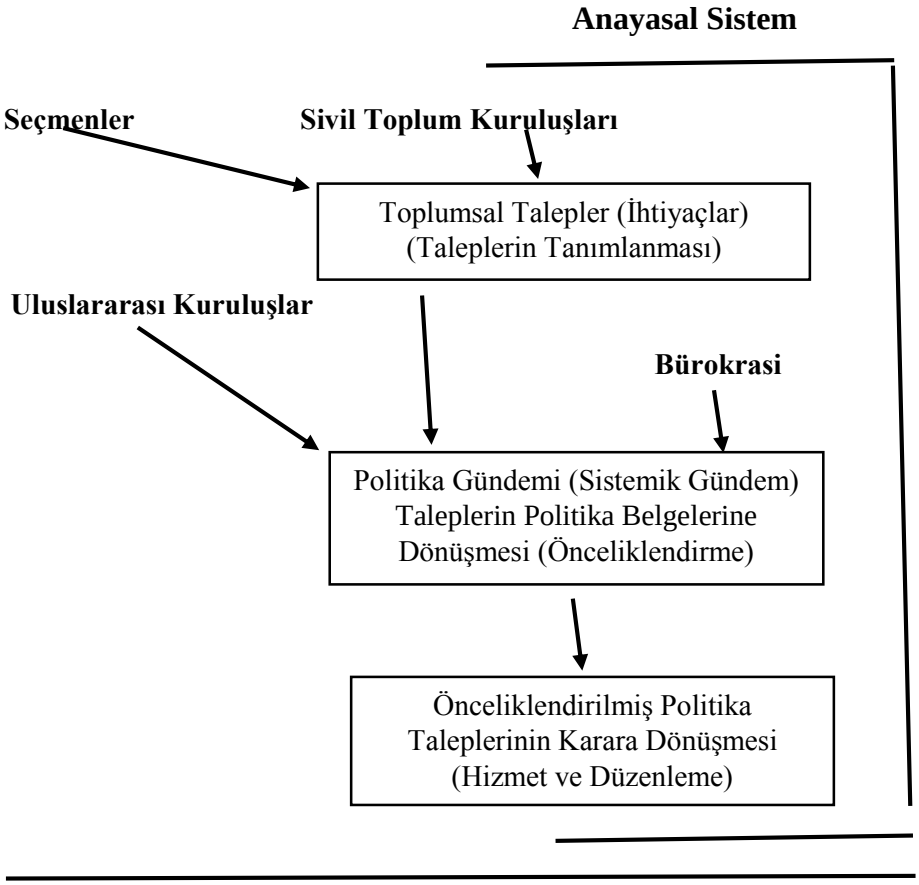
Politika talebi sorundan doğrudan etkilenenler ya da sorunların varlığından şikâyet edenler tarafından meydana getirilir. Politika talebini de şu şekilde izahata kavuşturmak mümkündür;

iyileştirme ya da yeniden ele alma biçiminde ortaya çıkan ve halkın gereksinmelerini ya da doyumsuzluklarını üreten bir koşul ya da durum olarak tanımlanabilir ve yönetimden özel ya da resmi başka aktörlerce, siyasal manzumeler sistemi içinde bir harekette bulunulması ya da bulunulmaması doğrultusunda yaşanan taleplerdir (Biçer ve Yılmaz, 2009: 53). Örnek olarak; çevre ve doğayı önemseyen sivil toplum kuruluşları hükümetten, motorlu kara taşıtlarının havayı kirletici zehirli gaz salınımına sebep oldukları için egzozlarına filtlelerin takılmasını içeren bir kamu politikası izlemesini isteyebilirler. Ancak filtreler pahalı olduğu için ve ekstradan bir maliyet getireceği için motorlu araç sahipleri bundan pek memnun olmayacaklardır. Bunlarda çevre ve doğayı önemseyen sivil toplum kuruluşlarının tam aksine hükümetten bu konuda pozisyonunu korumasını talep edeceklerdir.

Ülkede bulunan her insanın ya da her yurttaşın tüm kamu politikaları hakkında veya hepsini bilmesi pek olası değildir. Bundan dolayı kendi alanlarında olmak üzere bazı sivil toplum kuruluşları, uluslararası kurum veya kuruluşlar, yazılı veya sözlü medya ile beraber son zamanlarda popüler olan sosyal medya, yapılan kamu politikası veya kamu politikasının öne çıkan konularını vatandaşlara iletmede rol alırlar (Göçoğlu, 2014).

Şekil 2'de görüldüğü gibi politika formüle etme aşaması; politika talebinin tanımlanması ve öne çıkması ile kamu politikası taleplerinin kararlara tahavvül etmesi biçiminde alt kısımlara ayrılabilir (Biçer ve Yılmaz, 2009: 53).

Tablo 3.2: Kamu politikası oluşturma süreci



Kaynak: Biçer ve Yılmaz (2009: 53).

Kamu politikalarının belirlenmesinde, aktörlerden gelen politikalara dair taleplerinin tümünü her zaman gündeme almak imkansızdır. Gündeme alınması düşünülen birtakım taleplere gelecek zıt talepler bunların sonucunun değişmesine etki edeceklerdir. Alternatif çözüm önerilerinin hesaba katılması ve dikkate değer bulunması sonucunda oluşan ve uygun bulunan politika tasarıları gündeme alınırken bazıları dikkate alınmayacaktır (Göçoğlu, 2014: 22).

Günümüzde öne çıkanların veya bir şeyin gündemde durmasında medyanın etkisi çok büyüktür nitekim kamu politikasının gündeme gelmesi ve gündemde durmasında medyanın etkisi yadsınamaz. Bu durum birçok araştırmanın konusunu oluşturmuştur. Bu araştırmalar, medyanın birtakım konuları gündeme getirerek, hangi konuların önemli olduğu noktasında bir çerçeve çizdiği belirtilmektedir (Terkan, 2007: 563. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 22). "Gündem belirleme" ile "kamuoyu oluşturma" birbirlerinden oldukça farklı kavramlar olup en nihayetinde farklı olguları ve durumları ifade ederler. Yüksel'e göre (1997: 572. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 22); Gündem belirleme, kamuoyunun "farkına varma" ve "haberdar olma" kapsamında, medya etkilerinin ön basamağını oluşturan, "bilişsel düzeydeki" etkilerini konu alıp bu minvalde ilerlemektedir. Kamuoyu ise çoğu zaman medya etkilerinin daha sonraki aşamaları olan "tutum", "kanaat" veya "davranış" değişikliğini anlatmakta ve dolayısıyla medyanın "duygusal" ve "davranışsal" düzeydeki etkilerini yoruma tabi tutup açıklamaya çalışmaktadır.

Baskı grupları gündemin oluşum sürecinde etkili bir role sahip oldukça güçlü aktörler arasında yer alır. Bahsedilen bu gruplar; özellikle çok partili sistemlerde doğrudan (lobicilik) ya da dolaylı şekilde (propaganda ve çeşitli eylemler) gündemlerin belirlenmesinde etkili olurlar (Kapani, 2012: 224-228. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 22).

Gündemin belirlenmesi süreci temel olarak ikiye ayrılmaktadır: birincisi dizgesel gündemdir. Bu gündem ülkenin güncel tartışmalarının olduğu gündemidir. Güncel olarak her gün yazılı ve görsel basında kamuoyuna sunulan, kahvehanelerde ve twitter, instagram. facebook gibi sosyal medyada ve bloglarda tartışılan gündem, bu tür gündeme örnek olarak gösterilebilir (Yıldız, 2011: 5).

Alanı dizgesel gündeme göre biraz daha dar, belirgin ve soyut olmaktan biraz uzak olan ikinci gündem çeşidi ise, kurumsal gündemdir (Yıldız, 2011: 5).

Politikanın formüle edilmesi ve karar: Kamusal hayatta herhangi bir durumda bir problem ya da istenilmeyen bir olayın gerçekleşmesi ile beraber hemen gerekli analizler yapıldıktan sonra kapsayıcı ve tatmin edici bir tanımlama yapılır. Sonrasın da ise buna yönelik gerçekleştirilecek politikaların formülleri üzerinde durulur. Bu zaman aralığında tanımı üzerinde uzlaşılmış problemler için politika belirlenmeye gayret edilir, çözüme dair seçenekler ortaya konulur ve son olarak ise hayata geçirilecek politikalar belirlenmeye çalışılır. Esasında zamansal olarak ilk aşama denilen süreçte ortaya çıkan probleme ilişkin ne yapılması gerektiği diğer ikinci aşama olarak tabir edilen süreç içinse buna dayalı yasal bir düzenlemenin yapılıp yapılmaması tercihi üzerinde durulur (Tamzok, 2007: 21. Aktaran: Yalçın, 2017: 21).

Kamuoyunun gündemine giren bir toplumsal problem veya ihtiyacın giderilmesi veyahut çözüme kavuşturulması için kamu politikalarının oluşturulması ve şekillendirilmesinde politika formülasyonu önemli bir aşama olup politikanın, projenin ya da programın gün yüzüne çıktığı bir dönemdir. Bu aşamada ilk olarak yasama meclisi olmak üzere, siyasi iktidar veya hükümet, muhalefet partileri, baskı grupları, medya ve kamu bürokratları önemli bir görev üstlenmektedir (Çevik ve Demirci, 2012:59).

Kamu politikası aşamasının plan ve program yapma evresinde, düşünme ve karar verme bakımından en konsantre anı olan politikanın belirlenmesi/benimsenmesi mertebesidir. Bu mertebede tavsiye niteliğindeki bütün seçenekler, bu seçenekler ile ilgili ilkeler, şartlar etki değerlendirmeleri (nitelik ve nicelik bakımından) son derece dikkatli bir şekilde göz önünde bulundurulmaktadır. Bu seçenekler arasında en fazla ön plana çıkan ve üzerinde bir konsensus oluşan kapsayıcı bir karar belirlenmeye çalışılacaktır.

Daha önce şekil 1'de gösterildiği gibi politika hazırlık aşamalarında sonra gelecek süreç, politika aşamalarında ilk olarak yapılacak şey politikanın belirlenmesi mertebesi olacaktır. Karar verildikten sonra politikaya dair gerekli formüller yapılır, ihtiyaç duyulan düzenlemeler ve kanun oluşturma veya çıkarma prosesleri tamamlandıktan sonra politikanın belirlenme ve benimsenme süreci tamamlanmış olmaktadır. Gündem belirlemede etkin rol alan aktörler bu süreçte de etki düzeylerini hala korumaktadırlar. Bu politikadan nemalanacak veya çıkar sağlayacak veya etki alanı daha büyük olan grup negatif etkilenecek veya çıkarlarına ters bir durum hasıl olması durumunda ve diğer grup daha azınlıkta ise politikanın uygulamaya geçmemesi beklenir. Bu tipte bir politikanın uygulanması için kazanan grup daha iyi bir politik etki gerçekleştirmelidir (Becker, 1984: 25. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 23). Bunun yanında, politika kararının alındığı kurumun anayasal ve yasal yapısı da önemlidir. Çünkü çoğu zaman kurumun bu yapısı hangi çıktıların başarılı olacağını belirlemektedir (Cochran vd., 2009: 10. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 23).

Sonuç olarak kamuoyunda öne çıkan taleplerin ya da bir problemin veya oluşan bir gereksinimin halledilebilmesi veya çözüme kavuşturulabilmesi için politika formülasyonunun son derece önemli olduğu, politikalara dair plan ve programların yapıldığı bir süreçtir. Bu süreçte başta meclis olmak üzere hükümet, iktidar ve muhalefet partileri, baskı grupları ve medya (Çevik ve Demirci, 2012: 59) görev almakta ve onlara önemli sorumluluklar düşmektedir.

Kamu politikalarının uygulanma aşaması: Kamu politikasının kritik evrelerinden biride üzerinde durulan ve seçilen politikaların hayata yani uygulamaya geçirilmesidir. Bu süreç talep edilen yani istenilen politikaların tüm kaynakların (maddi-manevi) kullanılması ile mevcut yöneticilerin bunları gerçekleştirmek için belli bir efor ve çaba göstermeleridir (Dunn, 2013: 43. Aktaran: Yalçın, 2017: 22). Tabi politikaları hayata geçirmek için hangi yöneticilerin aktif bir biçimde çaba göstereceği önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla beraber politikaların hayata geçirilmesinde belli başlı ve farklı problemler de meydana gelebilmektedir (Yalçın, 2017).

Bir politikanın hayata geçirilmesi yani uygulama aşamasının ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yürürlüğe konulması (genellikle kamu kurumlarınca) uygulama olarak adlandırılır.

Bu tanımlama bazı insanlar tarafından sadece "yasa çıkarmak" olarak algılanabilir ancak bu aşama daha geniş ve dinamik bir aşamadır (Jann ve Wegrich, 2007: 51. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 23). Modern siyasal sistemlerde kamu politikası, hükümet tarafından yürütülmekteyse de, süreç içerisinde yasama, yargı, çıkar grupları gibi taraflar dolaylı ya da doğrudan rol oynayabilmektedirler (Tamzok, 2007: 24. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 24).

Kamu politikalarının uygulamaya geçirilmesine yönelik iki modelden bahsedilir bunlar: ilki yukarıdan aşağıya uygulama modeli (top-down) diğeri ise aşağıdan yukarı (bottom-up) uygulama modelidir (Hill, 1997; Birkland, 2001; Sabatier, 1997; Lipsky, 1997. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012: 59).

Yukarıdan aşağıya uygulama modeli: Kamu politikaları belirli amaç ve hedeflere yönelik ve performans odaklı bir yapıyı gözetir. Kamu politikaları kendilerine biçtikleri rol gereği belli başlı amaçları gerçekleştirmek için bir takım uygulama araçlarını kapsamaktadır. Bir kamu politikasının sınırları ve içeriğini çoğu zaman kanuni düzenlemeler yolu ile bilinir kılınmıştır. Kamu politikası uygulamasında üst kademedeki idareciler bir faaliyet zincirinin var olduğunu düşünüp verecekleri emir ile faaliyet zinciri harekete geçirtirler. Kamu politikasının ortaya çıkmasını ve içeriğini hazırlayan, siyasi ya da idari karar vericiler ile uygulama aşamasındaki görevlilerinin kavrama yeteneklerinin ya da kapasitelerinin ve işe dair arzularının iştiyak veya müteallikleri ile ilgili kapsamlı bir bilgiye vakıf oldukları farz edilmektedir. Kavrama yeteneği veya kapasite, kurumda var olduğu düşünülen çeşitli ve farklı kaynağının ögesinin (insani, ekonomik, kanuni yetki ve takdir) elde edilmesini de içerir. En nihayetinde idarecinin muvaffakiyete dahil olabilmesi için ihtiyaç duyulacak olan planlamalar yapılması ve bunlara yönelik araçların temin edilmesi koşullarında idarecilerin başarılı olmak dışında herhangi bir seçenekleri bulunmamaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 59-60).

Aşağıdan yukarı uygulama modeli: Bu anlayış özü itibariyle yukarıdan aşağıya uygulama modeline karşı olarak meydana çıkmıştır. Bu modelin önde gelen isimleri ya da kuramcıları Lipsky (2005), Elmore (1979). Lipsky 'street level bureaucracy' adıyla yayınladığı eserinde uygulamacılar anlamında kullandığı bizzat hizmeti sunan bürokratlar (street level bureaucracy) olarak hizmet sunulan halk ile etkileşim de olan kamu personelleri ifade etmektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 61).

Bu modele göre üst yöneticilerin, ulaşılmak istenen sonuç için ortaya koydukları istikamet ve hedefler için gerek duyulacak enstrümanları oldukça anlaşılmaz ve opak bir yapıda tasarlanmışlardır. Buradan hareketle birbirleriyle aynı veya benzeşen kamu politikası alanındaki farklı amaçlar ile çatışmaz, bilakis hizmet sunumunda görev alan kamu personellerinin hareket veya davranışlarını şekillendiren güdü ile önemsedikleri değerler ögeleriyle zıtlaşır (Birklan, 2011. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012: 61). Birçok çalışmanın ortak konusu olan; üst (tepe) yöneticilerinin, yerel yönetimler için belirledikleri stratejik hedefler, istenilen sonuçlar ve amaçlar için yerel yöneticilerin/uygulamacıların asli görevi olarak bunları gerçekleştirmelerini kararlılıkla belirtmeleri ve fakat yerel üst yöneticilerin ise tam tersi olarak kendi çıkarlarına yönelik olarak faaliyette bulundukları hakikatle bağdaşan bir durum ortaya çıkmıştır (Sabatier, 1997. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012: 61).

Aşağıdan yukarı uygulama modeli tek bir kanun veya tek bir düzenlemenin yarattığı kamu politikasının geçerli olduğu bir çalışma çevresinin önermesinin geçerliliğini olduğuna inanmaz. Çünkü bir kamu politikası salt bir unsurdan meydana gelmeyip aksine kanunlar, düzenleyici işlemler ve geçerliliği kabul edilen diğer normların bütünsel bileşkesi olarak kabul edilir. Bundan şu anlam çıkarılabilir: kamu politikası karar alıcıları ve uygulayıcıları ile baskı grupları arasında kamu politikası ile ilgili konularda farklılıklar yani belli başlı problemler meydana gelir veya gelebilmektedir. Bundan hareketle kamu politikası uygulama süreci, kamu politikasını şekillendirme aşamasına benzer dönem olarak görülebilir (Çevik ve Demirci, 2012: 61).

Kamu politikalarının değerlendirilme aşaması: Kamu politikası değerlendirmesi politika analizinin son merhalesi ve en kritik ve son derece değerli bir aşaması olarak kabul edilir. Değerlendirme, siyaset bilimcileri tarafından ekseriyetle kamu politikalarının ne kadar etki doğurduğu, ortaya çıkan verimliliğin oranı ve kalitesinin değerinin takdir edilip belirtilmesidir biçiminde bir tanımlama yapılabilir. (Çevik ve Demirci, 2012: 63). Geniş bir tanımlamaya göre ise politika değerlendirmesi kamu politikasının sonuçları hakkında bilgi edinmektir (Dye, 1987: 351. Çevik ve Demirci, 2012: 63).

Politikanın değerlendirilme aşaması, genel olarak politika aşamasının başlamasına sebebiyet veren problemi gidermek için veyahut yeni bir kararın sonucuna varılmasında belirlenen amaçların hayata geçirilip veya geçirilmediğinin saptanması sürecidir (OFMDFMNI, 2003: 57. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 24). Bir problemin/sorunun kamusal nitelik taşıyarak meydana gelebilmesi için oldukça geniş etkili ve meseleyle veyahut konuyla bizatihi alakası olmayanlar içinde bir problem teşkil edebilecek özellikte olması gerekir (Yıldız, 2011: 7).

Kamu politikaları değerlendirmesi iki şekilde yapılabilir: ilk olarak kaydedilen aşamanın değerlendirilmesi ve ölçülmesi; diğer ise etki değerlendirmesi ve ölçülmesi (Nachmias, 1979: 5. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012: 61). Kaydedilen aşamanın (süreç değerlendirmesi) değerlendirmesi ve ölçülmesi bir kamu politikasının belirlenen hedef ve amaçlarını göz önünde bulundurarak uygulanıp ve yürütülme derecesi ile ilgilenir. Bir diğeri etki değerlendirmesi ise, belirlenen hedef doğrultusunda bir kamu politikasının toplumsal ve siyasal yapı ile çevresel yapıda nasıl ve kadarlık bir değişiklik yaptığının analizi ve araştırılması ile ilgilenir (Çevik ve Demirci, 2012: 63).

Kamu politikasının değerlendirme sürecinin daha sıhhatli ve nitelikli yapılabilmesi için, politika uygulama aşamasın da yer alan maliyet süreci, söz konusu aşamada ortaya çıkan problemler ve bu problemlerin çözümüne yönelik kullanılacak teknikler ve politikaya etki eden akımlar (örn. Yeni kamu işletmeciliği, yönetişim), iyi analiz edilmeli ve iyi bir şekilde anlaşılmalıdır (Degroff ve Cargo, 2009: 56. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 24-25).

Politika değerlendirme aşaması, kamu politikasının son aşamasıdır. Bu aşamadaki amaç hedeflerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin, problemin çözülüp çözülemediğinin, politikanın uygulanıp uygulanmadığının değerlendirilmesidir (Korkmaz, 2014: 14. Aktaran: Yalçın, 2017: 23). Diğer bir tanımlama ise bir kamu politikası değerlendirmesi, ortak (kamusal) hedef ve amaçları karşılamada ulusal bir programın genel etkinliğinin bir değerlendirilmesi ve ölçülmesidir (Wholey ve diğerleri, 1975: 25. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012:63). Fark

edildiği üzere yapılan tanımların üzerinde durduğu ana kaynak olarak şunu gösterebiliriz; değerlendirme bir kamu politikasının etkinliği ve başarısı, böylece o politikanın toplum üzerindeki etkisini ölçmekle ilgilidir (Çevik ve Demirci, 2012).

Kamu politikasının oluşum evresi dahil olmak üzere ve diğer tüm evrelerde birçok içsel ve dışsal faktör etkili olmaktadır. Kamu politikasının ortaya çıkmasında etkili olan aktörleri incelemeden ve anlayamadan kamu politikasını sürecini izah etmek oldukça güç olacaktır. Bide kamu politikasında söz sahibi veya etkileme gücüne bağlı olarak değişen aktörleri ülkelerin/devletlerin yönetim yapısına bağlı olarak etkinlikleri farklılıklar gösterebilmektedir. Söz konusu bu aktörleri sosyal bilimcilerin bazıları özelliklerine bazıları ise taraflarına göre ayırıp sınıflandırmışlardır (Yalçın, 2017). Bu sınıflandırmalardan birini de yapan sosyal bilimcilerden biride Smith'dir. Smith devlet içinde ki aktörleri/grupları politika ağları; toplum içindeki sosyal grupları veya aktörleri ise politika toplulukları sınıflandırmaya tabi tutmuştur (Smith ve May, 1997. Aktaran: Yalçın, 2017: 12-13).

Yapılan bu sınıflandırma göz önünde bulundurulduğunda şöyle bir saptama gayet yerinde olacaktır: demokrasinin olduğu yerlerde veya bir ülkede o ülkende yaşayan insanlar, var olan baskı ve düşünce grupları ve medya vb. aktörler kamu politikasının neredeyse tüm süreçlerine dahil olup istekleri doğrultusunda şekillendirmeye çalışırlarken, bir diğer tarafta ise bürokratlar, mevcut siyasi partiler ile yargı organları da bu sürece dahil olabilmektedirler. Bilhassa günümüzde bunlara uluslararası aktörleri eklemek son derece doğru bir karar olduğunu söylemek pek tabii olduğunu belirtmekle beraber uluslararası aktörlere önemli bir işlev düştüğünün altını çizmek gerekir (Çevik, 2008: 186. Aktaran: Yalçın, 2017: 12-13).

Politika analizi ve değerlendirme süreci, politika oluşturma sürecinin son aşaması ise politikaya dair değerlendirme yapmaktır. Değerlendirme, politika öncesinde ve sonrasında oluşan değişimi veya gelişimi veyahut da gerilemeyi yani oluşan farkı gözlemleyip öğrenebilmektir. Bide belirlenen hedef ve amaçların ne kadarlık kısmının gerçekleştirildiği, yeni sorun alanlarının neler olduğunun ortaya çıkarılması ve benzeri olguların oluşumu için önemli rol oynamaktadır.

Kamu politikası süreci az önce yukarda belirtildiği üzere oldukça bol aktörlü aynı zamanda karmaşıklığın ve devingenliğin had safhada olduğunu ifade eden bir kavramdır. Herhangi bir işin veya politikanın baştan sonuna kadar tüm aşamaları ile işleyen ve kendi içerisinde bir sistem oluşturan güçlü bir yapıdır (Kaptı, 2013: 18. Aktaran: Yalçın, 2017: 19). Kamu politikası süreci, ortaya çıkan herhangi kamusal nitelikli problemin ilk önce tanımlanması sonra bunun çözümü için derhal siyasi iktidarın gündemine girip buna yönelik olabilecek çözüm yollarının üzerinde durulması veya formüller üretmeleri, çözümün nasıl bir zemin üzerinde inşa edileceğinin düşünülmesi ve belirlenmesi, uygulanacak çözüm yolarının son kertede değerlendirilmesi ve gerek duyulan reformların yapılması şeklinde bir tanımlama geliştirmiştir (Sabatier, 2007: 1. Aktaran: Yalçın, 2017: 19).

Kamu politikasını hazırlama, uygulama ve değerlendirme evrelerinin tümünü içeren bu süreç, Dye'a göre altı temel şartın üzerine oturtulur, bunlar: ortaya çıkan problemin tanımlama aşaması, ikinci olarak gündem olarak önemli bir yere gelmek, çözüm için formüllerin

hazırlanması, son aşamaya gelindiğinde ise uygulanan politikanın kendisi ve ortaya çıkan sonuçlarının değerlendirilmesidir (Dye, 2011: 29. Aktaran: Yalçın, 2017: 19-20).

Kamu politikası süreci, sorunların veya problemlerin ortaya çıkışı bu sorunlara karşı yapılacak düzenlemeler, alınacak tedbirler ve uygulamaya yönelik getirilecek çözüm önerileri içeren bir olağan süreçtir. Bu süreci inceleyen sosyal bilimciler şu biçimde bir modelleme yapmaya eğilimlidirler, bu süreci belirli bir sıralama ya da basamaklaştırma şeklinde ele alıp yani küçük parçalara ayırıp süreci o şekilde incelemeye ve odaklanmaya çalışmak. Bu bölümde kamu politikası başlığı altında, sosyal bilimciler tarafından yapılan modellemeye göre bu süreç veya onu oluşturan basamaklar ele alınıp, konuya dair bütünsel bir perspektif ile bütüncül bir çerçeve çizilmeye çalışılacaktır.

Kamu politikası üretim aşamasını, belli döngüler içinde basamaklara ayırmak ve bu şekilde kamu politikalarını derinlemesine gözden geçirip açıklamaya çalışmak, sosyal bilimciler tarafında son derece önemlidir ve akla yatkındır. Bahsedilen politika yapım süreci; problemin tanımlanması, politika önerilerinin düzenlenmesi, politikasının meşrulaştırılması, politikanın uygulanması ve politika uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi basamaklarından oluşmaktadır (Dye, 1981: 24. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 19). Politika süreci problemin tanımlanması ve detaylandırılması, değerlendirme kriterlerinin belirlenmesi, alternatif politikaların tanımlanması, alternatif politikaların değerlendirilmesi, alternatif politikaların incelenmesi ve ayrılması ve uygulamaya konulmuş politikanın gözlemlenmesi olarak altı basamaktan meydana gelir (Patton ve Sawicki, 1993. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 19).

Kimi zaman siyasetçilerin belirtilen bu adımları, çeşitli bahaneler öne sürerek izlemedikleri ve bundan dolayı sosyal bilimcilerin eleştirileri söz konusu olmuştur. Politikaların üretim sürecinde politikalar için belli başlı politikaların oluşumu için açılan fırsat pencereleri çoğu zaman beklenmedik bir şekilde ortaya çıktığı için, politika üreticileri modeldeki bu basamaklar arasında hızlı bir şekilde hareket etmekte ya da bazı basamakları atlamaktadırlar (Cochran vd., 2009: 8. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 19-20).

3.6. Kamu politikasına dair geliştirilen analiz modelleri

Günümüzde kamu politikası analizinin yapılmış birçok tanımı vardır. Kamu politikası parçalardan oluşan bütünleşmiş bir yapı olarak kabul edilirse, bu yapıyı anlayabilmek için evvela bu parçaları ayrıştırarak mümkün mertebe derinlemesine bir araştırma yapmak gerekir. Bu araştırmanın sonrasında parçalardan elde edilen bilgiler ile bütün hakkında kapsamlı bir kavramsal yeti (bilgi, düşünce, fikir) kazanılma sürecine kamu politikası analizi denir. Bu açıdan hakkında çalışılan ana yapı veya kavram başlığına göre kamu güvenlik politikaları, sağlık politikaları, ekonomi politikaları biçiminde kamuya dair politikalar isimlendirilebilir (Çevik ve Demirci, 2012: 68). Politika analizi birçok birbirinden farklı aktivitenin beraber veya sıralı olarak kullanılmasını lüzumlu kılar. Bu açıdan kamu politikasının sürecinin her bölümünde politika analizi yöntemlerine ihtiyaç duyulmaktadır, diğer bir tanımlama olarak: politika analizi, kamu problemlerinin etkilerinin nedenlerini ortaya çıkartmak için gerekli verilerin toplanması, verilerin işleme tabi tutularak nitelikli bilgilerin üretilmesi ve yorumlanması aşamalarını kapsamaktadır (Kraft ve Furlong, 2007: 95. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012: 68).

Fakat kamuya ait bir sorunun politika seviyesinde dikkat edilecek kadar detaylandırılması, çok farklı bilim dallarının (ekonomi, sosyoloji, psikoloji, felsefe, siyaset bilimi, hukuk gibi birden fazla uzmanlık alanının) özgül bir biçimde kullanılmasını gerektirmektedir (Weimer ve Vining, 2005; Kraft ve Furlong, 2007: 95. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012: 69). Sayıca çok fazla disiplin alanının bi o kadarda farklı perspektiflerin yekunundan sağlanan politika alternatiflerinin değerlendirilmesi ise politika analizi üst başlığı altında ele alınmaktadır. Bu alanda kara vericilere yara sağlayacak karşılaştırmalı ve kullanılabilir nitelik yönünden zengin bilgilerin hasıl olması, politika analizinin en temel amacı olarak görülmektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 69).

Kamu politikası bir bütün olarak ele alınıp incelendiğinde; kamu politikası hükümetlerin ilgili kurumların neyi yapmayı veya yapmamayı seçtiği biçiminde açıklığa kavuşturulmaktadır. Kamu politikası analizi ise bir bütün biçiminde ki kamu politikası unsurlarının parçalarına ayrılarak, aralarındaki ilişkilere bakmak ve süreci en ayrıntısına inene kadar çözümlemeye çalışmaktır. Hükümetlerin yaptıkları tercihlerin vatandaşların hayatlarını şekillendirdiği veya nasıl bir değişiklik yaptığına dair maddelerin anlaşılır kılınması ve öğrenilmesi için kamu politikası analizine ihtiyaç duyulmaktadır ve bu minvalde kamu politikası analizi yapılmaktadır (Dye, 2002. Çevik ve Demirci, 2012: 69).

Kamu politikası analizine biraz daha sınırları belirli yani net bir biçimde yaklaşmıştır. Zira özgün bir kamu politikası arayışı için yapılan analiz (birincil) ile mevcut hazırda bulunan bir kamu politikasının desteklenmesine yönelik yapılan analizlerin (ikincil) birbirinden farklı ve ayrı tutulması gerektiğini savunmaktadır. Birincil kamu politikası analizi sistematik ve analitik yaklaşımlar geliştirmeyi ön görürken, mevcudiyetini koruyan bir kamu politikasının desteklenmesi için ikna, güzel anlatım, örgüt ve sıralı aksiyoner adımların atılmasını gerekli kılmaktadır (Çevik, 1998. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012: 69-70).

İkincil kamu politikası analizi ise, kamu politikasını destekleyici bazı analizler yapılarak ilgili kurumların tercihlerini dikkate alarak, ne yapılması gerektiği ile ilgili açıklamalarda, öneri ve telkinlerde bulunmaktadır (Gordon vd: 1977, 26-30. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012: 70).

Kamu politikası analiz modelleri: Kamu politikası analizi, mevcut veya yapılacak kamu politikalarını anlamak ve daha iyi yorumlayabilmek için son derece önemli bir olgusal gerçektir. Bu analizleri birçok disiplinden sosyoloji, hukuk, sağlık, ekonomi ve eğitim gibi faydalanarak yapmak oldukça mümkündür fakat bu çalışmanın belli bir sınırı olduğundan konular daha çok yönetsel bazda ele alınacaktır (Yalçın, 2017).

Kamu politikası sürecinde ele alınan çözülen problem veya diğer başka konular için politika analizinden önemli ölçüde faydalanılmaktadır. Zaten kamu politikası analizinin en belirgin özellikleri arasında şunlar yer almaktadır; karar vericiler için kritik düzeydeki verileri ve bilgilere sahip olmak, toplumda uygulanan kamusal politikalara ait halkın gösterdiği reaksiyonları anlayabilmek ve kamu politikalarını analiz ederek bir değerlendirme evresini ortaya koymaktır (Çelik ve Demirci, 2008: 128. Aktaran: Yalçın, 2017: 24).Tabi bu değerlendirme yapılırken içinde bulunulan zamanın ruhu ve ülkenin konjonktürel durumu göz önünde bulundurulmalıdır.

Esasında modeller genel olarak ve mevcut teoriler de farklılaşmış politika sorunlarını daha iyi anlamak ve sonrasında çözüme yönelik hareket etmek için kullanılır. Günümüze değin birçok nedenle kamu politikası analiz modeli geliştirilmiştir bu çalışmada ise sadece kurumsalcı model, süreç modeli, grup modeli, elit modeli ve siyasal sistem modeli ele alınıp incelenecektir.

Kamu politikaları analizleri; oluşturulacak politikaların kaynaklarının belirtilmesi, kökenlerinin ve ampirik alt yapısını oluşturmaya yönelik çabaların bütünüdür (Karakurt, 2007: 2. Aktaran: Urhan, 2012). Kamu politikası analizi ile siyasi iktidarın veya hükümetlerin vadettikleri hizmetleri sunup sunamadıklarının veya sundularsa da nasıl sunduklarının belirlenmesi ve açığa kavuşmasını istenilmektedir. Politika analizi kavramı ile devletin gerçekleştirdiği faaliyetlerin incelenmesi daha kolay hale gelmiş, günümüz modern devletin de ise bütçe, vergi, harcama, kamu personel, eğitim, sağlık ve ekonomi politikaları gibi ilgili alanlarda yaptığı programlar daha şeffaf bir şekle bürünmüştür (Toprak, 2009:1. Aktaran: Urhan, 2012).

Kamu politikası analizinin yapılabilmesi için sosyal bilimciler tarafından zaman içerisinde bazı modeller geliştirilmiştir. Sosyal bilimciler eğitim farklılıkları, zaman durumu ve örgüte bağlılıktaki farlılıklar sebebiyle politika analizi sürecinde farklı yollar veya farklı tarz ve yöntemler kullanabilirler (Patton ve Sawicki, 1993: 53. Aktaran: Urhan, 2012).

Süreç modeli: Bu yaklaşımın kamu politikasını şu şekilde değerlendirir: öncelikle kamu politikasını zamansal bir uğraş alanı ve başı ve sonu olan bir süreç olarak değerlendirmektedir. Kamu politikalarının zamansal olarak belli aralıklarla başlayıp bitmesinin üzerine yoğunlaşan bu modelde, problemlerin ve gündemin nasıl belirlendiği, problemlere yönelik tanımlamaların ne şekilde olduğu, politikaya dair ne tür bir formülasyonun gerçekleştirileceği ve bunun geçerliliğinin nasıl sağlanacağı, hayata geçirilmesi ve analizinin değerlendirilmesi aşamaları ön plana çıkmaktadır. Bu minvalde biraz daha özel bir biçimde ele alınırsa şu söylenebilir: kamu politikasında içerikten ziyade sürecin nasıl olduğu ile ilgilenilmektedir (Yalçın, 2017).

Kamu politikası sürecinde aktif olan tüm etken ve aktörler kendi alanlarında ön plana çıkmaktadırlar. Süreç modelinde hangi grupların hangi alanlarda ön plana çıktıkları (baskı-çıkar grupları, bürokratlar, siyasi aktörler) tüm şeffaflığı ile ortaya çıkmakta ve önemli bir duruma evrilmektedir. Fakat yine de modele eleştiriler yapılmıştır bu eleştirilerin temel noktası ise politika dahilinde olan konuların politikanın hazırlık-gelişim-sonuç bölümleri ile içinde bulundukları süreci biraz daha ön planda tutmamasıdır (Tamzok, 2007: 47. Aktaran: Yalçın, 2017: 25-26).

Bu modelde temel anlayış şudur: kamu politikasının bir süreç olmasından hareketle bu süreçteki aşamalara odaklanmayı amaçlayan bir analiz modelidir (Çevik ve Demirci, 2012: 79). Sosyal bilimciler bu modelin aşamaları üzerinde mutabık kalmamışlardır fakat genel olarak altı farklı aşama mevcuttur denilebilir:

Problem tanımlama: Devletin faaliyetleri göz önünde bulundurularak güncel ve uygulanan politikaya dair problemlerin tanımlanmasıyla bu süreçte birey veya örgütlü grupların etkileri ile bulundukları yerleri sorgular ve bu sorgulama neticesinde öğrenmiş olur.

Gündem oluşturma: Ortaya çıkan problemlerin çözüme kavuşturulması için alınacak kararları etkileyebilmek için medya ve devletin bürokratik yapısı üzerine yoğunlaşır.

Politika formülasyonu: Sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar ve medya vb. yapılar tarafından gündem oluşturmaya yönelik çabalarlar ve çalışmalar yaparlar. Bunun sonucunda oluşan gündem kendi istek ve talepleri doğrultusunda şekillendirebilmek için uğraşırlar. Değerlendirme şartları için ölçmek, seçenekler arasında kıyaslama yapabilmek, belli tercihlerde bulunmak ile ilgili birtakım bazı şartların var olması gerekmektedir (Urhan, 2012).

Politika meşruiyeti: Politik faaliyetler eliyle politikaların seçilmesi ve bu kanal ile yürürlüğe girebilmesidir.

Politika uygulaması: Üretilen kamu politikalarının, siyasi iktidar, bürokratlar veya diğer yürütme kanalları ile hayata geçirilmesi uygulanmasıdır.

Politika değerlendirmesi: Uygulanan politikaların medya, hükümet ya da diğer devlet kurumlarının fayda-maliyet analizi şeklinde çeşitli değerlendirmelerde bulunmalarıdır.

Kurumsal model: Söz konusu bu model, örgütler ve örgütler arası ilişkileri inceleyip bunları izah etmekle uğraşan ve bununla meşgul olan bir modeldir. 20. Yüzyılın başından itibaren kullanılmakta olan bu model, ekseriyetle idari kurumların ve onların kendi aralarında var olan ilişkilerin daha biçimsel ve yasal yönlerini tanımlamakla ilgilenen en eski ve klasik modeldir (Çevik ve Demirci, 2008: 140. Aktaran: Yalçın, 2017: 25).

Bu model kamu politikasının tüm evrelerinde veya süreç ve analizinde yaşananlar ve bununla birlikte zaman içerisinde kurumların arasında oluşmaya başlayan ilişkiler, biçim ve kanuni yönlerini hesaba katarak bir değerlendirme yapmaya çalışmaktadır. Bu sebeple kurumların zamanla oluşan karakteristik kültürleri ve hareketleri ve eylem biçimleri kamu politikasını birçok yerden etkilemektedir. Aslında kurumsal model, kurumların yapısal özelliklerini, örgütsel organizasyonlarını ve temel işlevselliklerini temel, ana uğraş alanı olarak bu minvalde bir yaklaşım öne sürmektedir (Yalçın, 2017).

Sonuç olarak da herhangi bir sosyal bilimci veya analiz yapacak kişi kurumsal modeli kullanarak kurumların, kamu politikası aşamasında etkinliklerine dair öngörülerde bulunabilir.

Kurumsal model 20. yüzyıldan beri kullanılan yaygın ve en geleneksel yaklaşımdır. Temel olarak devletin teşkilat yapısına dikkate değer bir biçimde yoğunlaşmaktadır ve bu teşkilattaki kurumlararası ilişkileri belli bir şekil etrafında incelemeyi ve yasal yönlerini tanımlamakla uğraşan bir modeldir (Çevik, 2003: 153. Aktaran: Urhan, 2012).

Kurumsal model analizinde; sürece dahil olan aktörlerin, yapılan örgütsel organizasyonların, hangi iş bölümünde hangi yöneticinin sorumlu olduğu, gelişen bağlarının niteliği ve kurallara yansıması ile kurumca yapılan düzenlemelerin, aktörleri ne şekilde yönlendirdiği veya etkilediğine bakılmaksızın gerektiğine vurgu yapmaktadır (Karakurt, 2007: 9. Aktaran: Urhan, 2012).

Grup modeli: Grup modeli olarak anılan bu model esasında gruplararası ilişkilerden meydana gelmiştir. Anderson'da bu yorum doğrultusunda şunu ifade etmektedir: kamu politikalarının, güçlü ve çıkarlarını önemseyen gruplar arasında meydana gelen bir çekişmenin-mücadelenin veya zıtlaşmanın sonucu ortaya çıktığını ifade etmektedir (2011: 20. Aktaran: Yalçın, 2017: 26).

Bu gruplar çıkarları-menfaatleri söz konusu olduğunda, oluşturulmaya çalışılan kamu politikalarının tüm evrelerine müdahil olmaya ve baskı yapmaya çalışırlar ve etkilemeye yönlendirmeye dair çalışmalar yaparlar. Bundan dolayı gerçekleştirilecek etkin bir kamu politikası analizi bu grupların güttükleri amaçların neler olduğunun çok daha rahat bir biçimde belirlenmesi ile yapılabilir (Çevik ve Demirci, 2008: 139. Aktaran: Yalçın, 2017: 26).

Kamu politikaları, yukarıda lafı geçen grupların olağan hayatta aralarında çıkan ihtilafların ve çıkar-menfaat ilişkilerinin ortaya çıkması ve bir mücadelenin sonunda ile bir nevi şekil almaya başlamaktadırlar. Burada siyasi iradeye veya siyasi iktidara düşen ise bu gruplar arasında meydana gelen mücadelelerde dengeleyici bir rol oynamak, çıkar ve menfaatlerin kazan kazan şeklinde olmasını sağlayarak onları asgari müşterek noktada uzlaşmalarını sağlayabilmektir (Tamzok, 2007: 45. Aktaran: Yalçın, 2017: 26).

Bu grupların kendi alanlarında sahip oldukları organizasyon ve insan gücü ile etki alanları; karar verici erklere yakınlıkları, yürüttükleri proje, program ve lobicilik faaliyetlerine bağlı olarak yer yer değişkenlik gösterebilir. Tabi şunu da gözden kaçırmamak gerekir; bu grupların büyüklükleri, etki alanları ne kadar gelişmiş ve büyük olsa da kamu politikalarını kendi himayelerine alıp hareket edemezler (Yalçın, 2017).

Elit model: Seçkinler modelinin tarihi, İtalyan düşünürler Mosca ve Pareto'non yönetici elitistlerin hakkındaki düşünce ve yorumları 19. yüzyıl sonu ile 20. Yüzyıl başlarına kadar uzanır. Çok az gelişmiş ve modernitenin yok denecek kadar az olduğu ülke ve toplumlardan, en gelişmiş ve toplumsal refah düzeyi yüksek medeni toplumlara kadar yeryüzünde var olan tüm toplumlarda iki sınıf vardır: yönetenler ve yönetilenler. Sayısal veya nicelik olarak yönetenler toplumda var olan diğer insanlara oranla daha azdırlar ancak tüm siyasi ve idari işlemleri icra ederler, elde ettikleri gücü muhafaza edip tekellerine alırlar ve bundan dolayı oluşacak birçok avantajdan yararlanmaya başlarlar. Yönetilenler ise yöneticilere oranla daha çokturlar ve yöneticiler tarafından yönlendirilirler. Bu yönlendirme veya kontrol edilme, bazen kanuni olabiliyorken kısmen de keyfi ve zorlama olarak kullanılabiliyor (Çevik ve Demirci, 2012).

Demokrasilerde demokratik elitizm (seçkincilik) anlayışı görülebilmektedir (Mills, 1956. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012: 78). Olağan hayatta siyasi partilerin veya sivil toplum kuruluşlarının tepe idaresinde bulunanların genel olarak seçimle gelmiş olsalar dahi bunların hep aynı kişi veya kadro olmaları ilerleyen süreç içerisinde yönetici bir seçkinci grubun oluşmasının göstergesidir. Çünkü demokratik ve modern siyasal toplumlarda devletlerin çalışma biçimi veya geliştirdikleri yönetim sistemleri, sivil toplum kuruluşlarının üst yöneticileri ile siyasal partilerin ve bürokratların arasında gelişen bir durum olarak meydana gelmektedir (Çevik ve Demirci, 2012).

Son olarak kamu politikaları bir yerden sonra artık seçkinci yöneticiler tarafından ele alınıp şekillendirilmeye ve uygulamaya geçirilirler. Mevcut vatandaşların talepleri ve istekleri artık pek bir öneme sahip olmayıp asıl olan bu çıkarları ve menfaatleri doğrultusunda hareket eden grubun talepleri ve istekleridir. Bundan dolayı elit model şunu belirtmektedir; bu seçkinci grupların amaçları ve hedefleri belirlenerek ve dikkate alınarak kamu politikası analizi yapılmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012).

Siyasal model: Siyasal sistem model-analizinden bahsedilecek olunursa, David Easton'ın bu konuda en büyük paya sahip bilim insanı olduğunu belirtmekte fayda olduğunu söyleyebiliriz (Saybaşılı, 1999: 44. Aktaran: Yalçın, 2017: 28). Bu model şunu ifade etmektedir: siyasal örgütlenmenin ve sisteminin hâkim olduğu alanda, ortaya çıkan menfaat-çıkar ilişkisine dayalı birtakım arzu ve taleplerin kümelenmelerine karşı siyasal sistemin bunlara verdiği tepki veya gösterdiği reaksiyonlar bakımından kamu politikalarının bir tür farklı şekilsel formlara girdiği ifade edilebilmektedir. Kamu politikalarını ortaya çıktığı ortamdan zamandan ve toplumdan bağımsız bir şekilde düşünmek veya incelemek; sonuç itibari ile hataları ve noksanlıkları beraberinde getirecektir ve buda yanlış değerlendirmelerin önünü açacaktır. Bundan hareketle kamu politikacısı belirleyicisi, içinde bulunulan toplumsal, ekonomik vb. şartları ile günün koşullarını dikkatlice analiz edip bu doğrultuda hareket rotasını çizmelidir (Yalçın, 2017).

David Easton tarafından geliştirilen sistem yaklaşımına göre kamu politikaları aslında hâkim olan siyasal sistemin varlığının sonucudur. Sistem yaklaşımı bilgi teorisi argümanlarını ve içinde bulunulan şartlar ile süreci anlamaya yönelik gayreti baz almaktadır. Bu sürece göre ise politika başlamaktadır, uygulanmaktadır, düzeltilmektedir, yeniden uygulanmaktadır ve yeniden düzeltilmektedir ve ayrıca bu modele göre bu akış sonsuz biçimde devam etmekte ve sona ermeyen bir döngü halini almaktadır (Urhan, 2012). Sistem modeline yöneltilen eleştirilerden biride kapitalist ekonomi anlayışının ülkelerde henüz oluşum aşamasındayken devletin ya da hükümetin kendi varlığından dolayı sahip olduğu ya da dayandığı kamunun ağırlığının var olması ve giderek artmasını pek fazla dikkat çekememesi veya etmemesidir (Saybaşılı, 1999: 47. Aktaran: Urhan, 2012).

3.7. Kamu politikasında karar vermeye yönelik geliştirilen modeller

Kamu yönetiminde ve kamu politikalarında kritik süreçlerden biride karar verme sürecidir (Çevik ve Demirci, 2012). Kamu politikasına dair yapılan tanımlamaların içinde bulunan "hükümetlerin neyi yapmayı ya da neyi yapmamayı tercih" etmeleri aslında oluşan fikrin karara aktarılmasına işaret etmektedir (Birkland, 2001: 208. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012). Diğer bir yandan insanoğlu varlığını devam ettirebilmek için bazı zamanlarda önemli ve zor kararlar almak durumundadır.

Karar verme kamu politikası sürecinde en çok yapılan çalışmaların başında gelir ve bu durumda ifade edilen yorumlar ve düşünceler, karar aşamasında yapılan çalışmalarla alakalı önemli açıklamalar getirmiştir (Çevik ve Demirci, 2012). Birden fazla kaynağın beraber ve bir hayli bilimsel çalışmanın/araştırmanın bulgularını bir potada düşünülerek hazırlanan kamu politikası sürecinin mübalağa etmek koşuluyla en önemli süreci karar verme süredir ve bu beraberinde teknik ve analitik yolların en üst seviyede yararlanmasıyla elde edilen politika analizinin önerilerinden ve kapsamlı bilgilerinden faydalanan kara verme organı aynı şekilde sosyal, kültürel, ekonomik ve politik dahil birçok konuyu kendisine dahil etmektedir (Çevik ve Demirci, 2012).

Duruma farklı bir perspektifle yaklaştığımızda; karar vermenin bir hizmetin ne olduğunun, nasıl yapılacağının ve kime hitap edeceğinin belirtilmesi faaliyetidir (Çevik ve Demirci, 2008. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012). Karar alıcılar üçlü programı beraber çalıştırıp koordinasyonunu sağladıklarında hedefledikleri ile daha uyumlu kamu politikaları ortaya

çıkacaktır ayrıca bundan mülhemle şu tespitte mümkün olacaktır: karar verme faaliyeti işin püf noktası denilen yönetimin tümünü karşılayan bir faaliyet halini almaktadır (Çevik ve Demirci, 2008. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012).

Karar vermeyi, bir olay durumunda amaçlanan sonucu alabilmek için ihtiyaç duyulan veri ve bilginin el edilmesi; sonrasında dizgesel bir biçimde ve aynı zamanda bilimsel bir çizgiyi takip ederek tercihler ortaya çıkararak, bu tercihler içinden en elverişli olanını seçmek ve uygulanmaya başlaması şeklinde açıklamak (Tekin, 2009: 12. Aktaran: Tozlu, 2016). Karar verme aşaması genellikle, etkinlik ve rasyonelliği içermesi, iletişime ve bilgi akışına yer vermesi, geleceğe dair olması, belli bir zaman aralığında olması ve zamana ihtiyaç duyulması, bir plan çerçevesinde harcamalar içermesi ve bir problem çözme özelliği bulunması gibi genel özelliklere sahiptir (Koçoğlu, 2010: 45. Aktaran: Tozlu, 2016). "Karar verme herhangi bir sorunun çözümü için alternatif çözümler arasından en uygun olanın seçilerek uygulanmasıdır. Herbert Simon ise karar vermeyi "bireyin belli bir amaca ulaşmak için bilinçli olarak belirli bir alternatifi seçmesi" şeklinde tanımlayarak bireylerin faaliyetlerindeki amaç bilinçlilik-seçim unsurlarına dikkat çekmektedir" (Tozlu, 2016: 29-30).

Anderson, "Kamu politikasının" politika aktörlerince iyileştirilen sürekli ve tek amaca yönelik karar verme sürecinin sonucu veya ürünü olduğunu belirtmektedir (2003. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012). Kamu politikası halkın genelinin istek ve beklentileri dikkate alınarak yapılan bir tercih olup olumlu ya da olumsuz eylemleri beraber kapsamına alabilir. Bu açıdan iyileştirilen ve uygulanan politikalardan toplumun belli bir bölümü olumsuz diğer bir bölümü de olumlu bir biçimde tesir edebilir (Çevik ve Demirci, 2012).

Bu açıdan, yürütülecek bir kamu politikası halkın talep ve isteklerini karşı aktif bir şekilde içermeli (bu zamansal olarak bazen mümkün olamıyor) ve buna yönelik seçenekleri oldukça zengin kılmalı ve hazırda bekletmelidir. Bununla beraber karar verme organizasyonuna dahil olanlar benimsemiş oldukları davranış, düşünce ve dünyevi görüşlerinden bağımsız olarak bir kamu politikasına karar vermeleri oldukça güçtür. Bundan dolayı bir kamu politikası çıktısında, politikacıların veya siyasi konjonktürün etkileri görülebilir, ilişkili olabilir ve buna yönelik yönlendirme içerebilir (Çevik ve Demirci, 2012).

Toplumun gösterdiği teveccüh sonrası gösterdiği salahiyet sonucu ile toplumun faydasına olan kararları almakla sorumlu kılınan kamuda ki idarecilerin mevcut seçenekler arasından yaptığı seçimler hayatın her yerinde belli etkileri olabilir (Özdemiray, 2020). Bilakis bu seçimlerin sonunda varılan kararlar geçmiş, şimdi ki zaman ve gelecek ile ilişkili olup çok boyutlu bir aşamanın/sürecin ürünüdür (Önder, 2012: 1. Aktaran: Özdemiray, 2020). Karar alma olarak nitelendirilen söz konusu olan bu süreç: "mevcut koşullarda değişimler yaratmayı, alternatif eylem biçimlerinden birini seçmeyi, kararı uygulayabilmek için örgütsel ve bireysel kaynaklarda genişlemeyi ve arzulanan sonuçlara varılması beklentisiyle eylemde bulunmayı" içerir (Ergun, 2004: 121. Aktaran: Özdemiray, 2020: 319).

Kamu politikaları, toplumda ortaya çıkan problemler ya da gereksinimlerin belirlenmesinden, sorunlara karşı sunulan çözümlere dair geri dönüşlere kadar geniş kapsamlı bir alanda var olan karmaşık bir süreçtir (Özdemiray, 2020). Karar verme durumu/anı ise bu karmaşık sürecin bileşkesinin oluştuğu noktadır aynı zamanda geçmiş, şimdi ve gelecekle alakalı karar verme

kavramı, bilhassa toplumsal-sosyal ürünler-çıktılar ortaya koyan kamu politikaları bakımından ciddiyetle incelenmesi gereken aşamalardandır (Özdemiray, 2020). Karar verme aşamasında önem gösterilen esas olgu kamu yararı kavramıdır. Bu nedenle teknik bir rasyonaliteye dayanan karar verme aşamasından ya da belirli standartlar çerçevesinde ilerleyen bir kamu politikası sürecinden bahsetmek zordur (Özdemiray, 2020: 323).

Demirci ve Çevik'in (2008. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012) tespit ettiği üzere kamu politikası, analistlerce geliştirilen ve ortaya konulan politika seçeneklerinin en elverişli olanını tercih edebilme ve uygulama sanatıdır. Birçok sosyal etkenin zor ve dayatmacı bir şekilde biçimlendirmeye yönelik faaliyet yürüttüğü kamu politikası ürününün etkisiz bir alanda ortaya çıkması imkân dahilinde değildir. Kamu politikası toplumsal ve politik yaşamın içinde aktif bir biçimde bulunan karar alıcıların eylemsel niteliğini yitirmemiş birer canlı örneklerdir (Çevik ve Demirci, 2012).

Esasında bu canlı ve oldukça dinamik olan eylemsellik stili kamu politikasının teorik olarak varlık amacına da elverişli olmakla birlikte devlet, sosyal yapı, siyaset, hukuk ve ekonomi arasındaki oluşan bağları izah etmeye çalışmaktadır. Bu yönüyle kamu politikası devlet, toplum, siyaset ve ekonomiyi inceleyen sosyal bilimlerden yararlanan ve aynı zamanda bütüncül bir yaklaşımı gerektiren bir alan olup herhangi bir aşamasında kritik karar verebilmeyi zorunlu kılmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 89). Bundan dolayı kamu politikası alanında çalışma yapanların, uzun, meşakkatli ve kompleks içeren politika geliştirme kapsamında yalnız bir karar aşamasını incelemeleri ve bundan dolayı da detaylı ve yoğun bilgi elde edebilmeleri literatürün oldukça yararlar elde etmesini sağlar (Minogue, 1997. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012).

Karar verme, insanlar günlük hayatta sık bir şekilde verebildiklerinden bu durum onlar için çok sıradan bir durum haline gelmiştir (Özer ve Kartal, 2021). Bundan dolayı bu kararların ciddiyetine yönelik olarak ise bir kısmı çok basit düzeyli bir kısmı ise yoğun içerikli ve kritik kararlar kategorisinde yer alabilirler, bu şekilde karar alıcılar birbirinden farklı formüller ile çeşitli alternatifler arasından seçme durumunda kalabilirler (Çelikten, Gılıç, Çelikten ve Yıldırım, 2019: 583. Aktaran: Özer ve Kartal, 2021).

Simon 1947 tarihli Yönetsel Davranış (Administrative Behavior) isimli kitabının ilk baskısında karar verme durumu ile ilgili 'rasyonel kararlar' ı belirtirken, bundan belli bir zaman geçtikten sonra çıkardığı ikinci baskısında ise artık ve rasyonel karar sürecinden ziyade 'doyurucu kararlar' üzerine yoğunlaşmıştır (Özer ve Kartal, 2021). Simon, "Karar vericinin davranışlarını sınırlayan/belirleyen etkenler var mıdır?" sorusuna cevap niteliğinde olarak şunu öne sürer: 'karar vericilerin doygunluk sınırını' belirlemektedir ve buna yönelikte birey, bir şeye dair karar aldığı zaman tüm seçenekleri bazen irrasyonel şekilde kendince çizdiği sınırları etrafında görünür kılmaktadır (Özer ve Kartal, 2021).

Simon'a üzerinde durduğu esas konu; örgütteki idarecilerin teftiş kapsama alanlarının sıkılaştırılması, örgütte var olan hiyerarşik bir derecelendirme ve planlama da gözle görülen bir artışa neden olmaktadır ve bu da haliyle kırtasiyeciliğe sebebiyet vermektedir (Özer ve Kartal, 2021). Simon'a göre idarecilerin sorumluluk ve teftiş alanı sıkılaştıkça ve bununla beraber küçüldükçe; hiyerarşik basamaklar artma eğiliminde olur ve buda az önce belirtildiği üzere

kırtasiyeciliğe neden olmaktadır. Bundan ötürü Simon, teftiş alanı ile sorumluluk alanı geniş olan daha az basamaklı bir hiyerarşik durumu tavsiye etmektedir (Özer ve Kartal, 2021).

Kamu politikasına karar vermeye yönelik geliştirilen modeller: Kamu politikası analizinde aktörlerin belirlenmesi, seçenekli politika tavsiyelerinin iyileştirilmesi ve ayrıca bunların faydaları birtakım basamaklardan sonra meydana gelmektedir (Çevik ve Demirci, 2012). Kamu politikasını üretmede karar süreci bir kamu politikası sorununun politika defterine kayıt edilmesi ile ilk adımı atar ki bu genellikle yasama sürecine doğru atılan ilk adımdır (Birkland, 2001: 209. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012). Bu açıdan karar verme aşaması politika defterine yazılan tavsiyelerin nasıl yaşama aktarılacağı ve hangi stratejilerle yürütülebileceği noktasında durulmaktadır. Politika analizi kısmından varılan bilgiler karar verme sürecini ve aktörlerini direk tesir edebilir ancak politika defterine alınacak politika seçimine kara kılınması; kültürel, sosyolojik, siyasi, ekonomik ve toplumun diğer bileşenleri göz önünde tutularak karar verilmektedir (Çevik ve Demirci, 2012).

Karar verme uygulamasını daha gerçekçi bir yapıya kavuşturmak için ortaya konulan birkaç farklı model vardır. Bunlardan birinci rasyonel model, diğeri ilaveci model ve son olarak ta bu ikisi arasında uzlaşma sağlayan karma modellerdir (Çevik ve Demirci, 2012: 89). Günümüzde bu modellerin birbirlerine göre farklılaşan özelliklerinden faydalanarak geliştirilmiş ve farklı durumlarda farklı konumlarda farklı karar verme yaklaşımları teklif edilmiş ve tasnif edilmiştir.

Kamu politikalarında en önemli aşamalardan biride uygulanacak politika ile ilgili karar verme aşamasıdır. Kamu politikalarının her aşaması aslında bir karar verme süreci yaşanır. Karar verme hedeflere ulaşmak için bazı hareketlerin veya eylemlerin gerçekleştirilmesidir. Fakat her yerde olduğu gibi karar verme sürecinde de belli risklerin varlığı söz konusudur. Önemli olan bu riskleri en aza indirmek ve bunlara yönelik gerekli tedbirleri alabilmektir.

Simon'ın da belirttiği gibi karar verilecek olayların belirlenmesi, mevcut durumda yapılabilecek eylemlerin varlığı ve bu eylemler arasından birini veya birkaçını seçme bakımından üç aşamadan meydana gelmektedir. İlk aşama, hakkında karar verilecek olayla ilgili özenli, planlı bir şekilde ele alınması bu minvalde bilgi toplanması; ikinci basamak ise yapılacak eylemlerin tespiti, güncelliğinin korunması, geliştirilmesi veya değiştirilmesi; üçüncü basamak ise yapılacak eylemlerin hangisinin yapılacağının tercihini ifade etmektedir. Karar verme aşamaları ile ilgili olarak zaman içerisinde çeşitli olgular göz önüne alınarak bazı modellemeler geliştirilmiştir (1974: 114-115. Aktaran: Urhan, 2012). Bunlar:

Rasyonel karar verme modeli: Rasyonel karar verme modeli Herbert Simon tarafından ele alınmış ve kendisi tarafından yaptığı katkılar ile geliştirmiştir. Simon'a bir yönetim teorisini pratiğe aktarma, hareket, süreç ve işlemleri nispetinde karar verme süreç ve işlemleriyle alakadar olmak mecburiyetindedir. Kamu politikalarını ve onun vazgeçilmez bir kısmı/bölümü olan karar vermeyi izahata kavuşturan olabilecek en iyi modellerden biri olduğunu ifade etmek mümkündür (Çevik ve Demirci, 2012).

Rasyonel karar verme yaklaşımında ki önemli bir varsayım, teklif edilen kamu politikasından elde edilecek en büyük yararı sağlayabilmeyi hedefler ve buna yönelik olarak da basit bir biçimde karar vermeyi var olan tüm alternatifler/seçenekler içinden yapılan bir tercih şeklinde nitelendirir (Çevik ve Demirci, 2012). Alternatifler/seçenekler ise bir mekanizmada hedeflerine

ulaşmak belirlenen amaçların ise gerçekleştirilmesi sonucunu sağlayabilecek etmenler olarak geliştirilir (Hill, 1997: 99. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012). Bilhassa karar vermeyi daha da zorlaştırmadan bir karar verme modeli olarak varsayılır.

Rasyonel kamu politikası yaklaşımında kamu politikasının neticeleri göz önünde bulundurmak koşulu ile toplumsal refahın/çıkarın düzeyi tespit edilir ve bu tespit edilen düzey bir kamu politikasının başarısını ölçmede yer alır ayrıca bundan dolayı siyasi iktidarlar kamu politikasını analiz ederken milliyet/kazanç faktörünü göz önünde bulundurarak karar vermelidirler (Leach, 1982: 6. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012).

Dye tarafından açıklığa kavuşturulduğu üzere rasyonel bir kamu politikası, elde edilebilecek en iyi toplumsal refahı/çıkarı sağlayabilen politikadır. Bu şu anlama gelmektedir; siyasi iktidarlar, halka en yüksek düzeydeki maliyetleri geçen kazançları netice elde eden kamu politikaları meselesinde karar vermelidirler ve siyasi iktidarlar kazançların karşılaşılan maliyetleri karşılamadığı noktada politikaları derhal terk etmeliler (Dye, 2002. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012).

Herbert Simon zaman içerisinde rasyonel yaklaşımı iyileştirmiş ve karar vermede asıl amacın kar kazanmaktan evvel topluma yönelik ortaya konulan amaçları gerçekleştirmek olduğunu belirtir. Bundan dolayı hayata geçirilebilecek ve toplumsal faydayı arttırabilecek akılcı bir politikaya karar verme yoluna oldukça önem atfetmiştir (Çevik ve Demirci, 2012).

Topluma dair verilen dinamik kararların olumsuz sonuçlarından ve doğuracağı istenmeyen diğer konular ile bağlantılı sonuçlarından uzaklaşmaya gayreti içerinde olmaya çalışır ve ileriki süreçlerde Herbert Simon bireylerin kendilerince belirledikleri amaçlarını oldukça hareketli bir zaman dilimi içerisinde göz önünde bulunduran bir karar verme modelini teklif ederek esas olarak arttırmacı karar verme modelinin de yolunu açmıştır (Çevik ve Demirci, 2012).

Rasyonel karar verme yaklaşımları ile fazlaca basitleştirilen karar süreçleri topluma ait soyut değerleri ve kültürel özellikleri göz ardı etmesi ve aynı zamanda homojen bir yapı arz etmesi en fazla eleştiri aldığı konuların başında gelmektedir (Hill, 1997: 100. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012). Bir başka açıdan, değerlendirmeleri kendi sınırları içinde dile getiren örgütlerin kendi aralarında realiteye uymayan yorumları rasyonel modelin yumuşak veyahut da eksik yanları olarak kabul edilebilir (Leach, 1992. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012).

Rasyonel karar verme yaklaşımına dair birçok yorum ve de değerlendirme yapılabilmektedir. Normatif model şeklinde bilinen rasyonel modelde kararların nasıl alınacağı detaya inilerek ve sıralanarak üzerinde durulduğu belirtilir yalnız sınırlı doğruluğundan şüpheler var olan bilgiler ile rasyonel modelin tam manasıyla uygulanması bi hayli güçtür (Çevik ve Demirci, 2012). Fakat tüm bu eleştirilere rağmen doğruluk payı oldukça fazla olan ve üzerinde efor sarfedilen sorunun çözümlenmesine yardımcı olabilecek bilgiler elde edildiğinde rasyonel model ile daha iyi kararlar alınabilir (Birkland, 2001: 211. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012). Açıkça fark edildiği üzere rasyonel karar verme modeli, karar alan aktörler bakımından oldukça titizlikle şartlandırılmış ve harika şartların var olduğunu deklere etmektedir (Tozlu, 2016).

Herbert Simon rasyonel karar verme yaklaşımında rasyonel insanın bir çıkmaza düştüğünde veya problemle karşılaştığında öncelikle olayı parçalamaya çalışarak daha anlaşılabilir kılmaya ve daha az karmaşık bir olay çıkarmaya eğilimli hatta çıkarmaya çalıştığını da belirmektedir

(Tozlu, 2016). Bu modele göre bu olay bir emsal teşkil etmekte ve problemin daha az zamanda ve pratik bir biçimde halledilmesine yararlı olacaktır (Tozlu, 2016).

Mintzberg karar vermeyi bir aşama şeklinde inceleyemeye çalışmış ve bu aşamayı "bir eyleme yönelik uyarıcının belirlenmesi ile başlayan, belirli bir eylemin taahhüdü ile son bulan eylemler ve dinamik faktörlerden oluşan dizi" biçiminde izah etmeye ve tanımlamaya çalışmıştır. Karar verme en yalın izahı ile sunulan tercihler arasından seçim yapma aşaması şeklinde tanımlanabilmektedir (Ayyıldız Ünnü, 2014).

Rasyonel model kapsamında karar verme argümanı detaylı bir biçimde incelendiğinde ise genellikle tanımlama üzerinden değil de kuralcı bir modelin önemsendiği anlaşılmaktadır; nitekim rasyonel seçim modellerini şu şekildedir: normatif ve pozitif özellikleri barındırmaktadır. Söz konusu modeller; belirli bir düzeye kadar insanların ekonomik hayattaki ve diğer alanlardaki tercihlerini gözlemlemeye, açıklamaya ve en değerlisi de tahmin etmeye çalıştıklarından dolayı pozitif durumdadır. Bireysel amaçları gerçekleştirebilmeyi mümkün kılacak salt standartlar paketi, davranış biçimlerini tavsiye ettiklerinden dolayı normatif özelliktedir (Ayyıldız Ünnü, 2014).

Rasyonel modelde, bilgi sirkülasyonunun yoğun yaşandığı ve genellikle bilginin güvenilir kabul edildiğini varsayar ve bundan dolayı en verimli sonucu elde etmeyi temel amaç olarak belirlemiştir. Rasyonel model; elde edilen bilginin verimli bir biçimde işlendiği, elde edilen beyanların doğruluğunun ve toplumsal dinamiklerin sağlam bir yapıya kavuşturulduğu ve bürokrasinin varlığının bulunduğu devlette, en uygun şekilde var olmaktadır (Urhan, 2012). Yönetim teorisinin, dayandığı yapı temel olarak maksimizasyon değil, Simon'un rasyonelliğe ilişkin teorisinde incelediği tatmin edici insan davranışlarını bölümünde, yöneticilerin var olan tüm alternatifleri düşünmeden, verecekleri kararlarına karşın gösterecekleri gerekçelerini sağlam temeller üzerine oturtamadan tatmin edici kararlar vermektedirler (Urhan, 2012).

Rasyonel modele ilişkin bazı eleştirilerde mevcuttur. Bu tür eleştirilerin başında problemlere dair sahici ve yeterli düzeyde bilginin yoksunluğudur. Karar alıcılar rasyonel seçmene ulaşılabilmeyi gerekli kılan bilgilere sahip olabilmek için yeterli olanak ve zamana sahip değillerdir (Etzioni, 1999: 263. Aktaran: Urhan, 2012). Bundan dolayı karar alıcılar, aldıkları bazı kararların ve hedefledikleri amaçlarının gerçekleştirmelerine yönelik çalışmalarının başarısızlıkla veya herhangi bir eksiklikle sonuçlanmasının temel sebepleri bilgi eksikliği ve imkanlarının kısıtlılığı ile ilgilidir.

Artırmacı (ilaveci) karar verme modeli: Rasyonel karar verme yaklaşımına yöneltilen eleştiriler ve bulunan aksaklıklardan dolayı Charles Lindbolm artırımcı/artırmacı karar verme modeli üzerinde yoğunlaşıp geliştirmiştir (Erat ve Kaçer, 2014). Söz konusu model amaçlara varılmak için kullanılan yolları birbiri ile ilişki içerisinde ele almaktadır ve bundan dolayı araç-amaç çözümlenmesi yetersiz kalmaktadır (Erat ve Kaçer, 2014). Araç-amaç çözümlemesi yeterlilik sağlamayıp alt düzeyde kalmaktadır bu suretle iyi bir siyasanın gelişebilmesi ve umut vadedebilmesi için siyasa analistlerinin bir uyum ve ahenk içerisinde olması ile yakın ilişkilidir; çözümleme sınırlı bir düzeyde kalmaktadır ve karşılaştırmalar modele dayanma ihtiyacını azaltmakta veyahut da ortadan kaldırmaktadır (Lindbolm, 1985: 162. Aktaran: Erat ve Kaçer, 2014).

Araç-amaç ilişkisini inceleyenler ile ussal kuramı önemseyen bu yaklaşımın düşünürlerinin temel dayanakları şunlardan oluşmaktadır: Rasyonel modelin benimsediğinin tersine sınırlı bir biçimde de olsa siyasa seçeneği vardır ve bundan dolayı sınırlı sayıda netice görülebilmektedir.

Yapılan çözümlemeler ve çalışılan konular hedefe ulaşmak yerine sistemdeki eksiklikler üzerine durup bunlardan olabildiğince uzaklaşmayı yeğlemelidir. Çözümleme ve değerlendirme toplumsal hayatın her katmanında yapılmaktadır ve bu durum koordinasyona imkân sağlayıp toplumsal katılımın meydana gelmesine öncü rol oynayacaktır (Saybaşılı, 1985: 33. Aktaran: Erat ve Kaçer, 2014).

Rasyonel karar verme yaklaşımına dair dile getirilen eleştiriler ve yapılan yorumlar zamanla yeni yolların veya kavramların denenmesine neden olmuş ve nihayetinde de Lindbolm öncülüğünde artırmacı modelin ortaya çıkmasını ve gelişmesini sağlamıştır (Çevik ve Demirci, 2012). Bu model şunu ifade etmektedir; oluşan kamu kaynaklı problemlere her defasında farklı bir politika önermek yerine mevcut yürürlükte olan kamu politikalarına ek düzenlemeler ve değişiklikler yapmak suretiyle devamlılığın sağlanabileceğini ifade etmektedir (Çevik ve Demirci, 2012).

Artırmacı karar verme yaklaşımı rasyonel modele bir tepki olarak ve ekstra bir tercih hakkını ortaya koyarak Lindbolm tarafından geliştirilmiştir (Lindbolm, 1959, 1964; Braybrooke and Lindbolm, 1963. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012). Bu modelde kamu politikası, geçmiş siyasi iktidarların hareketlerini eylemlerini birtakım düzenlemeler ile sürekli kılma olarak değerlendirilir ve bu sayede bu modelde, karar verme, yalnız uçlardaki marjinal değişiklikleri tartışmayı lazım hale getirmektedir (Çevik ve Demirci, 2012).

Herhangi bir sorun geçmişte ortaya çıkan ve halen devamlı olarak süren bir sorun biçiminde tekrardan değerlendirilir ve açıklanır karar verici tarafından; karar verici, hiç denenmemiş olan ve baştan düşünülmüş belirlenen bir hedeften ziyade mevcut faal olan politikalar ile faaliyette bulunmayı tercih eder. Artırmacı model; amaçlar ile bunları gerçekleştirmek için gerekli gereçler arasında devamlı ve birbirlerine yönelik bir ilişkinin meydana gelmesine çaba gösterirler, ancak klasik rasyonel yaklaşımın ön gördüğü üzere kullanılacak mevcut araç ve gereçleri ortaya çıkan sonuçlara göre ayarlanmış şekilde değerlendirmez (Çevik ve Demirci, 2012).

Karma karar verme modelinde hedef veya amaçların belirlenmesi ve bunların bir araya getirilmesi için ihtiyaç duyulan deneye dayalı hareket analizi karşılıklı olarak farklılaşması gerekirken tam zıt olarak birbirleri ile iç içe bir yapı sergilemektedir, oysaki rasyonel model de hedefler ve amaçlar ayrı ayrı irdelenmektedir. Bu model aracılığıyla, karar alıcılar bir problem üzerine çalışırken mevcut bütün seçenekleri değil yalnızca birkaçını düşünmektedir ve bu seçenekler yalnızca eklemeler bağlamında hayatta kalan diğer politikalardan değişmektedir her seçenek için yalnızca sınırlı düzeyde önemli sonuçlar ele alınıp incelenmektedir (Çevik ve Demirci, 2012).

Artırmacı karar verme modeli şunu öngörmektedir; karar alıcıların mevcuttaki problem sürekli bir şekilde tekrar tekrar tanımlanmaktadır ve aynı zamanda bu model sosyal nitelikli problemlerin basit bir yöntem ile idare edilebilmesi ve halledilmesini kolaylaştıran bir yapıya haiz sonu olmayan amaçlar-araçlar ve araçlar-amaçlar şekillendirmelerine müsaade etmektedir (Çevik ve Demirci, 2012).

Bu modelde bir problemin üstesinden gelinebilmesi için genel geçer bir doğru veyahut da bir sabit bir kararın varlığından bahsedemeyiz, yaklaşıma göre verilecek iyi bir karar için çok

sayıda ve birbirinden farklı kamu politikası analistinin bir konu etrafında ortak düşünce ile belirlenmiş bir hedef odaklı olmaları pek ihtiyaç duyulmamakta aynı zamanda birbiri ile aynı yekûn bir görüş ile hareket edilmeksizin karar üzerinde görüş birliği sağlanabilmektedir (Çevik ve Demirci, 2012).

Farklı bir yaklaşımla veya bakış açısıyla üzerinde görüş birliği sağlanan hedefin/sorunun halledilmesinde alınan kararın en iyi karar olduğuna dair görüş birliği sağlanmaksızın, yalnızca analistlerin karar dair aynı görüşte veya düşünce de olmaları iyi bir kararın sınanabildiği şeklinde yorumlanabilmektedir (Çevik ve Demirci, 2012).

Artırmacı karar verme modeli aslında bir yerden sonra düzeltici etkilere haiz hale de gelir, yani bu karar verme yaklaşımı, gelecekte ortaya çıkacak ihtiyaçlar ve sosyal gereksinimlerin daha iyi bir düzeye çıkartılmasından ziyade içinde yaşanılan mevcut var olan somut sosyal gereksinimlerin karşılanmasına göre dizayn edilmiştir (Çevik ve Demirci, 2012). Bu modelin en göz alıcı faydalarından biri bir problem ile alakalı olarak siyasal açıdan bile yürütülen politikalarda eklemelerle ilgileneceği için karar alırken görüş birliğine dayalı bir konsensusun meydana gelmesinin daha kolay olabilmesidir (Çevik ve Demirci, 2012).

Elde edilen bu başarıdan sonra birçok siyasi iktidar bunu kendi mali bütçesi üzerinde uygulamaya yönelik girişimlerde bulunmuştur. Fakat ilaveci karar verme modelinin kamu politikalarına dayalı çalışmalarda ele alınması Lindbolm'un çalışmaları sayesinde olmuştur (Zengin, 2021). Betimleyici ve post-pozitivist bir model olarak değerlendirilen artırımcı karar verme modelin de bireyler, ani ve süratli büyük bir hareketle ile eylemde bulunmaktan daha çok daha sakin ve ılımlı bir biçim ile kademeli yükselişleri seçerek bu minvalde kararlar almaktadırlar (Birkland, 2015: 256. Aktaran: Zengin, 2021). Artırımcı karar verme modelinde kamu politikalarını ilgilendiren kararların özellikleri şu şekilde belirtilebilir; olabildiğince yavaş, tekil ve sırayla gerçekleştirilmekte ve ekseriyetle zamansal olarak kısa bir süreci kapsamakta ve uygulanmaktadırlar (Zengin, 2021).

Lindbolm'un sıralaması dikkate alınarak artırımcı karar alma modelinin, kamu politikalarında oluşan değişiklikleri açıklamakta yetersiz kaldığı fakat uygulama da olan politikaların yapısından kaynaklı problemlerin çözüme kavuşturulması noktasında yararlı olduğu söylenebilir ancak bunların dışında herhangi bir politikada yaşanabilecek değişime dair karar alıcıların bunları dikkate alarak bir karara vardıkları sonucuna ulaşılabilir (Zengin, 2021). Krizlere ve değişimlere süratle adapte olamaması ve aynı anda bunlara yönelik çözümler üretememesi, olabilecek veya doğabilecek durumları göz önünde bulunduramaması ve geleceğe yönelik plan ve proje üretmemesi bakımından artırımcı karar verme modeli günümüz dünyasında kamu politikaları karar verme aşamasında oldukça sınırlı durumlarda tercihe bağlı olarak uygulanabilir duruma evrilmiştir (Zengin, 2021).

Charles E. Lindblom, kamu politikasında, rasyonel okula ilişkin en önemli eleştirilerin başında gelen ve bu eleştirinin temel dayanağı olarak düşünülen model (disiplin) olan ilaveci modeli geliştirmişlerdir (Urhan, 2012). Politika analizinde ilaveci modele göre karar alıcılar, geçmişte kamu politikasına yönelik alınan kararlar ile hareket alanlarının sınırlandığını varsaymakta (Çorbacıoğlu, 2008: 33. Urhan, 2012) ve bununla beraber içinde bulunulan kamu politikasını, geçmiş siyasi iktidarların yaptıkları çalışmalarının yalnızca basit değişikliklere uğratılmış bir

olgu olarak kabul etmektedir. Aslında şu sonuç çıkarılabilir; oluşturulan yeni kamu politikaları daha yapılmış kamu politikalarından çok fazla ayrışmamakta hatta büyük oranda benzerliğini korumaktadır ve sadece geçmişin üzerinde birtakım düzenlemelerin yapıldığı bir değişim durumu olarak görülmektedir (Henry, 2004: 307. Aktaran: Urhan, 2012).

Her modelde olduğu gibi ilaveci modele de belli başlı eleştiriler yöneltilmiştir. Bu eleştirilerden bazıları; bu ilaveci yaklaşımın kararları, toplumsal hayatta var olan güçlü birey ya da örgütlerin talep ve istekleri mucibince hazırlanırken veyahut çok büyük oranda etkileri görülürken, toplumsal yaşamda pasif veya daha güçsüz kalan ya da baskılanan birey ya da örgütlerin etkileri olabildiğince sınırlıdır veya görülmeyebilir de. Bu da uzun vadeli olmayan ve yalnızca var olan politikaların üzerindeki küçük değişikliklerin yapılmasına ve bununla yetinilmesine ayrıca sosyal yeniliklerin göz ardı edilmesine sebep olabilmektedir (Çevik, 2004: 144. Aktaran: Urhan, 2012). Diğer bir eleştiri ise ilaveci yaklaşım herhangi bir emek harcamamayı veya çaba göstermemeyi yeğlemektedir (Dror, 1999: 254. Aktaran: Urhan, 2012), bu da belli bir süre sonra pasifleşmeyi çekici hale getirmekte ve geleceğe dair yenilikçi planların yapılmasını engellemektedir.

Karma karar verme modeli: Amitai Etzioni tarafından ortaya konulan bu yaklaşım, rasyonel ve artırımcı yaklaşımlar arasında bir dengenin hasıl olmasına yönelik bir çabayı içermektedir (Erat ve Kaçer, 2014). Etzioni geliştirdiği bu modeline dair ne rasyonel model benzeri bir hayalcilik ve ulaşamamazlık ne de artırımcı model benzeri katı ve tutuculuktan uzak olduğunu belirterek bahsedilen modellerin bileşkesi bir model olduğunu belirtmiştir (Rainey vd., 2010: 363. Aktaran: Erat ve Kaçer, 2014). Karma karar verme yaklaşımı, bilginin elde edilmesi ve muhafazası ve kaynakların istenilen düzeyde ve biçimde bölüştürmeye dair yöntem ve yollara dikkate alarak stratejiler belirler ve bu stratejiler arasında gelişen bağları düzenleyen şartları belirlemektedir (Erat ve Kaçer, 2014). Stratejiler bazı bölümlerin detaylı ve rasyonel bir biçimde ele alınmasını ve diğerlerinin kısıtlı olarak ele alınmasını bağdaştırma hedefindedir ve ele alınıp incelemeler sonucu birden çok defa, farklı seviyelerde ve farklı olarak yapılabilir (Erat ve Kaçer, 2014).

Temel kararlarda rasyonel modelin tersine detaylar dikkate alınmaksızın üstünkörü bir incelemeye tabidirler fakat artırımlı kararlar ise temel kararların koyduğu sınırlar çerçevesinde detaylı bir biçimde incelenir (Erat ve Kaçer, 2014). Bu şekilde rasyonel yaklaşımın gerçek hayata aktarılamayan yanları törpülenirken artırımcı yaklaşımın geleneksel/klasik özelliği değişmeye başlayacaktır ve bu özellikler hem rasyonel hem de artırımcı yaklaşımların kendi kendilerine sahip olduklarından daha fazla tesirli ve kapsamlı bir modelin (karma model) meydana gelmesini sağlar (Etzioni, 1985: 200-203. Aktaran: Erat ve Kaçer, 2014).

Etzioni, 'üçüncü yol' şeklinde bahsettiği karma karar verme modelini oluştururken hava durumu örneğinden esinlenmiştir. Karma karar verme modeli: temel politikalar ve değişimdeki hızlanma ile kapsamı belirlenmiş bilgiler etrafında faaliyet gösterir (Tarter ve Hoy, 1998: 216. Aktaran: Zengin, 2021). Farklı bir açıdan bu model, esasında karar vermenin birbirinden bağımsız süreçlerde meydana gelmesini sağlar ve en başında karar alıcılar, var olan bütün politika tercihlerini etkiyecek etmenleri ile amaçlarını gerçekleştirmedeki yetkinlikleri bakımından olabildiğince kapsamlı bir biçimde ayıklar ve saptamaya çalışır daha ilerisinde ise

tercih edilen bir politika alternatifin ayrıntılarını inceleyerek daha dar kapsamlı bir model özümsenmiş olur (Heywood, 2013: 354. Aktaran: Zengin, 2021).

Bundan dolayı herhangi bir politikanın belirlenmesinde ve tercih edilmesinde ilk olarak kapsamlı bir inceleme yapılır ve daha sonrasında ise hayata uygulanabilirlik açısından zayıf olarak nitelendirilen detaylar sınırlandırılarak son aşamada bir karar üzerinde konsensus sağlanmış olur. Bununla beraber söz konusu bu model, karar verme sürecinde etkide bulunacak farklı aktörleri ve etkenleri dikkate alır, bundan dolayı ulusal nitelikli kararların alınmasında veya tercih edilmesinde etkili olduğu varsayılır ve uygulandığı da görülür (Anderson, 2003: 125. Aktaran: Zengin, 2021).

Karma karar verme yaklaşımını geliştiren Etzioni'nin (1967:388. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012) anlayışına göre kamu politikası kararları ikiye ayrılmaktadır: temel kararlar ve ilave ve küçük kararlar. Temel kararlar ve ilave politikaların akışına ve hareketliliğine etkide bulunur, savaş ve uzay programının başlatılması gibi kararlar hem rasyonel modelde var olan hem de daha önce uygulanan politikalarda göz önünde bulundurulan ilave kararları dikkate alır, bundan dolayı bu model hem temel kararların alınmasına etki eden ilave aşamaları hem de varılan ve üzerinde anlaşılan kararların yürütülmesinde ilave verilecek kararları dikkate alır (Çevik ve Demirci, 2012).

Karma karar verme yaklaşımı karar alıcıların, farklı konum ve koşullarda hem rasyonel yaklaşımı hem de ilaveci modeli kullanılmasına elverişli bir ortam veya durum sağlar, aynı zamanda karma karar verme yaklaşımı karar alıcıların birbirlerinden farklı olan gereksinim veya yeterliliklerini dikkate alır (Çevik ve Demirci, 2012). Toplamak gerekirse, kararların hayata geçirilmesi için gerekli hareketin yapılmasında ve eyleme geçilmesinde karar alıcılar ne kadar geniş sınırlara ve yeterliliklere sahipse o kadar gerçekçi olarak kararların detaylı bir biçimde yapılması gerçekleşir aynı zamanda sahip olunan sınırlar ne kadar genişse o kadar karar verme etkili ve yararlı olacaktır (Çevik ve Demirci, 2012).

Karma karar verme yaklaşımlarında, inkrementalizm ile rasyonalizmin birlikte yürürlüğe konulduğu ve üzerlerinde uzlaşıldığı görülmektedir fakat yürürlükte gösterecekleri performanslarına yönelik bazı endişeler de varlığını sürdürmektedir (Çevik ve Demirci, 2012). Bu endişelerin nedeni ise karar alıcıların mevcut var olan iki model ile uygulamada nasıl karar alacakları belli değil ve açık bir şekilde de belirtilmemiştir bir diğer açıdan da rasyonel model, karar almada görevli/sorumlu kamu idarecilerine genellikle daha basit veya kolay gelebildiği için (Çevik ve Demirci, 2012).

Bilhassa geçmişte yapılan ve hayata geçirilen yol ve yöntemlerde birtakım değişiklikler yapıldıktan sonra yeni gelen kamu yöneticilerinin olumlu yaklaşmaması durumunda "ne yapılacaktır?" sorusu ile karşılaşılacaktır. Bu sebeple esasında kamu idaresinde karar alma konusunda yetkili/sorumlu yöneticilerin kendi etrafında gelişen olaylardan, kişilerden azade bir durumda olmadıkları, kendi sahiplendikleri değer yargılarının olduğu ve kendilerine verilen görev ve yetkileri icra ederken bunlardan bağımsız bir biçimde hareket etmedikleri ve verdikleri kararlarda bu etkenlerin rolü olduğu dikkate alınmalıdır (Çevik ve Demirci, 2012).

Karma model hem rasyonel modelin hem de ilaveci modelin geri kalan ve gözden kaçırdıkları konuları üzerine multidisipliner bir biçimde yoğunlaşmış aynı zamanda onların bileşkesi olarak

düşünülmüş ve Amitai Etzioni ve Yehezkel Dror öncülüğünde ileri sürülmüştür (Urhan, 2012). Kamu yönetiminde her an farklı konulara dair yeni ve devamlı olarak bir karar alma süreci vardır. Bu karar alma sürecinde idarecilerin çevresel etkenleri, kendi iç dünyaları ve vicdanları ile günün koşullarını göz önünde bulundurarak bir takdir yapması gerekmektedir (Çevik, 2004: 146. Aktaran: Urhan, 2012).

Etzioni hem rasyonel modelin hem de ilaveci modelin birtakım özelliklerini ele alıp incelemiş ve bunları bağdaştırmaya yönelik bir yaklaşım geliştirmiştir. Bu yaklaşım, hem karar vericilerin birçok dengeyi gözeterek kullandıkları stratejik tanımı hem de etkili karar alıcıların takip edebilecekleri stratejiyi açıklığa kavuşturan bir modeldir (Etzioni, 1999: 270. Aktaran: Urhan, 2012).

Dror'un farklı bir model olarak tasarladığı ise gerçeklik ile idealizmi kesiştiren ve hem rasyonel hem de ekstra rasyonel argümanları kullandığı ve bu doğrultuda geliştirdiği bir yaklaşımdır (Urhan, 2012). Ekstra rasyonel düşünmenin gereçleri, benimsenen değer yargıları, yeni şeylerin keşfi veya icadı, beyinsel fonksiyonlarının tam teşekküllü bir şekilde kullanımını kapsamakta, rasyonel düşünmenin gereçleri ise eldeki seçeneklerin tekrar değerlendirilmesi ile belirlenen hedef ve amaçların saydam bir yapıya kavuşturulması kavuşturulmasını sağlar (Çevik, 2004: 146. Aktaran: Urhan, 2012).

4. YEREL YÖNETİMLER POLİTİKASI

"Yerel" kavramı daha çok şu anlamda kullanılır ve anlaşılır; mevcut bir coğrafya sınırları içerisinde bulunan insanların yerle olan ilişkilerini ifade etmektedir (Kalabalık, 2005). Bugünkü anlamda temel bazı hukuksal niteliklere ve etkinliklere sahip olmasalar da yerel yönetimler, merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarından veya gücünün bir kısmını yerel birimlere aktarması ve mahalli bazı örgütlenmelere birtakım haklardan yararlanma imkanını sağlamış olmasının bir gereği olarak doğmuşlardır (Nadaroğlu, 2001).

Genel bir perspektiften bakılacak olunursa da devletin ortaya çıkış sebebi, kamuya dair belli başlı hizmetlerin yürütülmesi ve aktivitelerin görülmesidir. Tabi zamanla bu işin veya faaliyetin, verimli ve etkin nasıl yürütülmesi sorunsalı doğmuştur. Çözüm olarak ise bazı kavramlar oluşmuştur: merkeziyetçilik ve Prens Sabahattin ile anılmaya başlanan âdemi merkeziyetçilik. Merkeziyetçilik argümanında veya yaklaşımında kamuyu ilgilendiren tüm kararların, merkezde alınması ve mevcut devletin tüm karar mekanizmalarının merkezde toplanması düşüncesi/yaklaşımı egemendir. Âdemi merkeziyetçilik modelinde/düşüncesinde ise merkezde toplanan karar alma yetkilerinin ve sorumluluklarının bazılarının yerel organlara ve merkezin dışındaki birimlere verilmesi, aktarılması esasında gücün paylaşılması hedeflenmiştir; karşılaştırılma yapılacak olunursa bu iki kavramın birbiriyle çatışan bir düşünceler (Topal, 2022) olduğu fark edilir. Yerel yönetimler merkezin kendi gücünü paylaştığı yerel birimler olarak, merkezi hem belli ölçülerde temsil eder hem de merkezin onlara tanımış olduğu alanlarda faaliyette bulunma ve idari olarak birçok hizmetin yerine getirilmesinde merkeze yardımcı olarak ortak ve dengeli bir biçimde işlemlerini ve münasebetlerini yürütürler (Parlak, 2006: 354. Aktaran: Topal, 2022).

Dünyada var olan yerel yönetim sistemleri mevcut var olan ülkelerin yapısına göre farklılıklar göstermektedir. Türkiye'de ise daha çok Avrupa menşeili bir yerel yönetim sistemine sahip olduğu için Avrupa yerel yönetim anlayışı oldukça önemli bir yere sahiptir. Türkiye, özellikle Fransa'dan özel olarak da idare hukuku alt başlık olarak ise yerel yönetimleri ithal edip kendi yapısına entegre etmeye çalışmıştır. Yerel yönetimler ele alındığında belediyelerin ilk olarak 1855 tarihinde o zamanın başkenti İstanbul'da kurulmuş olduğu ve sonrasında ise 1864 tarihinde de il özel idarelerine dair emareleriyle birlikte ilk örneklerinin kurulduğu görülmektedir (Gözübüyük, 1964: 36-39; Aydın, 2019: 2710. Aktaran: Topal, 2022).

Belediyeler ve il özel idareleri bu uzun kurulduğundan günümüze kadar birçok yetki, şekil vb. birçok konu dahil değişikliğe uğrayarak gelmiştir. En son olarak ise 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 2012 tarihli On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan düzenleme veya değişikliklerdir. Yerel yönetimlerde sorunlu bir hal almış kavramlardan biride demokrasi kavramıdır. Batı dahil olmak üzere yerel yönetimlere dair imtiyazların veya hakların elde edilmesi siyasi iktidar veya merkezi yönetim ile yapılan sürekli bir mücadelenin sonucunda olmuştur. Günümüzde yerel demokrasiler hakkında değerli, kritik, uluslararası bir belge olan ve birçok açıdan otorite kabul edilen, Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği ve Türkiye'nin de belli başlı maddelerine çekince koyarak sahiplendiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır (Topal, 2022).

Yerel yönetimler, aslında merkezi yönetimin yetkilerinin ve sorumluluklarının kapsamına girmeyen yerel alanlardaki yönetimleri ifade eder. Bu sayede yerel yönetimler kamusal yerel bir hizmetin sunumunda veya ihtiyaçlarının giderilmesinde merkezi yönetimin bilgisi dahilinde kendileri imkanları nispetinde ilk elden halletmeye çalışırlar. Demokrasinin okulu olarak bilinmelerine rağmen yalnızca karar organları doğrudan halk tarafından seçilir. Bir diğer tanımı incelendiğinde ise; yerelde bulunan halkın/insanların gereksinim duydukları veya gelecek zaman da duyabilecekleri ihtiyaçları gidermek ve yerel hizmet sunumunu gerçekleştirmek üzere kurulan ve kamu tüzel kişiliği görev ve yetkileri anayasa veya kanunlarda belirtilen kamu tüzel kişiliğine sahip yerel birimlerdir.

Yerel yönetim kuruluşları merkezi yönetimden ayrı olarak bir kamu tüzel kişiliğine sahip ve belli alanlarda uzmanlaşmış özerk bir yapıyı arz eden kamu kuruluşları şeklinde tanımlanabilir (Topal, 2022). Görev, sorumluluk ve yetki bakımından bazı noktalarda merkezi yönetimin idari vesayeti altındadırlar.

Yerellik ilkesinin içeriği ve tanımı: Kamuya dair ihtiyaçların görülmesi ve hizmet sunumunun herkese ulaşması özellikle yerel nitelikli olanların merkezi yönetimle pek mümkün olamamaktadır. Mümkün olsa dahi bu hizmetlerin ve ihtiyaçların nasıl giderildiği, etkinlik ve verimliliklerinin olması gereken düzeyde mi yoksa farklı bir seviyede mi tartışması merkezi yönetim ile ilgili çekincelerin ortaya çıkmasını sağlamış ve bununla beraber yerel yönetimlerin ayrı bir hizmet ve ihtiyaç birimi gibi ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Eryılmaz, 2012: 171. Aktaran: Topal, 2022).

Bir diğer tartışma alanına dahil olan ise yerelleşme hareketi ile yerellik ilkesi varlığını iyice hissettirmeye başlamasıdır. Yerel yaklaşımda temel olarak amaç ve mantık hizmet sunumunda o beldede yaşayan insanlara yakın olabilmektir. Bu sayede yerel ihtiyaçlar yerel halkın istek ve talepleri doğrultusunda yerel yönetsel otoritelerce karşılanmakla beraber hizmet sunumu da aynı şekilde gerçekleşecektir. Bundan mülhemle şu ifade de geçerliliğini koruyacaktır: yerellik kavramı sayesinde merkezden yönetim ile yerel yönetimlerin hizmet sunumu için bir araya gelip yakınlaşmasını sağlayacak bir kavramdır (Belli, 2017: 79. Aktaran: Topal, 2022). Yerellik kavramı ile hizmetin halka yakın noktalarda sunulması ile mali olarak denetimler için şeffaf bir yapının sağlanması daha kolay olacaktır. Ayrıca bu şekilde yerel halkın aktif olarak yerele dair program ve politikalarda yer alması sağlanacak olup yapılan işlemleri, harcama yetkililerini seçmeleri için seçimlere katılmaları ve gönüllü olarak benimsemeleri sağlanmış olacaktır.

İl özel idaresi: Türkiye'de yerel yönetim organlarından biri olan il özel idarelerine ait eskiden beri süre gelen bazı problemlere dair çözüm bulma çalışmaları, en son olarak 2003 yılında bir plan ve proje kapsamında başlatılan kamu yönetiminde yenilik çalışmaları ve yeninden yapılanma süreci etrafında 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilen ve hemen sonrasında yürürlüğe giren 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile süreç nihayete erdirilmiştir (Ökmen ve Parlak, 2015) bazı noksan yanları olmakla birlikte. Bu kanun ile il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarında gözle görülür derecede artış ile belli bir düzeye kadar özerklik olgusu pozitif anlamda motive edici bir durum olmakla beraber bu durum esasında görev, sorumluluk ve yetkileri bağlamında orantılı bir gelir düzeyi ile daha sağlıklı ve daha verimli bir sistem oluşacaktır.

İl özel idaresinin gelişimi: İl Özel İdareleri; ilde ortaya çıkan ihtiyaçları ya da gerek duyulacak hizmetleri karşılayabilmek için tüzel kişiliği anayasada tanınmış ve özerk yerel yönetim organlarından biridir. Yaklaşık 150 yıllık bir tarihe sahip il özel idareleri Osmanlı Devleti'nden miras alınan yerel yönetim organlarından biridir ayrıca Osmanlı Devleti'nin sonlarına doğru iyice güç kazanan batılılaşma hareketi her yerde olduğu gibi idari yönetim sistemini de etkilemiş ve hatta bunun bir yansıması olarak Fransa'dan alınan bir yerel yönetim modeli olan il özel idaresi olmuştur (Topal, 2022).

1879 Kanuni Esasi ile birlikte il özel idareleri ilk defa özerk bir yapıya sahip olmuşlardır. 1913 yılında yapılan birtakım düzenlemeler (13 Mart 1913 Tarihli îdareî Umumiyeî Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun) ile il özel idareleri daha gelişmiş bir duruma uyarlanmışlardır; 1980 sonrasında ise birçok reformist hareketlenmeler yaşanmış ve bu alanda en son olarak ise 2005 yılında çıkarılan ve yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olmuştur (Topal, 2022).

Üniter yapılı birçok ülkede var olan aşırı merkeziyetçi yapı, genelde yerel yönetimlere dair özelde ise il özel idarelerine dair bazı sorunların yaşanmasında temel bir etken olarak rol oynamaktadır. Buna dair çözümleme ise merkezi yönetimin, yerel yönetim ile yapacağı ilgili değişiklikler ve reformlar ile olacaktır (Topal, 2022).

İl özel idarelerinin organları: İl özel idaresi, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kapsamında toplam da üç birimden meydana gelmektedir: İl genel Meclis, il encümeni, vali. İl genel meclisi tamamı seçilmiş üyelerden oluşur, il encümeni ise bazı üyeleri seçilmiş bazıları ise atanmış üyelerden oluşur ve il özel idaresinin karar organıdırlar (Ökmen ve Parlak, 2015); il özel idaresinin diğer organı ise yürütme vasfı ile müsemma kılınmış ve merkezi yönetim tarafından atanmış bir organ olan validir. Fakat bir hususun altını çizmekte fayda var: 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idaresinin teşkilat yapını korumuş fakat "il daimî encümeni" ifadesini değiştirip "il encümeni" ne, karar organı vasfını ise sadece il genel meclisi olarak belirtmiştir (Ökmen ve Parlak, 2015).

İl Genel Meclisi: 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre il genel meclisi il özel idaresinin karar organı ve üyeleri seçimle ile belirlenmektedir. 5302 sayılı kanun il genel meclisine önemli işlevler ve yetkiler tanımıştır. Buna örnek olarak valinin il genel meclisi başkanı olmasının sonlandırılması gösterilebilir ve aynı zamanda meclis başkanı seçme hakkı-yetkisinin meclise verilmesi ile meclis kendi başkanını kendi seçilmiş üyeleri arasından seçme özgürlüğünü elde etmiş oldu (Ökmen ve Parlak, 2015).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 11. Maddesine göre, il genel meclisi, seçim sonuçlarının açıklandığı beşinci gün kendiliğinden toplanacak ve kendi üyeleri arasından gizli oyla, ilk iki yıl için meclis başkanını seçecektir; bu sayede Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesinde değinilen "yerel yönetimlerin meclis üyelerinin seçimle iş başına gelmesi" maddesi (Ökmen ve Parlak, 2015) hayata hususiyetle geçirilmiş olacaktır.

İl encümeni: 5302 sayılı kanuna göre il encümeni yeniden farklı özellikler kazandırılmak istenmiş ve buna yönelik olarak da: il encümeninin, oluşum süreci ve üye sayısını yeniden düzenlemekte, il genel meclisi gibi (idari bir organ) karar verme vasfını tanımakta, birim olarak kendi alanında uzman kişileri bünyesine katmakta ve bir yandan da uzmanlaşma görüntüsünün

oluşmasını sağlamaktadır (Ökmen ve Parlak, 2015). 5302 sayılı Kanun'un 25. Maddesi gereği; İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur.

Yürütme organı olan vali il encümeni toplantılarında alınan kararları bazı sebepler (kanuna, tüzüğe, yönetmeliğe ve il genel meclisi kararlarına aykırı) dolayısıyla tekrar görüşülmesini talep edebilir, talebi üzerine görüşülmesi kabul edilen kararlar bir önceki encümen kararı ile aynı olursa bu sefer kesin olarak kesinleşmektedir (Topal, 2022).

Vali: Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (Ökmen ve Parlak, 2015). Vali ilde cumhurbaşkanın atadığı ve hiyerarşik olarak adli ve askeri teşkilat hariç olmak üzere en üst amirdir. Kamu tüzel kişiliğine sahip değillerdir çünkü merkezin taşra teşkilatında görev yapıp devlet tüzel kişiliğine tabidirler.

Belediyeler: Türkiye'de 1580 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile modern anlayışa uygun belediyeciliğe dair önemli bir gelişme olarak görülebilir. Bu çerçevede 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile geleneksel belediye yapısının yanında bide "büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi" oluşturulmuştur. 1983 yılında yapılan seçimlerden sonra mevzuata dair olarak ise ademi merkeziyet anlayışı özümsenmiş, metropoliten alan uygulamasına dair ise önemli gelişmeler yaşanmış ve 3194 sayılı İmar Kanunu'yla da bu argümana önemli bir dayanak sağlanmıştır (Topal, 2022). Şu an ki belediye anlayışı 59. Hükümetçe gerçekleştirilen ve 3 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe giren "5393 sayılı Belediye Kanunu" ile son olarak düzenlenmeye çalışılmıştır (Keleş, 2006: 135-141. Aktaran: Topal, 2022).

Belediyeler mahalli idare organlarından biridir ve bir beldenin temiz su, kanalizasyon, itfaiye ve katı atık vb. ortak mahalli ihtiyaçları ve hizmetleri gören kamu tüzel kişiliğine sahip bir kişi topluluğudur. Belediyeler, güncel mevzuatta gösterildiği gibi nüfusu 5000 ve üstü beldelerde belediye kurulabilir ve yine aynı yöntemle nüfusu 2000'in altına düşerse de belediyenin varlığına son verilip köye dönüştürülür.

Belediye başkanı: Belediye başkanı halk tarafından doğrudan seçilen, belediye idaresinin başı ve yürütme organı ile belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı görevde bulunduğu sürece siyasi partilerdeki görev üstlenemezler ve denetim birimleri içerisinde yer alamazlar, spor kulüplerinin yönetiminde bulunamazlar (Topal, 2022) bununlar beraber belediye başkanları herhangi bir izin veya başka bir sebeple makamdan ayrılırlarsa başkanlık makamına vekil olarak belediye meclisi üyelerinden birini kendi vekili olarak tayin edebilir (Keleş, 2006: 262. Aktaran: Topal, 2022). Belediye başkanı görev ve yetkilerinin kapsamına girmeyen, kanunlarla belediyeye tahsis edilen ve belediye meclisi ve belediye encümeni kararlarına ihtiyaç duyulmadan görevleri yapar ve yetkileri kullanır (Günday, 2013).

Belediye meclisi: Belediye meclisi, belediye yönetiminin en üst karar alma ve görüşme organıdır aynı zamanda bağlı olunan kanunda gösterilen kurallara göre beldede yaşayan vatandaşlarca seçilen üyelerden meydana gelir (Günday, 2013). Belediye meclisine seçilecek üyelerin seçimleri ile ilgili şartları, şekilleri ve adetlerini içeren kanun 2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun olup, bu Kanunun beşinci maddesine göre belediye meclisinin üye sayısı 9'dan az olmamak şartıyla beldede yapılmış en son nüfus sayımı baz alınarak 2972 sayılı Kanunun beşinci maddesinin (b)

bendinde nüfus dilim şartlarına göre meydana gelir (Günday, 2013). Fesih konusunda ise farklı bir nüans oluştu o da: 1580 sayılı Kanunda belediye meclisinin fesih sebepleri olarak belirtilen kanunun belirlediği olağan ve olağanüstü toplantılar haricinde veya alanlar dışında toplantı yapmayı şu an yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu artık bir fesih nedeni olarak görmüyor (Tortop vd., 2006).

Belediye encümeni: Belediye encümeni belediye başkanının başkanlığında belediye idaresinin diğer bir organıdır. Bu organ belediye karar organlarında ikincisi olmakla beraber danışma organı işlevine de sahiptir (Tortop vd., 2006). Belediye encümeni iki farlı usulle belirlenen üyelerden oluşmaktadır: birinci usulde yer alan üyeler seçim yolu ile gelen üyeler, ikinci usulle gelenler ise atama ile gelen üyelerden ibarettir ve belediye encümeni belediye başkanı tarafından verilen veya aktarılan işleri en geç bir hafta içinde tüm yönleriyle ele alıp incelemekte ve karara bağlamamaktadır (Tortop vd., 2006).

Belde belediyelerinin azaltılması ya da kaldırılması:1980 yılından sonra özellikle yerelleşme politikalarının şekillenmesinde, ülkenin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik koşullar, teknolojide yaşanan gelişmeler, dünyada giderek yayılan yeni kamu yönetimi anlayışı, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası otoriteler ve benzeri ulusüstü dış dinamiklerin yanı sıra Türkiye'de var olagelen aşırı merkeziyetçi yapının varlığı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki-görev ve sorumluluğa dair yaşanan problemler, yerel halkın yerel düzeyde istenilen şekilde seçimlere katılmaması, mali kaynakların ihtiyaçlar oranında aktarılmaması, aşırı büyüyen kamu sektörünün varlığı ve ağır bir bürokrasinin varlığı vb. yereli etkileyen problemlere karşı çözüm üretme çalışmalarının yer aldığı iç dinamikler etkili olmuştur (Arslan vd..2016:45. Aktaran: Polatlı ve Yaylı, 2019).

Bundan sebeple yerele dair, 1980'li yıllar idari yönetimde oluşan istikrarsızlık ve artan siyasi gerilimler sonucu köyler belde belediyelerine dönüştürülmeye başlanılmış ve mevcut belediyelerin sayısı giderek artmaya başlamıştır. Yeni kurulan belde belediyelerinin giderek artması; halkın yerel yönetimlere katılma pratiğinin oluşmasına, yerel demokrasinin gelişmesine olumlu anlamda katkı sunmaya çalışsa da bu giderlere karşı yeni kaynakların elde edilememesi ve teşkilatlanma konusunda bazı sorunların oluşması neticesinde belde belediyeleri oldukça verimsiz kurumlar haline gelip bu şekilde varlıklarını idame ettirmişlerdir (Topal, 2022).

Merkezi yönetim tarafından aktarılan bütçe için baz aldığı şartlardan olan nüfusuna göre mali güç sağlanması esasına göre olduğu için doğal olarak belediyelerin birçok ihtiyacına karşı çok yetersiz kalmıştır. Bundan dolayı belediyeler giderek borç sarmalına girmiş ve bu giderek sürdürülemez bir hal almaya başlamıştır. Diğer bir ifadeyle belde belediyelerinin kısıtlı mali olanaklar içerisinde olması ve bundan dolayı kendi personelinin dahi çok fazla güçlük çekmiş ve zaman zamanda güç yetirememiştir. Bu durumda belde belediyeleri fazla gelişememiş, yatırıma yönelik herhangi bir cazibesi olamamış ve ekonomik ve sosyal hayata dair bir gelişme yaşanmamıştır. Bahsedilen sorunlardan dolayı nüfusu 2000'in altına düşen belde belediyelerinin varlığına son verilmesi son derce yerinde ve uygun bir karar olarak değerlendirmek mümkündür (Karaarslan, 2012-2013: 142. Aktaran: Topal, 2022).

İl özel idarelerinin kaldırılması: İl özel idareleri; ilin yerel ihtiyaçları karşılamak için oluşturulan ve 150 yıldan fazla bir uzun geçmişe sahip, günümüzde karar organı ilde bulunan seçmenlerce seçilen üyelerden meydana gelen, idari ve mali konularda özerk bir yapıya sahip ve kamu tüzel kişiliği tanınmış yerel tüzel kişilerdir. Türkiye'de merkezi yönetimin ağır varlığı altında ezilen ve bundan dolayı istenilen verimin ve etkinliğin sağlanamadığı, yerel yönetimlere ilişkin bazı temel şartları taşımadığı konusunda bir yerel yerinden yönetim birimi olarak varlıkları sürekli olarak tartışmaya müsait bir unsur olmuştur. Esasında bazı küçük sebepler olsa da Türkiye'de idari teşkilatın kısmen ithal edildiği ülke olan Fransa'da da il özel idarelerin varlığı ve gerekliliği konuları özellikle 2010 yılından bu yana tartışılmaya başlandığı görülmektedir (Karaarslan, 2012-2013: 146. Aktaran: Topal, 2022).

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi le kurulan büyükşehir belediyeleri ile daha önce kurulan büyükşehir belediyelerindeki il özel idarelerin varlığı sonlandırılmış, il özel idaresinin yürütme biriminin vali olduğu belirtilmiş ve Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararları ile vesayet yetkisinin yeniden düzenlenmesi dikkate alınmıştır (Topal, 2022). Çünkü yerel yönetimlerin karar organlarının yerel vatandaşlar tarafından seçilip belirlenmesi aynı zamanda merkezi yönetimin, yerele dair özerkliği zedelemeyecek bir idari vesayet yetkisine sahip olması gibi bazı koşulların varlığı il özel idareleri için geçerli değildir.

Örnek olarak belediyelerde var olan, belediye başkanının faaliyetlerine ve verimliliğine göre denetimlerin ve değerlendirmelerin yapılması ve bunun sonucunda olumsuz bir durum ile karşılaşıldığında gerekli yaptırımların uygulanması söz konusuyken, bu tür yolların il özel idaresinin organı olan vali için uygulanmaması; denetimleri zorlaştırmakta, hesap verilebilirlik, demokrasi değerleri ve halkın haber alma ve denetimini için büyük bir engel teşkil etmektedir; bu izlenimden dolayı il özel idaresinin merkezi yönetimin taşra teşkilatı mı değil mi tartışması haklı olarak başlatmaktadır (Topal, 2022).

Köylerin kaldırılması: Türkiye'de köyler diğer yerel yönetim birimlerine nazaran daha eski bir yerel örgütlenme biçimidir ve uzun bir geçmişe sahiptirler. 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile günümüz modern muhtarlık ve ihtiyarlık heyeti sistemine benzer bir modelleme düşünülmüş fakat Cumhuriyet'in ilanından sonra 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile köylere kamu tüzel kişiliği (şahs-î mânevi) tanınmış ve köyler hukuken bir statüye sahip olmuşlardır (Topal, 2022). 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle 34.880 civarındaki köy sayısı 18.336'ya düşmüştür ve yine bu kanunla büyükşehir belediyesi kurulan iller ile İstanbul ve Kocaeli İllerinde bulunan köylerin varlıklarına son verilerek mahalleye çevrilmek koşuluyla büyükşehir belediyeleri bünyesinde yer alan 16.544 dolayında köy mahalleye çevrilmiştir (Topal, 2022). Yine bahsedilen bu kanun ile köylerde var olan veya köyü meydana getiren veya köyün yetkisinde olan; meralar, yaylaklar ve kışlaklar üzerindeki yetkileri göz ardı edilmemesine rağmen tüzel kişiliğe sahip olmayan ve bundan dolayı hukuksal olarak da herhangi bir davanın tarafı olamayan bu mahalli örgütün hakları mahallede yaşayan insanlar üzerinde herhangi bir koruma sağlaması imkansızdır (Karaarslan, 2012-2013: 149. Aktaran: Topal, 2022).

5. KAMU POLİTİKASI AKTÖRLERİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Kamu politikasının ortaya çıkış sürecini ve konusunu daha iyi düşünülebilir ve anlaşılabilir kılmak için, bu evrede yer alan katılımcıları tetkik etmekte fayda vardır. Az önce değinildiği gibi kamu politikasının inşasında ve ona dair yapılan tanımlar göz önünde bulundurulduğunda bu olgunun sadece devlet tarafından üretilen bir birim olamayacağı açıktır. Bilakis kamu politikasında devletin yanında birçok aktör de yer alır ayrıca devlet olarak ifade edilen organizasyonun içinde yer almasının yanı sıra; siyasal partiler, vatandaşlar, düşünce kuruluşları ve medya gibi bazı birimler de devlet dışı aktörler olarak bu süreçte etkin olmaya çalışmaktadırlar (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 10).

Kamu politikası üretim sürecine etkide bulunan aktörler; Meier'in (1991. Aktaran: Göçoğlu, 2014) oluşturduğu şemayı yüksek lisans tezinde geliştirerek veren Keeley'e göre "devlet merkezli" ve "toplum merkezli" şeklinde iki farklı kümeye ayırmaktadır. Bu çalışmasında Keeley, devlet merkezli kamu politikası aktörlerini hükümet kabinesi, teknokratlar, bürokratlar ve devlet çıkarları olarak belirtmiştir. Aynı çalışmada toplum merkezli aktörler ise sınıflar, çıkar grupları, partiler ve seçmenler olarak gruplandırılmıştır (Göçoğlu, 2014: 10-11).

Kamu politikasının aktörleri her ülkede, o ülkenin kendine has yapısından kozmopolit bir biçimde ortaya çıkar ve etki gösterirler. Bu çalışmada kamu politikası aktörlerinden başta devlet olmak üzere; muhalefet partileri, özel kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları (STK), baskı grupları, medya kuruluşları, üniversiteler ve düşünce üretim kuruluşlarına değinilecektir. Kamu politikası çalışmalarında özel bir önemi olduğuna inanılan danışmanlık kurumu ve politika aktörü olarak danışmanlar (Yıldız, 2011. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 11) başlıklar altında incelenecektir.

5.1. Devlet

Devlet kamu politikasının başat katılımcı organıdır. Devleti tanımlayacak olursak; devlet, coğrafi olarak belirli sınırlara sahip bir kara parçası üzerinde yaşayan insanların iradelerinin meydana gelmesi sonucunda meşruiyet kazanan ve yasal olarak hükmetme ve güç kullanma tekiline sahip organizmadır. İlk zamanlardan modern zamana kadar devlet bünyesinde birçok kurum ve kuruluş ve bunların içerisinde yer alan bireyler ve birimler biriktirmiştir. Bundan dolayı tanımlamaya bu etmenlerde dahil olabilmektedir. Aslında bir yanı ile devlet üç erkten meydana gelmektedir de diyebiliriz bunlar; yasama, yürütme ve yargı. Yasamada, belirlenecek kamu politikasına uygun kanunlar çıkarılacaktır ve çıkarılan bu kanun benimsenmiş kamu politikası çerçevesinde uygulanacaktır. Tekrar bir tanımlama yapılacak olunursa devlet, siyasal kuruluşların en gelişmişi, en örgütlenmişidir. İrili ufaklı pek çok kurum ve kuruluşu içinde barındırır. Bu yönüyle kurumların kurumu" olarak nitelendirilen devlet, siyasal faaliyetlerin genel çerçevesini oluşturur (Kapani, 2012: 46. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 12).

Kamu politikası bir kavramı olarak 1950'li yıllarda üzerine çalışılmaya başlanılmış ve 1960'ların sonlarına doğru, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), kavramsallaştırılmaya başlanmış aynı zamanda devletin daha etkili, dinamik ve ihtiyaçlara cevap veren bir kamu hizmeti sağlaması düşünülerek teşvik edilmiştir. O zamandan beri bu kavram çeşitli değişimler yaşasa da devlet organları ile uyumlu bir eylem olarak tanımlanmıştır (Belyaeva, 2012: 126.

Aktaran: Göçoğlu, 2014: 11). Bunun sebebi devletin kamu politikasını belirleyen olması ve bunun doğrultusunda toplumsal hayata, ekonomik hayata ve diğer alanlara gerektiğinde müdahalede bulunması ve uyguladığı politikasına yönelik bir yönelimin ortaya çıkmasını sağlayan bir role bürünmesidir. 1929 Ekonomik Buhranı ile devletin piyasaya etkin olarak müdahalesini öngören anlayış ile sonrasında ortaya çıkan refah devleti olgusu, kamu politikasında devletin ağırlığının arttığını gözlemleyebiliriz. Ancak 1973 Petrol Krizi sonrasında gelişmeler neticesinde kamu politikası da dahil birçok alanda devletin etki veya ağırlığı giderek eleştiri konusu olmaya başlamıştır. Bununla beraber artık devletin etkinliğinin azaltılmasına yönelik politikaların ön plana çıktığı söylenebilmektedir. Hatta ilk somut örnek olarak 1980'den sonra başlayan devletin küçültülmesi çerçevesinde ki "özelleştirme" ve sonrasında ortaya çıkan "yönetişim" gibi argümanların, devletin genel olarak etki alanının değişmesine yol açmıştır.

Yönetim olgusu Gözübüyük'e göre genel bir amaç doğrultusunda ve meydana gelmesi için bireylerin yaptığı iş birliğidir, bu amaç etrafında yönetim hem örgütlenmenin hem örgütün işlerini sağlayacak hem de kaynakları oluşmasını sağlayarak yapılan işlemleri ifade eder (Gözübüyük, 2014). Buda bir hükümranlığı ve bu hükümranlığın içinde de katı ve sert hiyerarşiyi vurgular. Daha yeni bir olgu olan "yönetişim" ise yönetim sürecinde rol alan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, iletişimi, kişi ya da grupların katılımını, bürokratik yapı dışındaki hükümet dışı aktörlerin de etkin olarak bu sürece katılımının (Yüksel, 2000: 145. Aktaran: Gökçeoğlu, 2014: 13) sağlanmasını gerektiğini açıklar. Bununla birlikte yönetişim kavramı uluslararası düzeyde de hukuk, ekonomi, güncel siyaset ve siyaset bilimi gibi farklı alanlar ile etkileşime girerek, zengin ve ayrıksı bir yere sahip olmaya başlamıştır.

Kamu politikalarının belirlenmesinde en büyük paya sahip olan ve yetki alanı en geniş olan ve birtakım formel aktörlerin meydana gelen devlettir. Formel aktörler, devlet yapısında veya organizmasında yer bulan veya bir biçimde kendisine tutturulmuş olan kurum ve kişileri izah etmek için kullanılır. Parlamento, yargı organları, kamu bürokrasisi vb. bunlardan birkaçıdır (Yalçın, 2017).

Kamu politikası üretim süreci, devletin dışında "örgütlerarası" bir etkileşimin söz konusu olduğu bir kavramdır (Driessen vd., 2001: 323. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 13). Buradan hareketle şu söylenebilir; toplumda var olan grupların veya örgütlerin kamu politikasının devlet dışındaki aktörleri olduğunun ve aynı zamanda kamu politikasının belirlenişinde aktif bir şekilde rol aldıkları bunun gereği olarak iletişim ve etkileşim halinde oldukları söylenebilir. Bu grup veya örgütlerden kasıt olarak, başta siyasi partiler (muhalefette ki partiler), medya, bireyler (vatandaşlar), sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, uluslararası kuruluşlar/ulusüstü örgütler ve danışmanlık kurumu (Göçoğlu, 2014: 13-14) vb. örgütlenmeler veya gruplardır. Bunlardan bazılarını ele alınacak olunursa:

Günümüzde demokrasi kavramının tüm benlikleri ile çok önemli olduğu devletlerde milli iradenin bir tecellisi olarak parlamentonlar bulunmaktadır ve bu parlamentolar, o devlette yaşayan insanların seçimler vasıtasıyla seçtikleri kişilerden oluşan, kamu dair üretilecek ve hazırlanacak politikaların tartışıldığı ve en sonunda da üzerinde mutabık kalınan yani seçilen kanunların belirlendiği demokratik bir platformdur.

Modern ve aynı zamanda demokrasi bakımından gelişmiş devletlerde herhangi problemin ortaya çıkması veyahut da ihtiyaçların ortaya çıkması sonucu hükümet ve diğer etkin karar alıcılar ile muhabere edilir. Hükümet ortaya çıkan problem için mesai yapmaya başlar ve halledilmesi için uğraşır hızlıca çözüme kavuşturmak ister. Bu sorunun çözümü için herhangi bir kanuni/mevzuatla ilgili bir desteğe ihtiyaç hasıl olursa iktidar problemi/konuyu parlamentonun gündemine girmesi için çalışmaya başlar ve bunu parlamentoda çözüme kavuşturulması için üstün bir çalışma yapar (Yalçın, 2017).

Bürokrasi "kamu yönetimi"nin eş anlamlısı olarak kullanılır. Ekseriyetle bürokrasi, siyasi sistemin kamu yönetimi kolu şeklinde bir tanımlama oluşmuştur. Bu anlamda bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari-işleri halledebilmek için modern iktidarların idaresi altında bulunan ve çeşitli kamu kurumlarından oluşan örgütlerin tümünü ifade eder. Bürokrasi özel sektörden gayrı kamu sektörünü ifade etmekle beraber; çeşitli siyasi toplulukların (ulus-devlet, eyalet, belediye, bölge yönetimi vb.) yönetimini ve kamu politikalarını düzenleyen yasaların uygulanmasını da kapsamına dahil eder. Bundan ötürü bürokratlar, rutin kamu hizmetlerini yürüten, yasaların uygulanmasını sağlayan, kamu politikası kararlarının düzenlenmesini ve yürütülmesini sağlamaya çalışan kişilerdir (Eryılmaz, 2019: 262).

5.2. Siyasi partiler

Kamu politikasının güçlü aktörleri arasında yer alan siyasi partiler (özellikle muhalefet partileri), kamu politikasının özellikle üretim süreçlerinde aktif bir biçimde nüfuz edebilme gücüne sahip örgütlenmelerdir. Siyasi partiler hükümetteki parti veya partilere karşı genellikle menfi bir davranış sergilerler. Hükümet ile vatandaş arasında bir bağ görevi gören siyasi partiler, çeşitli propaganda ve örgütleriyle seçmenlerin parti programları hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlarlar (Sakal, 1998: 214. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 14). Tabi siyasi partilerin sahip oldukları parti programları kendi dünya görüşlerinin mahiyeti anlamındadır.

Vatandaşlar, partilerin sahip olduğu parti programı/tüzüğü, propagandasını yaptığı konular hakkında ve savunduğu ideolojiye göre kendisini yakın hissettiği veya kendine yakın hissettiği partilere destek verir, seçim zamanında ise yakın hissettiği siyasi partiye oy vererek ülkenin yasama meclisinde yer almalarını yani temsil edilebilmelerini sağlarlar. Yasama organında ortaya çıkan ve orada şekillenen kamu politikası sürecine iktidar dışı siyasi partiler etki edebilmekte ve nüfuzlarını belli oranlarda kullanabilmektedirler. Tabi istenilen durum her zaman gerçekleşemeyebilir hatta bazen zıtlıklarda yaşanabilmektedir; örnek olarak, politika üretim süreçlerindeki aktiflikleri ve seçim yarışındaki tutumlarıyla siyasi partilerin, yapılarının değiştiği ve savundukları ideolojilerden ve temsil ettikleri vatandaşlardan ayrı düştükleri de gözlemlenebilecektir (Barrilleaux, 2000: 64. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 14).

Kamu politikalarının belirlenmesinde veya etkilenmesinde önemli bir etki alanına sahiptirler. Siyasi partiler halkın desteğini arkalarına alarak, daha güçlü ve daha fazla manevra alanı kazanan bu sayede siyasi iktidarın kontrolünü ele geçiren veya etkilemeye çalışan ve bu yolda politika belirleyen, düzenli ve hareketli bir yapıya sahip demokrasinin vazgeçilmez kurumları olarak nitelendirilirler. Bu açıklamadan ilhamla şu söylenebilir; siyasi iktidarı ele geçirmeye dönük hiçbir çabası gayreti olmayan, ülke sathına yayılmamış, kendi örgütsel mekanizmasını ve örgütünü kuramamış, toplumun gereksinimleri veya günün şartlarını getirdiği toplumsal

ihtiyaçların dile getirilmesi konusunda herhangi bir faaliyette bulunmayan bir parti, hukuksal normlara göre siyasi bir parti olarak kayda geçilse dahi siyaset bilimi açısından gerçek bir parti olarak değerlendirilmemektedir (Çam, 1990: 378-379. Aktaran: Yalçın, 2017: 15).

Demokrasiyi içselleştirmiş toplumlarda siyasi partiler, toplumda farklı düşüncedeki insanları bir arada bulundurarak, onların daha rahat bir şekilde istek ve taleplerinin dile getirilmesinde öncü rol alan kuruluşlar olarak belirlenmektedir (Korkmaz, 2014: 6. Aktaran: Yalçın, 2017: 15). Siyasi partiler (iktidar-muhalefet ve kısmen de olsa meclis dışında kalan partiler) mevcut kamu politikasının üretilmesinde ve şekillenmesinde doğrudan görev almaktadırlar.

5.3. Yargı kurumları

Günümüz gelişmiş modern toplumlarında, demokraside önemli bir işlerlik var olduğu için erkler arasında tam bir bağımsızlık ve aynı zamanda eşitlik gereği yasama, yargı ve yürütme erkleri bir dengesizliğin ortaya çıkışı engellenmekte kuvvetler arasında kurulan denge korunmaya çalışılmaktadır. Bazen kontrol dışı yürütme ve yasama da kanunlara, anayasaya veya anayasanın ruhu ile çelişen durumlara denk gelinebilmektedir bu durumda yargı hemen devreye girip katalizör görevi görerek bunu gidermeye çalışmaktadır. Tabi bu sorumluluğunu, bağımsız ve tarafsız mahkemeler aracılığı ile kullanmaktadır.

Biraz daha özele inilecek olunursa bağımsız ve tarafsız mahkemeler, yasama organında üretilen kanunlar ile yürütme organının kamu politikasına dair yaptığı değişiklik ve düzenlemelerin; kontrolden geçirildiği, hatta bazen yer yer yürütmesinin durdurulduğu yani askıya alındığı kurumlar/mecralardır. Örneklendirecek olunursa Türkiye'deki sistem ile bu cümle de anlatılanlar arasında büyük bir şekilde benzerlik bulunmaktadır. Türkiye'de idari ve adli alanda örgütlenmiştir yargı erki. İdari yargı tarafından, oluşturulan bir kamu politikasının kaldırılmasına veya iptaline yönelik bir karar verilirse ilgili kamu politikası yok hükmünde sayılmaktadır (Çevik, 2008: 187. Aktaran: Yalçın, 2017: 14). Bu özelliğinden dolayı yargı organı, modern siyasal sistemlerde ve hukuk devletinde, kamu politikasının en önemli ve vazgeçilmez unsurlarından biridir.

5.4. Medya

Günümüzde medya, modern ve gelişmiş ülkelerde neredeyse devleti oluşturan üç erk olan yasama, yürütme ve yargıdan sonra çok güçlülüğü açısından dördüncü erk adlandırılmış ve bir nevi soft power- yumuşak güç olarak kabul edilmiştir. Bunun temel nedenlerinden biride günümüzde medyanın hayatımızın giderek ayrılmaz bir parçası olmasıdır. Bugün hem sosyal medya da hem de geleneksel medya da yapılan yayınlar ve programlar, kitleleri peşinde sürükleyen ve adeta kamu politikasının kuluçka dönemini değiştirebilme gücüne sahip olmakla beraber aynı şekilde hükümet ve hükümetin kendi yapıları üzerinde etki oluşturabilmesidir. Medya günümüzde modern yaşam ile çoğulcu demokrasinin hiçbir şekilde göz ardı edilemeyen koşulu olarak kabul edilmektedir tabi bu medyanın en önemli özelliği özgür olmasıdır. Özgürlüğü sağlanmış medya; idareciler ile yönetilenler arasında sağlıklı bir iletişim ve bilgi akışını mümkün kılabilmektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 47).

Günümüz dünyasında medyanın etkisi artarak devam etmekteyken Türkiye'de bundan doğal olarak etkilenmiştir. Türkiye'de medyanın gelişen teknoloji ve yeni iletişim araçlarına

adaptasyonu olabildiğince hızlı gerçekleşmekte ve bundan dolayı etkinliğinin arttığı görülmektedir. Bu olay kapsamında medyanın hükümeti veya kamu yönetimini, kendi istekleri doğrultusunda pozitif anlamda etkileyebilir hatta destekleyebilir de fakat tam tersi durumunda hükümet veya kamu yönetimi medyanın sıkı muhalefeti ile karşılaşılacaklardır. Söz konusu medyanın bu tür istek veya çıkarları doğrultusunda vereceği destek ya da tam tersi durumunda yapacağı muhalefet, hem vatandaşın talep ve isteklerinin göz ardı edilmesi hem de sağlıksız bir durumun gelişmesini meydana getirecektir (Çevik ve Demirci, 2012: 49).

Görsel ve yazılı basının günlük hayatın merkezine oturması ve bu sayede geniş halk kitlelerine ulaşabilmesi nedeniyle medya; yasama, yürütme ve yargı erklerinden sonra dördüncü büyük ve soft güç olarak kabul edilmektedir (Tuncel, 1994: 37. Aktaran: Yalçın, 2017: 17). Medyanın yaptığı yayınlar ve iki taraflı bilgi transferleri, haberler vb. şeyler hem halk üzerinde hem hükümet üzerinde hem de bürokrasi üzerinde oldukça etkilidir kısaca söylenecek olunursa karar mekanizmaları üzerinde oldukça etkisi bulunmaktadır. Hem hükümet ya da iktidar bu sayede yapacağı propaganda ile politikalarını halka benimsetmekte, hem de halkın bu politikalarını benimsemesi veya nasıl karşıladığı hakkında bilgi edinmektedir.

Kamu politikaları açısından mesele ele alındığında, medyanın tarafsız ve demokrasi gereği hürriyet içerisinde olması beklenmekte, hükümet ve vatandaş arasındaki var olan iletişim ve etkileşim bağını demokrasi ilkeleri etrafında sağlaması gerekmektedir. Fakat medya kendisine biçilen rolü iyi bir şekilde yerine getirmez ve kendi menfaatleri yeğleyerek hareket ederse, o ülkede halkın haber alma hakkıyla beraber toplumun gerçek sorunlarının gündeme gelmesi de kesintiye uğrayabilir hatta engellenebilir de (Keskin, 2014: 4. Aktaran: Yalçın, 2017: 17-18).

Doğal olarak bunlarda ilerde kamu politikaları için önemli problemler teşkil edecek ve bu politikaların üretilmesi, şekillenmesi ve uygulanması konusunda istenilen verimin elde edilememesine sebep olacaktır yani kamu politikalarının etkinliklerini yitirmesine ve sorgulanmasına neden olacaktır.

5.5. Sivil toplum kuruluşları

Sivil toplum kuruluşları, kamu politikalarının üretilmesinde ve belirlenmesi ile beraber uygulanmasında önemli bir misyona sahip organizasyonel bir yapıya sahip örgütlenmiş gruplardır. Sivil toplum kuruluşları günümüzde modernleşmenin artması ile modern toplumdaki örgütlenme biçimine paralel olarak demokratik yönetimin gereği vatandaşların taleplerinin, ihtiyaçlarının ve sorunlarının devlete aktarılmasında baskı grupları (Çevik ve Demirci, 2012: 43) önemli bir role sahiptirler. Bu rol ülkelerin demokrasi anlayışı ile paralel bir şekilde belirlenir hatta Amerika Birleşik Devletleri gibi hem kapitalist bir anlayışa hem de çoğulcu demokratik yönetime sahip bir ülkede işçileri temsilen işçi sendikalar, iş adamlarının temsil eden işveren birlikleri ve tarımsal birlikler gibi baskı grupları kamu yönetiminden talepleri ile karar vericilerin verecekleri kararlarda kamu politikası oluşturmalarında oldukça etkilidirler (Anderson, 1994: 44. Aktaran: Çevik ve Demirci, 2012: 43).

Baskı grupları etkinlik alanlarına göre (baskı grupları amaçları ve ilgi konular bakımından, maddi çıkarlar etrafında toplanan ve ortak fikirler değerler için çalışan gruplar) çeşitli gruplara ayrılmıştır: ilk gruplandırmaya göre baskı grupları, işçi ile işveren kuruluşları ile çiftçi birlikleri, maddi çıkar ve etrafında toplanan baskı grupları kapsamındadır. İnsan haklarını koruma, ırk

ayrımcılığı ile mücadele etme ve çevreyi koruma gibi belirli bir fikir ve değerler etrafında bütünleşen gruplar ise ikinci kategoriyi meydana getirir (Münci Kapani, 1983:156-157. Aktaran: Eryılmaz, 2019: 392).

Türkiye'de sivil toplum örgütleri veya baskı grupları toplumu ya da grupları temsilen korporatist ve çoğulcu bir yapısal bakış açısına sahip olmuşlardır. Ancak devlet tarafından teşvik edilen korporatist baskı grupları bilhassa planlı dönemin başlamasıyla toplumun temsilinde genel kontrolü sağlamışlardır. Son yıllarda veya günümüze yakın bir zamanda güçlenen baskı grupları bahusus ekonomiye dayalı baskı grupları tüm zamanlar içerisinde en verimli çağını yaşıyorlar. Fakat tüm bu gelişmeler sonucunda gelişmiş demokratik ülkelerde görülen baskı gruplarının işlevine denk bir işlevi yapamamaktadırlar. Türkiye'de baskı grupları biraz karmaşık bir yapılıdır bu özelliğinden dolayı nadir olarak karşılaşılan ülkelerdendir bununlar birlikte, güçlü bir merkezi devlet anlayışının var olması, toplumsal çıkarlarını kamu yönetimi önünde temsili, sosyal ve ekonomik grupların kontrolü ve yönlendirilmesi amacıyla önce devlet tarafından örgütlenmiştir (Çevik ve Demirci, 2012: 43).

Kamu politikası sürecine etkide bulunmak isteyen veya yer yer bulanabilen, söz konusu ortak çıkar-menfaat ilişkileri bakımından bir araya gelen ve kendi çıkarlarını gözeten ve bunlar için çaba sarf eden bunun için de hem karar alıcılar hem de siyasal otoriteler üzerinde etki doğurmaya çalışan ve kendi içinde bir sistem ile hareket eden bazı örgütlenmiş gruplar vardır (Kapani, 2009: 193. Aktaran: Yalçın, 2017: 16). Bu gruplar baskı grupları veya sivil toplum kurum ya da kuruluşları olarak isimlendirilir. Dernekler, vakıflar, sendikalar ve meslek kuruluşları vb. şekilde ayrıma tabi tutulan bu gruplar, kamu politikalarının neredeyse tüm evrelerinde etkili ve de önemli rollere sahiptirler aynı zaman da sivil toplum kurum ve kuruluşları başlığının altında yer alırlar. Modern toplumlarda hürriyetçi bir bakış açısına sahip olan yönetimlerin; vatandaşların taleplerinin, ihtiyaçlarının ve sorunlarının daha hızlı bir şekilde gündeme gelmesini ve devletin veya hükümetin gündemine girmesinde son derece önemli rollere sahiptirler bu baskı grupları (Çevik, 2010: 116. Aktaran: Yalçın, 2017: 15-16).

STK'lar ve baskı grupları kendi aralarında birtakım koşullar neticesinde birbirinden farklılaşabilmektedirler bu koşullar şöyle sıralanabilir: üye sayısı, faaliyet alanı ile örgütlenme tipleri vb. faktörler. STK ve baskı grupları amaç ve faaliyet alanları birbirinden ne kadar farklı olursa olsun ya da modern ve gelişmiş ülkelerde uzmanlık alanları göz önünde bulundurularak kamu politikasına dahil olan aktörler arasında yer alırlar (Yalçın, 2017).

Örnek olarak Türkiye'de baskı gruplarını ele aldığımızda aşağıda olduğu gibi kendi içinde bazı alt başlıklara ayrılıyorlar:

Ekonomik gruplar (çıkar grupları): İşveren organizasyonu, iş birlikleri ve meslek örgütlerinden oluşan ekonomik gruplar kendi faaliyetlerini daha rahat bir şekilde sürdürebilecekleri, kendi çıkarları menfaatleri yönündeki, sosyal ve siyasi şartların elde edilmesini ve bunda da devamlılığın olmasına çalışırlar. Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği (MUSİAD), Türkiye İşçi Sendikaları Derneği (TÜRK-İŞ), Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu (TŞOF) ve Türkiye Barolar Birliği (TBB) bu tarz örgütlenmelere örnektir.

Ortak neden ve değer grupları: Ortak neden ve değerler grupları kendi inandıkları ve kendilerine belirledikleri değerler etrafında hareket ederler ve sınırlarını çizdikleri bu alanları benimserler. Bu grupların çıkarları kendi bakış açılarından bakıldığında şöyledir: kendi çıkarları ekseriyetle toplumun menfaatleridir ve bu örgütlenmelerdeki üyelikler de gönüllülük esastır. Başta insan hakları olmak üzere kadın hakları, mülteci hakları, çocuk hakları hayvan hakları, doğaya ilişkin haklar ve benzeri gruplar bu tip baskı gruplarına örnek olarak gösterilebilirler (Yalçın, 2017).

5.6. Vatandaşlar

Doğrudan demokrasinin uygulanmasında yaşanabilecek güçlüklerin var olması ve bazen oldukça imkânsız hale gelmesi sebebiyle günümüz gelişmiş modern siyasal toplumlarında temsili demokrasi üzerine birtakım çalışmalar yapılmıştır. Ülke vatandaşlarının siyasal gücü elinde bulundurma ve yönetme ilkesine dayalı bu sistemlerde dikkate alınacak temel nokta sistemin halk üzerinde kurulmaya yönelik olgudur. Vatandaşlar, demokratik siyasal rejimlerde devletin ve kamu yönetiminin evrende varoluş sebebidir. Hükümetlerin değiştirilmesi veyahut hükümete uyarı yapılması için ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber dört ya da beş yıl gibi zamansal olarak bu süreler içerisinde yapılan seçimler her ne kadar vatandaşların kamu politikalarına katılım sürecindeki etkinliğini aşağı yönlü hareket ettirse de, vatandaşların belli aralıklarla kullanmakta olduğu oylar, siyasi partileri ve doğrudan olmasa bile kamu politikalarını etkileyebilecek ve yönlendirebilecek niteliğe sahiptir. Buna ek olarak vatandaşlar kamu politikası sürecine, organize oldukları diğer toplumsal kurum veya kuruluşlar ile de bu sürece müdahil olabilirler (Yalçın, 2017).

Kamu politikası aktörlerinden bir diğeri de vatandaşlardır. Vatandaşların kamu politikası üretim sürecin de aktif olarak yer almaları veya bu sürece dahil olmaları demokrasinin doğrudan bir tezahürüdür. Vatandaşlar kamu politikası sürecine bireysel olarak fazla bir etkide bulanamayacağının farkında olup benimsenen demokrasi anlayışına göre seçim dönemlerinde oy kullanarak iktidar olacak siyasi partiyi ve muhalefet bloğu olarak meclise girecek parti veya partileri belirler. Tabi tüm bu olanlar aslında demokrasinin insanlar için ne kadar elzem olduğunu gösterir mahiyettedir.

Günümüz modern çağda ve toplumlarında, geniş coğrafi alanların varlığı ve artan nüfus başta olmak üzere birçok zorlayıcı şartın olmasından dolayı doğrudan demokrasinin uygulamasını güçleştirdiği için doğrudan demokrasi de temsili demokrasi alternatifini doğurmuştur. Bu yönüyle çoğulcu demokratik yönetime sahip ülkelerde siyasal gücün kullanılması noktasında en uygulanabilir yöntem temsili demokrasi (Çevik ve Demirci, 2012: 11) olarak karşımıza çıkıyor.

Özet olarak günümüzde çoğulcu ve demokratik aynı zamanda halkçı olarak nitelenen temsili demokrasinin alanda uygulanabilirlik açısından bazı çekinceler de mevcudiyetini korumaktadır. Çünkü zamansal olarak belli aralıklar ile yapılan genel ve yerel seçimlerin, seçmenlerin bireyler olarak kamu yönetimi ve politikaları üzerindeki etkisini neredeyse yok denecek noktaya getirmektedir. Bu sebeple temsili demokrasinin sadece seçim dönemlerine indirgenip seçmenlerin bir oy kullanma olduğu düşünüldüğünde temsili demokrasilerin halka dayandığı ve halkın taleplerine göre yönetimler ve kamu hizmetlerinin programları olan kamu

politikalarını oluşturduğu ve uyguladığı varsayımı beraberinde (Çevik ve Demirci, 2012: 42) belli başlı çekincelerin doğmasına neden olmaktadır.

5.7. Üniversiteler

Üniversiteler; bazı yönleriyle kamu politikasını etkileyen önemli aktörler arasında yer alır. Bilimsel çalışma ve araştırmaların yapıldığı yerler olmalarının gayrısında, genç insanların bir araya geldikleri mecralar olmaları açısından üniversiteler, bundan dolayı kamu politikası ile gündem oluşturmada etkilidirler (Göçoğlu, 2014).

Üniversitelerde yapılan bilimsel çalışmaların genel amacı pratikte insan hayatına ve doğaya fayda sağlayabilmektir. Herhangi bir çevrede oluşturulacak veya uygulanacak olan kamu politikasına, üniversitelerin ilgili alanlarında yapılacak çeşitli çalışmalar ve araştırmalar etkide bulunmaktadırlar. Bu araştırmalar, devam eden rutin bir kamu politikası üzerinde de olabilir. Bilimsel çalışmaların, politika üretim aşamasına olan etkileri, karar verenlerin ve uygulamayı hayata geçireceklerin bu aşamaya müdahil olacak bu çalışmalara bakış açıları son yıllarda farklı disiplinlerce ilgi çekici bulunarak çalışılan bir konudur (Welner, 2011, Bogenschneider, vd., 2013. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 16). Bunun en temel sebeplerinin başında ise, kamu politikasının birçok farklı alanda bulunması ve birçok disiplin ile var olan ilişkilerinin olmasıdır.

Üniversiteler çoğunlukla genç ve dinamik öğrencilere ev sahipliği yapan, nüfus olarak büyük kuruluşlar olmaları sebebiyle de kamu politikasını etkilerler. Öğrenci grupları sınav sistemine, toplumu etkileyen siyasi olaylara, savaşlara, insan haklarının çiğnenmesine, çeşitli iç ve dış politika gibi çeşitli alanlara karşı tepkilerini ortaya koyarlar (Göçoğlu, 2014: 16).

5.8. Uluslararası aktörler

Kamu politikası oluşum evrelerine veya aşamasına etki eden diğer bir aktör ise uluslararası aktörlerdir. Uluslararası kuruluşlar siyasi, ekonomik vb. amaçlar etrafında hükümetler dahilinde veya hükümetler dışında, tek veya çok taraflı yerel, bölgesel veya küresel düzeyde kurulabilirler veya diğer oluşumlar için öncü rol oynayabilirler (Kayrak, 2006: 89. Aktaran: Yalçın, 2017: 18). Kapsayıcı ve özet bir biçimde bu alana yönelik bir değerlendirme yapılacak olunursa şöyle bir ifade söylenebilir: devletlerarası bir oluşum oldukları ve devamlılık arz eden bir sistem geliştirdikleri aynı zamanda da organizasyonel bir yapıda oldukları söylenebilir. Bu yapılar kuruldukları andan itibaren uluslararası arenada etkili ve önemli görevler ve sorumluluklar üstlenmişlerdir (Yalçın, 2017).

Uluslararası aktörlerin üstlendikleri bu görev ve sorumlulukları, günümüz dünyasının giderek globalleşmesi ve merkezileşen bir hal almaya başlaması sonucu giderek artmıştır. Bilhassa 20. Yüzyılın sonları ile 21. Yüzyılın başlarından itibaren, ulus devletler kendi iç örgütlenmeleriyle çözmeyi başaramadıkları, yeni ve küreselleşen yani giderek insanlığın tümünü ilgilendiren problemler, buna örnek olarak ise; edinilmiş bağışıklık eksikliği sendromu -AIDS-, terör, internet suçları, küresel ısınma ve salgın, çevresel sorunlar/felaketler gibi birtakım sorunlarla karşı karşıya kalmıştır uluslararası aktörler. Bu her devleti ilgilendiren ortak sorunlar, bir yandan devletlerin iş birliği içerisinde bulunmalarını zorunlu olarak gerekli kılmış, diğer yandan ise egemenlik tartışmalarının gölgesinde, uluslararası aktörlerin ulusal kamu

politikalarının şekillendirme süreçlerine müdahil olmayı problem olarak gündeme taşımıştır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19. Aktaran: Yalçın, 2017: 18-19).

Ülkeler nezdinde kamu politikalarının üretilmesinde veya tatbikinde özellikle son zamanlarda küreselleşme ve dünyanın bazı konularda tek kutba doğru evrilmesi ile beraber bazı sonuçları ortaya çıktı: gelişmiş ülkelerin ya da uluslararası aktörlerin özellikle gelişmekte olan ülkeler üzerinde yadsınamayacak şekilde etkisinin meydana gelmesi gibi (Çevik ve Demirci, 2012: 49).

Uluslararası aktörler, politik, ekonomik, savunma, güvenlik, kültürel amaçlarla, hükümetler arası ya da hükümet dışı olarak; tek ya da çok taraflı, bölgesel ya da küresel bir ölçekte kurulabilirler (Kayrak, 2006: 89. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 17). Günümüzde ülkelerin mevcut kendi alanları ile ilgili politikalarında belli bir etkiye ve role sahip ulusüstü aktörlere, Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Yeşil Barış (GREENPEACE) ve Avrupa Konseyi (CE) şeklinde güncel örnekler verilebilir (Yıldız, 2011: 6. Aktaran: Göçoğlu, 2014: 17).

Türkiye özelinde, örnek olarak uluslararası kuruluş olan bir kamu politikası aktörü olarak Uluslararası Para Fonu'nu (IMF) ele alırsak; Türkiye planlı kalkınma döneminden itibaren finansal olarak Uluslararası Para Fonu (IMF) ile doğrudan bir borç ilişkisine başlamıştır. Bu dönemden sonra IMF Türkiye'nin özellikle ekonomi politikasına aktif bir şekilde müdahil olmuştur. Taki 2013 yılında IMF'ye son borç taksitinin ödemesinin yapılması ile bu durumun son bulmasına kadar. Diğer bir konu olan Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik süreci ile yapılan müzakerelerde ayrı başlıklar halinde açılan ve birer kamu politikası içeriği olan sosyal politika, ekonomik ve parasal politika, malların serbest dolaşımı, işçilerin serbest dolaşımı, eğitim ve kültür, enerji gibi alanlarda çalışmalar yapılmış ve değişimler yaşanmıştır (Göçoğlu, 2014: 17).

5.9. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Türkiye'de 1960'lı yıllardan sonra ortaya çıkan istikrarsızlıklar özellikle siyasi anlamda, hükümet sistemi ile ilgili tartışmaların yapılmasına neden olmuştur. Bilhassa 1980'li yıllarda hükümet sistemine yönelik arayışlar ciddi biçimde başlamıştır bunun da nedeni; ülkede istikrarı ve refahı sağlamak ve diğer önemli gelişmeleri kaçırmamaktır. Türkiye'de hükümet sisteminin revizyonist, değişim ve gelişmelere açık bir yapıya kavuşturulmasına dayalı münakaşalar, 1980 askeri darbesinden sonra hazırlanan ve aynı zamanda bir darbe anayasası olarak nitelendirilen 1982 Anayasa'sının hazırlandığı dönemde meydana gelmeye başlamış, dönemin önemli siyasetçileri arasında yer alan ve aynı zamanda sırasıyla Cumhurbaşkanı olan Turgut Özal ve Süleyman Demirel'de bu konuya yönelik olarak açıkça tavırlarını ortaya koymuşlardır (Akçakaya ve Özdemir, 2018). Özellikle bu tartışmalar 2003 yılından sonra daha da hararetli bir durum almıştır ve buna yönelik olarak da hem olumlu hem de olumsuz görüşler ülke gündeminde sıkça yer almıştır.

Türkiye'de yaşanan birçok siyasal istikrarsızlık ve buna bağlı olarak gelişen ekonomik, sosyal ve diğer problemlerin ana kaynağı olarak işaret edilen mevcut hükümet sistemi (parlamenter sistem), başkanlık sistemi ile bu problemlerin sahici bir biçimde halledilebileceği ve Türkiye'nin kendi yapısal özellikleri ile çevresel etkenler göz önünde bulundurularak başkanlık

veya yarı başkanlık sistemine geçmesinin kendi lehine ve faydasına olacağıdır (Fendoğlu, 2010: 26-32. Aktaran: Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Mevcut uygulamada var olan geleneksel parlamenter sistemdeki var olan erkler (yasama, yürütme ve yargı) arasında mevcut dengenin zedelendiği ve bu nedenle yürütmenin aleyhine doğru bir sonucun ortaya çıktığı ve bundan dolayı da yürütmenin güçlendirilmesinin gerekli olduğunu beyan etmektedir (Kuzu, 1996: 34. Aktaran: Akçakaya ve Özdemir, 2018). Burhan Kuzu anayasa komisyonu başkanı olduğu zamanlarda verdiği bir röportajda (4 Aralık 2013) parlamenter sistem ile ilgili olarak; Türkiye'de siyasi istikrarsızlıklarının ve bazı hükümet başarısızlıklarının ve bunların sonucunda meydana gelen ekonomik gelişmemenin sebebi olarak düşündüğünü beyan etmiştir (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Türkiye'de parlamenter sistem savunucularına göre başkanlık sisteminin uygulanabilirliğine dair olarak uygun ortamın olmadığı, ülkemizde sistemsel olarak bir problemin olmadığı, Türkiye'deki problemin ana noktasının parlamenter sistem ile ilgili olmadığı varsayılır. Başkanlık sisteminden yana olanların temel argümanları ise günümüze kadar geçen zaman zarfında ülkemizde istikrarın sağlanmasında yaşanan güçlükler ve bunun sonrasında yaşanan zaman ve enerji kayıplarına dayanmaktadır. Göreve gelen yeni hükümetlerin yeteri kadar kontrolü sağlayamayacaklarını, ekonomik ve siyasi istikrarı oluşturamayacaklarını güçlü bir biçimde ifade ederler. Tüm bu etkenleri göz önünde bulundurarak şöyle bir yargıya ulaşılabilir; ülkemizde demokrasiyi zehirleyen darbelere ortam hazırlayan önemli noktalardan birisi de parlamenter sistemdir ki birden çok partinin anlaşması sonucu ortaya çıkan zayıf koalisyon hükümetleri sistemi askeri ve sivil etkilere karşı maruz bırakmıştır (Fırat, 2019: 17).

Başkanlık sistemi ile ilgili olarak pozitif anlamda yorumlar kadar negatif yorumlarda bulunmaktadır. Mesela tüm hükümet sistemlerinin olumsuzluklara neden olabileceğini bundan dolayı hükümet sistemini değiştirmekten ziyade yürürlükte olan parlamenter sistemin aksayan ve köhne yönlerini düzeltebilecek ve revize edebilecek mekanizmaların ortaya konulması üzerinde durmuştur (Yazıcı, 2005: 127-128. Aktaran: Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Başkanlık sistemin de katılımcı demokrasinin daha işlerlik kazanabilmesi için "önce yapalım, eğer çok tepki alırsak değiştiririz" biçiminde ki yönetim düşüncesinden uzaklaşması gerekir. Politikaya etki eden sivil toplum kuruluşları ele aldığında; bu kuruluşların Amerika Birleşik Devletleri'nde iç ve dış siyasete dair politikalarının hem oluşum hem de uygulama evrelerinde ciddi bir oranda etkiye sahiptirler. Bu katılımcı bakımından oldukça önemli bir safhadır. Sivil toplum kuruluşlarının kendi çıkar ve isteklerini ülke siyasetine dahil edebilmelerinin ön koşulu destek verdikleri adayın başkan olmasına bağlıdır. Bundan dolayı bazı başkan adaylarına desteklerini açıktan vermekten geri durmazlar. Başkan adayının seçilmesinden sonra vadettikleri ile uygulayacakları politikalarının taslaklarının hazırlanmasında genellikle bu tür kuruluşlar oldukça etkili bir şekilde rol almaktadırlar. Halkın aktif bir şekilde yer aldığı halk oylamaları ele alındığında; doğrudan demokrasinin en net şekli olan bu uygulama Amerika Birleşik Devletleri'nde ülke düzeyinde tam olarak olmasa bile eyaletlerde görülmektedir (Fırat, 2019: 17).

Başkanlık sisteminde hem güçlü bir parlamento hem de güçlü bir yürütmeyi yapısında taşıyamaz. Başkanlık sistemi uzun vadede entegrasyonu ve intibak ile istikrarı öngörse de bunu

geniş anlamda istifade edilen siyasi istikrar ile karıştırılmamasının önemli olduğunu ifade etmektedir. Bide başkanlık sisteminde parlamenter sistemde var olan ve tıkanmaların önüne geçecek mekanizmalar olan güvenoyu ve fesih yetkisi gibi kavramlar bulunmaz bu da tabii olarak siyasi istikrarsızlıkların doğmasına neden olabilmektedir (Özbudun, 2015. Aktaran: Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Ülkemizde daha önce uygulanan parlamenter sistem, katılımcı bakımından ele alındığında; anayasal erkler olan yasama, yürütme ve yargıya dair olarak Türkiye'de uygulanmış parlamenter sistemde, sadece yasama erkinin seçimle göreve geldiği ve bu minvalde bu erkten yürütme yani hükümetin oluşturulduğu görülmektedir. Sadece yasama erkini halkın seçmesi sebebiyle uygulanmış parlamenter sistemin daha az katılımcı nitelikte olduğu ifade edilebilir. Parlamenter sistemde aralıklar ile yapılan seçimlerde adayların parti merkezlerince belirlenmesi ve bunların seçilmesi, ortaya konulan millet iradesi ile örtüşmemektedir. Ayrıca yasama organını belirleyen seçmenlerin hükümeti seçme şansları bulunmamaktadır. Parlamenter sistemde bi hayli ortaya çıkan ve istenmeyen durumlardan biri olan koalisyon hükümetlerinde ise partiler istekleri dışında fakat mecburi olarak başka bir parti ile iktidarı paylaşabilmektedirler. Bu şekilde partiler, istenilen başarıyı elde edemediklerinde veya beklenilen performansı gösteremediklerinde bütün sorumluluğu diğer partilere yükleyebilmekte, seçmenler hesap sormakta şaşırabilmektedirler (Fırat, 2019: 17-18).

Başkanlık ile yarı başkanlık sistemlerinin Türkiye'nin mevcut yapısına ve şartlarına elverişli olmadığını ve belli başlı sakıncalar ile krizlerin yaşanmasını kolaylaştırdığını ileri sürmektedir (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Sonuç olarak ise, Türkiye bakımından mevcut şartları dikkate alarak parlamenter sistemin daya uygun olacağını ileri sürenlere göre bu sisteminin aksayan yönlerinin iyileştirilmesi ve istikrarsızlıklara neden olan noksanlıklarının günün şartlarına uyarlanarak parlamenter sisteme devam edilmesinin daha sağlıklı olacağı; başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerinin daha uygum olacağını ileri sürenler ise bu sistemlerin ülkenin şartlarına uyarlanması ile şekillendirilmesini ve Türkiye'nin mevcut parlamenter sistemi derhal bırakmasını telkin de bulunmuşlardır (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Cumhurbaşkanlığı-Hükümet tartışması yaşanmamalıdır çünkü Türkiye'deki siyaset bundan olabildiğince etkilenmektedir. Ülkemizde yaşanan darbelerin sebeplerin genellikle Meclisin tıkanmış olmasıdır. Başkanlık sisteminde ise daha etkili ve verimli bir devlet-millet ilişkisi ortaya çıkacaktır ve sistem gereği düalist bir parti sistemi olacağından küçük ve ayrıca büyük roller üstlenmeye çalışan partiler olmayacaktır (Fendoğlu, 2012: 52).

Başkanlık sistemi ile birlikte tiranlığın geleceği ve despotizmin boy göstereceği abartılı bir yorum ve netice itibari ile eksik bir değerlendirmedir. Türkiye'de başkanlık sisteminden önce TBMM birçok genel seçimden sonra tıkanmakta ve bunun sonuncunda koalisyonlar meydana gelmekte ve bununlar beraber istikrarsızlık baş göstermekteydi. Başkanlık sistemine karşı olanlar genellikle Güney Amerika ülkelerini öne çıkarmaktadırlar. Lakin bunu yaparlarken de şunu gözden kaçırmaktaydılar, Türkiye tarihsel, yönetsel ve milli kültür olarak o ülkelerden olabildiğince farklılaşmaktaydı. Ayrıca başkanlık sistemi kendi yapısı gereği Türkiye şartlarına daha uygun olduğunu ifade etmekte fayda var (Fendoğlu, 2012: 52).

Türkiye'nin en büyük sorunlarından birisi istikrar idi. Son 50 yıldan bu yana bu sistem devam ede gelmekteydi. Büyük hayallerle istikrar, güçlü hükümet, yürütmenin üstünlüğü vb. ile meydana gelen 1982 Anayasası'nın ve 2018 yılına kadar yapılan birçok büyük değişikliğin dahi bazı problemlere çözüm üretmede yetersiz kaldığı görülmektedir bundan dolayı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en iyi şekilde uygulanması gerekmektedir bu tür problemleri çözmek adına. Cumhurbaşkanını halkın seçmesi ile beraber Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi daha çok yarı başkanlık sistemine yaklaştığı açıktır (Fendoğlu, 2012: 54).

Tüm bu tartışmaların nihayetinde 16 Nisan 2017 tarihinde anayasa değişikliğine dair bir referandum gerçekleşmiştir. Bu anayasa değişikliği referandumu sonucunda 6771 kanun numaralı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 1982 Anayasasında bazı değişiklikler yapılmış (hepsi hükümet sistemi ile ilgili değil) ve bunun sonucunda, hükümet sistemi değiştirilmiş ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiştir (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Aslında hükümet sistemleri basite indirgenecek olunursa, başkanlık sistemi, kuvvetlerin sert ayrımına dayanır. Örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri, Güney Kore ve Brezilya. Parlamenter sistem kuvvetlerin yumuşak ayrımına dayanır. Örnek olarak Almanya, Kanada ve Japonya. Parlamenter sistem iki biçimde meydana gelmektedir. Birisi az önce sayılan ülkelerde uygulanan sistem ve diğeri de Fransa'da uygulanan yarı başkanlık sistemi (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Türkiye'nin yeni hükümet sistemi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi) birçok farklı hükümet sisteminden farklı tonlarda özellikler barındırmaktadır:

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin odak noktası ve yoğunluk merkezi esasında şu konu üzerinde olmuştur: ABD başkanlık sistemi ile birçok benzerliğinin olması ile beraber farklılaşan özelliklerinin de bulunduğu, aynı şekilde parlamenter sistemden ise olabildiğince uzak olan, yeni sistemin herhangi bir hükümet sisteminin bire bir aynısı olmadığı ve Türkiye'ye özgü nitelikleri taşıyan bir hükümet sistemi olduğudur (Güler, 2018).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bulunan Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının özel kalem müdürlükleri, danışmanlar, Cumhurbaşkanı Sözcüsü, İdari İşler Başkanlığı, Ofisler, Bağlı kuruluşlar ve Politika Kurulları ABD'den görülüp alınmıştır (Gülener ve Miş, 2017: 12-13. Aktaran: E. Akman, 2019: 41). Devletin meydana geldiği üç temel erkten biri olan yürütme erki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile neredeyse yeni bir forma kavuşup farklılaşmıştır (E. Akman, 2019).

Başkanlık sisteminin savunucularının önemli argümanlarından biri, parlamenter rejimin dünyaya artık ayak uydurmakta sorunlar yaşadığıdır. Bu sistemde ana aks daha önce bahsedildiği üzere istikrardır. Farklı bir açıdan bakıldığında ise Türkiye'de başkanlık sisteminin var olmasını isteyenlere göre güçlü ve etkili bir hükümetin var olması gerekmektedir. Bide şunu belirtmekte fayda var: başkanlık sistemi monist bir yapıda olduğu için başkan gücün yegâne sahibi olduğu için yürütmede ciddi bir uyum ve sorumluluk var olmaktadır. Başkanlık sistemi ile parlamenter sistemde olduğu gibi cumhurbaşkanı ile başbakan arasında olası ortaya çıkabilecek problemlerin yaşanmaması hedeflenmiştir. Başkanlık sisteminde yasama erkinin

güven oylamasına tabi olmayan bir başkan olacağı için başkanlık süresince iktidara istikrar ve politikalarına süreklilik kazandırma şansı var olabilecektir (Aydın, 2016: 39).

Konu demokrasi bakımından ele alındığında ise, başkanlık sisteminde başkan veya cumhurbaşkanı doğrudan seçmenlerce seçildiği için demokratik meşruluğu elde etmektedir. Fakat bu hükümet modelinde başkan az bir farkla seçimi kazanabildiği durumlarda toplumun geri kalanının isteklerini karşılayamayabilir ve bundan dolayı da parlamenter sisteme göre daha az demokratik sayılabilmektedir (Aydın, 2016: 41).

Başkanlık sisteminde hesap sorulabilirlik daha basite indirgenmiştir çünkü halk direk olarak başkandan sormaktadır. Başkan burada parlamenter sistemde olduğu gibi başarısızlığı başkasına atamaz ve sorumluluktan kaçınamaz. Yalnız bazen Başkan Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu üzere ihtiyaç duyduğu kanunların meclisten çıkmaması ile ilgili olarak başarısızlığı ve sorumluluğu yasama erkine yüklemesi pek mümkündür (Aydın, 2016: 41).

Politik olarak ayrışma-kutuplaşma bakımından ele alındığında, başkanlık modelinde doğası gereği seçimi kazanan her şeyi kazanmakta, kaybeden her şeyi kaybetmektedir bu da sistemin tekçi sui generis özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bazı yönetim bilimcilerce başkanlık modelinde iktidarı ele geçirme yarışının yalnız yürütmeyi elde etmek için olmadığını, başkanlığı kaybedenlerin ise mecliste üstünlük elde etmelerinin ve güçlü temsil olanaklarına sahip olduklarının bu sebeple başkanlık modelinde yürütmenin bölünmezliğinin politik yarışı ya hep ya hiç mücadelesine benzeyeceği şeklinde tenkit edenlerin haklı olmadıkları ifade etmektedirler (Aydın, 2016: 41-42).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme organı: 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 8. Maddesinde belirtilen hususlarda 2017 yılında yapılan bir referandumla bazı değişiklikler yapılmış ve bununla beraber kuvvetlerin sert ayrımı benimsenmiş, yürütme yetkisi devletin sorumsuz kanadı cumhurbaşkanı ile sorumlu kanadı olan bakanlar kurulundan alınarak tümüyle cumhurbaşkanına tanınmıştır, bu suretle cumhurbaşkanı kendi belirleyeceği kişiler (bakanlar) ile kendi kabinesini kurmaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Parlamenter sistemde, cumhurbaşkanı tarafından başbakana verilen hükümeti kurma görevi sonucunda başbakanın kurduğu hükümet parlamentoda güven oylamasına tabi iken, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanının kabineyi oluşturmak için seçtiği kişilerin/bakanların parlamento tarafından herhangi bir şekilde bu tür bir uygulamaya yer yoktur (Akçakaya ve Özdemir, 2018). Dayanağını ve meşrutiyetini halka dayandıran cumhurbaşkanının ortaya koyduğu ve şekillendirdiği kabinenin/hükümetin diğer bir kuvvet tarafından uygun bulunmaya yönelik bir şeyin söz konusu olamayacağı ve geçmişte Türkiye'nin siyasi yaşamında var olan güven oylamasına takılıp kurulamayan (Tekin ve Okutan, 2012: 217. Aktaran: Akçakaya ve Özdemir, 2018) ya da güvensizlik oyu sonucu düşürülen hükümetler artık bu sistemde olmayacaktır.

Mevcut anayasanın parlamenter sistemde, cumhurbaşkanı ile bakanlar kuruluna birlikte tanıdığı sorumluluk, yeki ve görevler, kabul edilen ve geçilen cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yalnız cumhurbaşkanına tanınmıştır; örnek olarak ise şöyle bir cümle yazılabilir: 1982 anayasanın 15. maddesinde yer alan temel hak ve hürriyetlerinin kullanılmasının durdurulması, 73. maddesinde yer alan vergi ile ilgili hükümler ve 93.maddesindeki meclisin ara verme veya

tatil sırasında toplantıya çağrılması ve benzeri durumların yaşanabileceği zamanlarda cumhurbaşkanı (Akçakaya ve Özdemir, 2018) asli yetkili ve görevli kılınmıştır. 1982 Anayasası'nın 101. maddesinde 6771 sayılı kanun gereği yapılan değişiklik sonucu Cumhurbaşkanının özellikleri ve belirlenmesi açıklanmıştır:

Yine aynı şekilde 1982 Anayasası'nın 104. maddesinde 6771 sayılı kanun gereği yürütmeye yönelik yapılan değişiklik sonucu: Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği referandumu sonucu Anayasa'nın 101. maddesinde yapılan değişikliklerin direkt cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile saf bir biçimde alakalı olduğunu belirtmek oldukça uzak bir yorum olacaktır ve söz konusu bu madde de yer alan ifadeler yalnız cumhurbaşkanının adaylık süreci, seçim süreci ve bir siyasi parti ile ilişiğinin olup olmayacağı ile müteallik bir durumun gerçekleşip gerçekleşmeyeceğidir (Akçakaya ve Özdemir, 2018). Bu referandum öncesinde anayasada yer alan cumhurbaşkanı seçilen adayın varsa partisi ile ilişiğinin kesileceği ifadesi yeni sistem olan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer almamaktadır. Yapılan değişiklik sonucu Anayasa'da böyle bir hükmün yer alması cumhurbaşkanının herhangi bir partinin üyesi veya genel başkanı olmasına dair engelleri kaldırması, hükümet sisteminin "partili cumhurbaşkanlığı sistemi" şeklinde anlaşılmasına ve yorumlanmasına bazı noktalarda neden olmuştur (Akçakaya ve Özdemir, 2018). Partili cumhurbaşkanlığı sistemi, cumhurbaşkanlığı seçilen kişinin daha önce aday olduğu veya hali hazırda aktif bir biçimde aday olduğu parti ile fiili ve hukuki ilişkisinin devam ettiği ya da genel başkan vasfını koruduğu bir sistemsel bir mekanizma şeklinde tanımlanan ve uygulama alanı dar olan yeni ve melez bir sistemdir (Korkmaz, 2016: 55. Aktaran: Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Parlamenter sistem var olan cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı ile alakalı görevleri belirtilen ve bu minvalde yapılan sınıflandırma cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de yapılabilmektedir. 2017 yapılan anayasa değişikliğinde anayasanın 104. maddesi de gerekli değişikliklerden nasibini almış ve bu madde de yer alan hükümler şu şekilde değişikliğe uğramıştır: cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde "yasama ile ilgili olanlar", "yürütme alanına ilişkin olanlar" ve "yargı ile ilgili olanlar" fıkraları kaldırılmış ve yeni anayasada cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde herhangi bir sınıflandırma yapılmasına yönelik bir çalışma olmamıştır (Akçakaya ve Özdemir, 2018). Fakat 2017 referandumu sonucunda yapılan değişiklikler dikkatle ele alındığında cumhurbaşkanına dair tanınan yasama, yürütme ve yargı ile ilişkili görev ve yetki değişiklikleri şu şekilde kategorize etmek mümkündür:

Yasama ile ilgili olan görev ve yetkilerindeki değişiklikler: 2017 anayasa referandumu sonucu yapılan değişiklikler itibari ile yasamaya dair cumhurbaşkanına verilen yetki kapsamında: anayasa madde 93'te düzenlenen; Meclis, bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir; ara verme veya tatil sırasında […] Cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılır (1982 Anayasası 93. Madde) şeklinde bir düzenleme yapılmıştır ve 104. madde de: gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar. Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında meclise mesaj verir (1982 Anayasası 104. Madde). Diğer madde ise 116. madde: Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde,

Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır (1982 Anayasası 116. Madde).

Yürütme ile ilgili olan görev ve yetkilerindeki değişiklikler: 2017 anayasa değişikliği referandumu ile cumhurbaşkanına, cumhurbaşkanı yardımcısı ilk defa tahsis edildi ve bakanları seçmek ve görevlerine son vermek, üst düzey kamu yöneticilerini belirleyip atamak ve aynı şekilde görevlerine son vermek ve bunların atanmalarına dair usul ve esasları, kendisine verilen yetki kapsamında cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleyebilmektedir (Akçakaya ve Özdemir, 2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendi yapısı gereği başbakanlık makamını kendi içinde barındırmamasından dolayı ve bu makama atanacak kişinin (başbakan) hem atamasının yapılması hem de aksi bir durumda istifasını kabul etmek ifadesi ile başbakanın önerisi sonucunda bakanları atamak ve görevlerine son vermek gibi maddeler kabul edilen yeni anayasada bulunmamaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Cumhurbaşkanının yürütmeye yönelik eskiden var olan fakat cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yeni bir forma dönüşen cumhurbaşkanlığı kararnamesidir. 2017'de kabul edilen anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına, yürütme yetkisine dair alanlarda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınmıştır. Tabi bu kararnamelerin hangi alanlarda çıkarılacağı ve sınırlarının neler olduğu anayasada çizilmiştir. Bu anayasa hükmüne göre, temel haklar ve kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler ile ilgili, anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, kanunda açıkça düzenlenen konularda, cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır şeklinde bir düzenleme mevcuttur. Bu anayasal hükümden şöyle bir çıkarım yapılabilecektir: normlar hiyerarşisinde cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunların altında olduğu açıkça söylenebilir (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi birçok hararetli tartışmanın ortak konusu olmuştur 2017 anayasa değişikliği hazırlık sürecinde. Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkinin belli başlı çekincelerin doğmasına neden oldu: hem parlamentonun etkinliğinin azalacağının hem de cumhurbaşkanını otoriterliğe özendireceğini ve buna paralel olarak bir meyilin meydana geleceğini ifade edenler olsa da Anayasa bu yetkinin yalnızca kanunda açıkça düzenlenen alanları içereceği ve kanuna mugayir bir durumun olamayacağını pek iyi bir biçimde izahata kavuşturmaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı makamı, Türkiye Cumhuriyeti'nde uygulanan anayasaların hiçbirinde yok iken 2017 yılı anayasa değişikliği referandumu ile cumhurbaşkanına bir veya daha fazla cumhurbaşkanı atayabilme yetkisi verilmiştir yine aynı usulle cumhurbaşkanı makamının herhangi bir nedenden dolayı boşalması durumunda 45 gün içinde yeni cumhurbaşkanı seçilene kadar, cumhurbaşkanı yardımcısı cumhurbaşkanına vekalet edip gerekli yetkilere sahip olup kullanabilecektir (Akçakaya ve Özdemir, 2018). Parlamenter sistemde bu vekalet makamının TBMM başkanına tanınmış olduğu fakat yeni sistemle cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının tesis edilmesi, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sert kuvvetler (yasama-yürütme) ayrılığının büyük bir nişanesi durumundadır. Mevcut tüm hükümetlerde veya hükümet sistemlerinde yürütmenin bir parçası olan bakanlıkların, kurulmaları, kaldırılmaları, görev ve yetkileri ile teşkilat yapılarına dair düzenlemeler

cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılmaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Anayasa değişikliğine dair yapılan referandum sonucu: kamu yönelik politikaların belirlenmesinden milli güvenliğin sağlanmasına ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasına, TBMM'ye karşı artık bakanlar kurulu değil, cumhurbaşkanı asli sorumludur (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin parlamenter sisteme nazaran daha fazla siyasal istikrarı sağladığı düşünülmektedir. Bu düşüncenin ana nedenlerinden biriside şudur: G. Bingham Powell 1965 ve 1977 yıllarında birçok ülkeyi parlamenter sistemi ve başkanlık sistemini hükümet istikrarı açısından incelemesi ve şu sonuca varmış olmasıdır: hükümet istikrarı bakımından parlamenter sistemlerin ortalaması 22 ay ile tespit edilmişken başkanlık sistemlerinde bu verinin 36 ay olarak tespit edilmiş olmasıdır (Kiremitci, 2019:197).

Başkanlık sistemlerinin parlamenter sistemlere nazaran yürütme istikrarı bakımından daha paya sahip olmasının ana sebeplerinden biri de devleti oluşturan yasama ve yürütme erklerinin sert bir biçimde birbirinden ayrılmış olmasıdır. Malum olduğu üzere başkanlık sisteminde başkan birkaç istisnai hal dışında sabit bir biçimde görevde kalabilmektedir. Bu istisnai haller dışında başkanın görevde kalması bir yandan da yürütmeye istikrar kazandırmaktadır. Parlamenter sistemde ise bazen yasamanın güçlü olması veyahut da yürütmenin bazen güçsüz olması ya da tam tersi durumların yaşanması sistemi kırılgan bir yapıya dönüştürmektedir. Buda beraberinde tabii olarak hükümetlerde istikrarsızlığı getirmektedir (Kiremitci, 2019:197-198).

Yargı ile ilgili olan görev ve yetkilerindeki değişiklikler: 1982 Anayasası 2017'de yapılan anayasa değişikliği referandumu öncesinde cumhurbaşkanının yargı ile görevi ile alakalı şu hususları barındırıyordu: Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, HSYK üyelerini seçmek ve Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirmek ve yetkilerini kullanmak (Akçakaya ve Özdemir, 2018). 2017'de yapılan anayasa değişikliği ile Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kapatılmış, bir önceki cümlede adı geçen diğer yargı mensuplarının atanması ile ilgili maddeler cumhurbaşkanının görev ve yetkileri başlığı altında ele alınmamış yüksek mahkemeler kısmında ele alınmıştır (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin güçlü ve zayıf yönleri: Her hükümet sisteminin kendi içinde bazı güçlü ve güçsüz yönleri bulunur bu sebeple cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin de diğer hükümet sistemlerine göre bazı zayıf ve güçlü yönlerinin olduğunu söylemek pek ala mümkündür.

Yürütme erkinin sağlam bir şekilde hem etkinliğinin hem de düzenliliğinin var olabilmesinde parlamentonun çıkaracağı ve kabul edeceği kanunlar oldukça kritik bir role sahiptir. Parlamentonun çıkardığı kanunların, yürütmenin benimsediği ve uyguladığı politikalar ile farklı olması durumunda idari işlem ve eylemlerde bazı problemler ortaya çıkacaktır. Bu olay mevcut sistemin handikabı olarak değerlendirilebilir. Fakat başka bir açıdan ise parlamentonun

yürütmenin belli başlı eylem ve işlemlerin de denge kontrol ve denge görevi görmesi olumlu bir yön olarak söylenebilir (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

ABD'de var olan başkanlık sisteminde olduğu gibi, seçimlerin yenilenememesi yani hükümet sürelerinin sabit olması vb. durumlar cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bulunmamaktadır. Sistemin kendine has bu özelliği, başkanlık sistemine göre olumlu bir durum olarak nitelendirilebilir, şundan dolayı cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ile yürütme arasında meydana gelen sorunlar neticesinde, seçimlerin erkene alınmasına karar verebilecek, bu sayede olumsuz bir durumun varlığı giderek artıyorsa seçimlerin yenilenmesi ile sistem kendini tıkanıklıktan kurtarmış olacaktır (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Parlamenter sistemde yumuşak güçler ayrımının benimsenmesi, parlamentoda değişken barajlara bağlı olarak sayısal olarak birçok siyasi partinin olması, siyasi partilerin tek başına iktidar olamaması ve bunun sonucunda hükümeti oluşturmak için kurulan koalisyonlarda, genellikle istenilen performansı ve başarıyı gösterememeleri veya güvensizlik oyu varlıklarına son verilmesi, bu etkenler bağlamında bu koalisyonların doğal olarak ömürlerinin kısa olması, koalisyon hükümetlerinin parçalı ve bir araya gelememeleri ve bundan dolayı karar mekanizmalarının işlevsizleşmesi gibi durumların ortaya çıkmasına sebep olabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine baktığımızda ise parlamentoda birçok partinin olması dahi, hükümetin kurulamaması veya kurulan hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülmesi olayı yoktur bundan dolayı bu çerçevede cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, parlamenter sisteme göre daha uzun ömürlü hükümetler ve en önemlisi de siyasal istikrar ve düzen de etkili olabilecektir (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Yürütme erkinin daha iyi işleyebilmesi ve işlevsel bir yapıda olması için kanunen kendisine verilen yetki ve görevleri yerine getirmesi bakımından parlamentonun çıkardığı yasalar önem arz etmektedir. Yasama erkinin yasama faaliyetlerinde yetersiz kalması veya karar alamaması, sistemin tıkanmasına neden olmayacağı veyahut bu tür bir durumda cumhurbaşkanı, kendisine tanınan yetki kapsamında cumhurbaşkanı kararnamesi ile müdahalede bulunup sistemin aksamasına engel olacaktır. Bu yetki ile cumhurbaşkanlığı sistemi parlamenter sistem ile farklılaşmaktadır. Bu tür tıkanmalar ve uyumsuzluklar geçmişte uygulanan parlamenter sistemde oldukça sık karşılaşıldığından cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bu durumları tolere eden veya yaşanmasını engelleyecek sistemi kendi içerisinde sağlamaya yönelik bir mekanizma geliştirmiştir. Hatta parlamenter sistemde başbakan ile cumhurbaşkanı arasında istenilmeyen hadiselerin yaşanması veya sorunların ortaya çıkması ülke sathında büyük bir huzursuzluğa sebebiyet verebilmektedir; yürütmenin kendi iç sorunlarını bırakıp, yasama ile yürütme arasında meydana gelebilecek problemler açısından ele alınacak olunursa; cumhurbaşkanlığı sisteminin bu tür yönleri parlamenter sistemden daha üstün, elverişli ve güçlü olduğunu söyleyebilmek hiç de zor olmasa gerek (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Herhangi bir ülkede uygulanan hükümet sisteminden kaynaklı siyasi istikrarsızlık veya uyumsuzluklar ortaya çıkabileceği gibi, hükümet sistemi fark etmeksizin meydana gelebilecek ve siyasal istikrar için tehlike doğurabilecek durumlar da vardır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi geçmişte uygulanan parlamenter sistem kaynaklı sorunlara ve siyasal istikrarsızlığa neden olan olaylara çözüm üretebilecek, fakat hükümet sistemi dışında meydana gelen, mevcut

tüm hükümet sistemlerinde ortaya çıkabilecek olan bazı problem ve uyumsuzluklara karşı diğer birçok sistem gibi herhangi bir çözüm sağlamayabilir (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütmenin tek başlı olması ve tek kişiden oluşması ve yine Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile başkanlık sisteminin iki asli özelliğini bünyesinde barındırmaktadır. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı ve Meclis'in karşılıklı olarak birbirlerinin hukuki varlığına son verebilmesi parlamenter sistemde görülen bir özelliktir. Bu itibarla kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, nev'i şahsına münhasır (sui generis-kendine özgü) bir hükümet sistemidir. Buna karşılık Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tanımlanmasının sistemin işleyişi bağlamında da değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanı ve Meclis tarafından seçimleri yenileyebilme yetkisinin pratikte kullanılması beklenmemektedir. Başka bir deyişle Cumhurbaşkanının fesih yetkisine başvurmaması ve Meclis'inde öngörülen nitelikli çoğunluk sebebiyle seçimleri yenileyememesi sebepleriyle sistemin temel olarak bir başkanlık sistemi şeklinde işleyebileceği öngörüsünde bulunulabilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının etkileşimlerinde önem arz eden bütçe düzenlemesinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Sisteme özelliğini veren yönlerden birisi olarak da yeni bütçe düzenlemesi görülebilir. Buna göre bütçe kanunu kabul edilmediği takdirde Cumhurbaşkanının yeniden değerleme oranında önceki yıl bütçesini uygulamaya devam edebilmesi mümkündür. Bu durumun sistemin tıkanmasını önleyen bir araç olduğu söylenebilirse de diğer taraftan yasama ve yürütmenin demokratik ilişkisinde eleştirilebilecek şekilde Cumhurbaşkanının konumunu güçlendiren yönü de göz ardı edilemez.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde merkezi yönetim şu şekilde örgütlenmiştir: cumhurbaşkanlığı politika kurulları, cumhurbaşkanlığı ofisleri, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesi ile birlikte, Türkiye'de cumhurbaşkanlığı politika kurulları ile cumhurbaşkanlığı ofisleri kamu yönetimi teşkilatında yeni kamu politikası aktörleri olarak yer almışlardır (E. Akman, 2019).

5.9.1. Cumhurbaşkanlığı politika kurulları

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girmesi ile beraber politika kurulları ile ofisler kurulmuştur ve bu sayede kamu politikalarının belirlenmesinde ana üs olarak cumhurbaşkanlığı belirlenmiş ve politikaların değerlendirilmesinde veyahut hayata geçirilmesinde cumhurbaşkanı asıl sorumlu hale getirilmiş ve etkinlik alanı artmıştır (Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018: 316. Aktaran: E. Akman, 2019). Politika kurulları kamuya dair politikaların oluşturulmasında oldukça ehemmiyet gösterilen bir oluşumdur. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde bulunan politika kurulları; doğrudan cumhurbaşkanı ile çalışma ve olabildiğince bürokrasiyi minimum düzeye indirmek veya yok etmek amaçlı, bakanlıklar ile de doğrudan ve birlikte çalışma ve politikaların üretilmesinde önemli bir konuma sahip olduğunu söylemek mümkündür (E. Akman, 2019). Politika kurulu; cumhurbaşkanının etkili ve yoğun bir biçimde kamu politikasını üretmesinde ve şekillendirmesinde önemli bir yere sahiptir ayrıca uygulamada değerlendirildiğinde genellikle danışma ve tavsiyeye dönük bir yapı arz ettiği söylenebilmektedir bu nedenle kurmay bir erk olarak faaliyet göstermektedir ayrıca ülke uygulamalarında farklı olarak değerlendirilmektedir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 3. Aktaran: E. Akman, 2019).

Amerika Birleşik Devletleri'nde politika kurulları "Başkanın Yürütme Ofisi" (Executive Office of the President) olarak isimlendirilmektedir, Başkanın Yürütme Ofisleri", başkanın idari sorumluluğunu kusursuz bir biçimde yerine getirebilmesi amacıyla ofis veya konsey biçiminde ortaya çıkarılmıştır (Ç. Akman, 2019: 664. Aktaran: E. Akman, 2019). ABD'de ofis üyeleri ile konsey üyeleri karmaşık bir yapıda olabileceği gibi sadece kamudaki bürokratlardan da meydana gelebilir ve ABD'de başkanlar bu tür mekanizmaların kurulmasında veya kaldırılmasında oldukça yetkili kılınmışlardır (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 3. Aktaran: E. Akman, 2019). Türkiye ve ABD'deki bu mekanizmalar karşılaştırılacak olunursa, başkanların bu mekanizmalar ve oluşumlar üzerinde oldukça güçlü ve yetkili oldukları ve benzer sorumluluklar üstlendikleri söylenebilmektedir (Ç. Akman, 2019: 665. Aktaran: E. Akman, 2019).

Politika kurullarının görev alanları veya hangi hususlar gözetilerek oluşturuldukları 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirtilmiştir. Bu kararnamede yer alan politika kurulları (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 20. madde):

a) "Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu.

b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu.

c) Ekonomi Politikaları Kurulu.

ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu.

d) Hukuk Politikaları Kurulu.

e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu.

f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu.

g) Sosyal Politikalar Kurulu.

ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu".

Politika kurullarının görev ve yetki alanları az önce belirtildiği üzere 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirtilmiştir (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 22. madde):

a)" Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek.

b) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak.

c) Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,

ç) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek.

d) Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü

alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak.

e) Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak.

f) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.

g) Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak.

ğ) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak".

Kurullara ait görevler ve sorumluluklar ve yetkiler 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ikinci bölümünde belirtilmiştir; 23-31. maddeler her kurulunun kendi görev ve sorumluluk alanı çizilmiş ve ayrıntılı bir biçimde açıklanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının sahip olduğu yetkiler ve sorumluluklar ele alındığında, sorumlu tutulan alanlara göre kamu politikaları üretme, geliştirme ve tavsiye vb. konularda kendilerine dikkate değer bir etki alanı oluşturulduğu söylenebilmektedir (E. Akman, 2019).

Politika kurullarının meydana gelişi: kurullar en az üç üyeden oluşmaktadır ve başkan ise cumhurbaşkanıdır, cumhurbaşkanı bulunmadığı zamanlar kendi yerine politika üyelerinden birini vekil tayin eder, politika kurullarının bütçe ve personel gibi ihtiyaçları Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından karşılanacağı belirtilmiştir (E. Akman, 2019).

Politika kurulları, Cumhurbaşkanının ilgilendiği ve üzerinde durduğu meselelere dair çalışmalar yapmak ve bunun sonucunda tavsiyeler oluşturmak ve bunun sonucunda yapılan çalışmaların gerçekleştirilmesi için faaliyette bulunacaklardır buda aslında politika kurularının kamuya yönelik politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecinde önemli bir etken olduklarını göstermektedir (E. Akman, 2019). Politika kurulları kendi alanlarına yönelik olarak politika üretme aşamasının daha güçlü hareket edebilmesi için belli başlı analizler yapıp, resmi veya gayrı resmi politika aktörleri ile görüşüp ve çalışmalar yaptırabileceklerdir (Akıncı, 2018: 2139-2140. Aktaran: E. Akman, 2019).

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 33. maddesinde düzenlenen politika kurullarının çalışma usul ve esaslarında "Kurulların görev alanlarıyla ilgili toplantı ve çalışmalara; bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum ile özel sektör temsilcileri, akademisyenler ve yerli veya yabancı uzmanlar davet edilebilir" fıkrası ile bakanlıklarda oluşturulan kanun tasarı taslaklarının üretim aşamasına mevcut tüm aktörlerin dahil edilmesi amacı ile ortak bir nokta olup, bu aksamayı iyileştirmesi bakımından önemli bir avantaj olarak karşımıza çıkmaktadır (E. Akman, 2019).

Ekseriyetle politika kurullarının hepsine politika ve strateji üzerine çalışma görevi verilmiştir sadece Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu'na diğer kurullara tanınan geniş yetkiler ve özgür bir hareket alanı kadar yetki ve serbestiyet tanınmamıştır; diğer kurullara "strateji önerisi geliştirmek" ve "etki analizi yapma" gibi birtakım görevler verilirken, Kültür ve Sanat

Politikaları Kurulu'na ise sadece "stratejilerin belirlenmesine yardımcı olmak" görevi verilmiştir: en nihayet olarak ise şu söylenebilir; kurullar arasında genel görev ve yetki konusunda tam anlamda bir eşitliğin varlığından bahsedemeyiz (E. Akman, 2019).

5.9.2. Cumhurbaşkanlığı ofisleri

Ofisler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile meydana gelen yeni kamu politikası aktörlerinden biridir (E. Akman, 2019). Daha çok başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde doğrudan başkana bağlı, kendi araştırma alanlarına giren konulara dair bilgileri toparlayan ve derleyen, kamu politikasına dair verileri elde eden ve bunlara yönelik farklı politika önerileri geliştiren kurumsal yapılardır. Bununla beraber ofisler bazı ülkelerde eşgüdümleme ve değerlendirme sorumluluklarını da yerine getirmektedir bundan dolayı ofisler, kamu politikası üretilmesinde ve yürütülmesinde önemli bir role sahiptirler (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 2-3. Aktaran: E. Akman, 2019).

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525. maddesin de geçtiği üzere verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur. Sayılan bu dört ofis ile ilgili olarak da kamu politikası oluşumunda ofislere verilen görev ve sorumlulukları içermektedirler aynı zamanda yine bu kararnamenin 527. maddesinde bu ofislerin yetki görev ve sorumlulukları açıkça belirtilmiştir (E. Akman, 2019).

Ofislerin görevleri incelendiğinde analiz, raporlama, proje üretme ve geliştirme, koordinasyon, iş birliği yapma belli konularda öncülük etme ve öneri geliştirme şeklinde bir ayrım yapılabilir ve şunu da belirtmek gerekir ofisler ile politika kurulları arasında görüşmeler ve iş birlikleri için çalışma yapma gibi görevleri de bulunmaktadır. Kamu politikası bakımından ofislerin "analiz" kısmı oldukça ehemmiyet taşımaktadır nitekim Türkiye'de politika üretimin de önemli noksanlıklardan biride şüphesiz politika analizidir; ofisler kendilerine tanınan politika analizi sorumluluğunu eksiksiz bir biçimde sağladığında Türkiye bakımından değerli ve pozitif bir etken olarak kaydedilecektir (E. Akman, 2019).

Ofislerin temel kuruluş amaçlarından biride bürokrasi ile fazla zaman kaybı yaşamadan cumhurbaşkanının belirlediği hedeflere yönelik projeleri idare etmeleri ve bu minvalde araştırma-geliştirme yapmaları temel gaye olarak belirlenmiş olup bakanlıkların faaliyetlerinin takibini de ofisler aracılığıyla sağlanacaktır (E. Akman, 2019).

Politika kurullarının personel ve sekreteryaları ile ilgili olarak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan hükümlere göre, politika kurulları ofislerin tersine özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip yapılar olarak belirtilmemişlerdir bu da şuna neden olabilmekte: politika kurularının faaliyet süreçlerine negatif bir biçimde yansıyabilir. Ofisleri ele aldığımızda ise politika kurullarının aksine daha kamu tüzel kişiliğine haiz birer kurum olarak oluşturulduklarından bu tür problemlerin yaşanması daha düşük bir ihtimale sahiptir (E. Akman, 2019).

Ofisler ve politika kurulları Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girmesi ile beraber, Türk kamu yönetimi teşkilatında ortaya çıkan yeni kamu politikası aktörleri olarak değerlendirilebilir; bu yeni aktörler arasındaki bağlar kısa bir cümle ile şöyle ifade edilebilir: ofisler politika hazırlama, politika kurulları politika geliştirme ya da oluşturma, bakanlıklar ise

bu politikaları uygulama aşamasında görev ve sorumluluk alacaklardır (Ç. Akman, 2019: 663-664. Aktaran: E. Akman, 2019).

Kamu politikası oluşturma sürecinde yeni kamu politikası aktörlerinin rolü ve işleyişi: Türkiye'de kabul edilen ve şu an yürürlükte olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu politikası üretme sürecine farklı ve yeni aktörler dahil olduğunu söylemek gayet mümkündür; CHS ile cumhurbaşkanı yürütme erkinin tek başına asıl yetkilisi olurken bununla beraber iki yeni aktör daha hayata kavuşup politika üretim aşamasında bulunacaklardır bunlar politika kurulları ile cumhurbaşkanlığı ofisleridir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde toplamda dokuz adet politika kurulu yer alır, söz konusu bu kurulların öncelikli görev ve sorumlulukları, kamuya dair oluşturulacak politikalar ile ilgili tavsiyeler üretmek, yürürlüğe girmesine karar verilen politikalar için çalışmalar yapmak, yürürlüğe konulan politikaların işleyişini takip etmek ve etki analizi yapmaktır (E. Akman, 2019).

Diğer bir politika aktörü ofisler incelenecek olunursa da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ofislere yürütmenin başı cumhurbaşkanının politika tercihlerini göz önünde bulundurarak projeler hazırlamak, çeşitli ve farklı araştırmalar yapmak, uygulanan politikaların analizlerini yapmak, ilgili alanlar ile raporlar hazırlamak ve bakanlıkların faaliyetlerini ve icraatlarını takip etmek gibi önemli görev ve misyonlar yüklenmiştir (E. Akman, 2019).

Az önce ele alınan aktörlerin tümü birbirleri ile bir devinim içerisinde oldukları ifade etmek pek ala mümkündür: dişli bir mekanizmaya benzetecek olursak; ana dişli Cumhurbaşkanı iken diğer dişliler ise TBMM, Bakanlıklar, Politika Kurulları ve Ofisler şeklinde sayılabilir. Bir dişlide ana dişli aksar ve çalışmazsa ise veyahut ana dişli sorunsuz bir biçimde çalıştığında ise diğer dişlilerin de düzenli ve bir ahenk içerisinde çalıştığı ve bunun sonucunda pozitif sonuçların alındığı söylenebilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ana dişli olarak adlandırdığımız cumhurbaşkanı kamu politikalarının belirlenmesinde ve hayata geçirilmesinde çok önemli ve kritik bir işleve kaimdir: TBMM ve cumhurbaşkanına bağlı politika kurulları, ofisler ve bakanlıklar ise çarkın diğer dişlileri olarak politika hazırlık ve üretim sürecinde farklı oranlarda ve derecelerde etkide bulunurlar, bunların bazısı politikaların üretim ve hazırlık bazısı da uygulanmasında ön plana çıkmaktadır (E. Akman, 2019).

5.9.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yerel yönetimler

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Politika Kurulunun ortaya çıkması 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile olmuştur ve bu yolla doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışmak suretiyle "bilim, teknoloji ve yenilik", "eğitim ve öğretim", "ekonomi", "güvenlik ve dış politika", "hukuk", "kültür ve sanat", "sağlık ve gıda", "sosyal politika" ve "yerel yönetim" gibi alanlarda da politika kurulları oluşturulmuştur. Tüm politika kurullarının kendi alanları ile ilgili olarak bir bakanlık bulunurken Yerel Yönetimler Politika Kurulu bundan istisna tutulması dikkatleri bu yöne celp etmiştir; yalnız Yerel Yönetimler Politika Kuruluna, yerele dair planlanan politikaların bürokrasiye takılmadan ve etkin ve verimli bir biçimde hazırlanması veya geliştirilmesi aşamaları için önemli bir görev tanımlaması yapılmıştır (Ç. Akman, 2019).

Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun görev ve yetkilerini belirtmeye çalışırsak şunları gösterebiliriz (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 31. madde):

a) "Kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek,

b) Türkiye'nin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun olarak yerel yönetim politikalarına ilişkin strateji önerileri sunmak,

c) Göç ve iskân konularında politika önerileri geliştirmek,

ç) Çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmek,

d) Türkiye'nin kültürel mirasından beslenerek kentleşme politika önerileri geliştirmek,

e) Akıllı şehircilikle ilgili araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunmak,

f) Boğaziçi imar uygulama programları gereği kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak,

g) Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için politika ve strateji önerileri geliştirmek".

Yerel Yönetimler Politika Kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları incelendiğin de kentleşme, göç, çevre, orman ve su vb. konulara daha yoğun bir biçimde ele aldığı söylenmektedir ve bu yönde söz konusu kurulun Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Tarım ve Orman Bakanlığı ile birçok konuda ortak bir yönünün ve görevinin olacağından dolayı birbirleri ile iletişim ve ilişki içerisinde olacakları söylenebilir. Akıllı şehircilikle ilgili veriler elde etmek ve ar-ge yapmak mesuliyeti kapsamında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Türkiye'nin kültürel mirasından yararlanarak kent ve kentleşmeye yönelik politika önerileri geliştirmesi bakımından Kültür ve Turizm Bakanlığı ile ilişki ve iletişim halinde olacaktır bundan dolayı özel de yerel yönetimler politika kurulu genel de ise tüm politika kurulları için müşterek alanlarda var olan görev, yetki, faaliyet ve sorumluluklara dair ilişkili bakanlıklar ile etkin bir biçimde ilişki içerisinde olması görevlerini daha verimli bir biçimde yerine getirmelerine fayda sağlayacaktır (Ç. Akman, 2019).

Yerel Yönetimler Politikalar Kurulu ile doğrudan bağlantılı herhangi bir bakanlık var olmasa da İçişleri Bakanlığı içerisinde olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün adı değiştirilerek Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü olarak belirlenmiştir ve aynı zamanda bağlı olduğu bakanlık değiştirilerek Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlanmıştır fakat İçişleri Bakanlığı'nın vesayet yetkisi hala olduğu gibi devam ediyor (Ç. Akman, 2019).

Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya çıkışları ve varlık serüvenleri ele alındığında; yerel yönetimlerin dair problemlerin yaşandığı noktaların açıkça belli olduğu fakat yerel yönetimlere dair politikaların üretilmesinde, geliştirilmesinde ve yürürlüğe konulmasında bazı problemlerin pürüzlerin olduğu fark edilmektedir. Yerel Yönetimler Politika Kurulu bu mevcut pürüzleri ve problemlerin çözüme kavuşturulmasında önemli bir rol alabilir ve bu sayede yerel yönetimlerin varlıkları ve talepleri merkezde daha iyi bir biçimde öne sürülmüş olup buna yönelik çözümün hızlı bir biçimde meydana gelmesi sağlanmış olacak (Ç. Akman, 2019).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yerel yönetimlere dair yaşanan önemli olaylardan biride Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığın da Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün oluşturulmasıdır.

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 254. Maddesinde geçtiği üzere yerel yönetimlerin denetlenmesi bakımından İçişleri Bakanlığının herhangi bir yeki veya sorumluluğa dair bir kural bulunmamaktadır fakat Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın bulunduğu kısım olan 260. Maddenin c fıkrasında: Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak gibi birtakım hususlar görevleri olarak zikredilmiştir (Ç. Akman, 2019).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yerel yönetimler ile teknik meselelere dair sorumlu bakanlık iken, vesayet yetkisinin hala İçişleri Bakanlığının tasarrufu altında olması (Turan, 2018:77. Aktaran: Ç. Akman, 2019) bunu tartışmaların ana konusu haline getirmekte ve tekrar düşünülmesi gereken bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır zaten bu durum kendi içerisinde bir karmaşayı barındırdığı gibi yeni sisteminde mantığına aykırı bir durum oluşturduğu şeklinde ifade edilebilir. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97. Maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tanınan veya verilen görevler belirtilmiştir; ilgili maddede Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek hususu da bulunmaktadır (Ç. Akman, 2019).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde geçtiği üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının sayılan hizmet birimlerine yerel yönetimlere dair bazı yetki ve görevler tanınmıştır; ilgili bakanlığa bağlı hizmet birimleri yoluyla yerel yönetimlere ihtiyaç duyulan teknik ve diğer desteklerin verildiği ve buna yönelik bir çalışma ve uygulamanın varlığından bahsedilebilir (Ç. Akman, 2019).

6.SONUÇ

Yerel yönetimler bir ülkede halkın sunulan hizmetlere ulaşmasında ve merkezin yereldeki halka dokunmasında, demokratik bir anlayışın inşaasında ve ahlaklı bir toplumun ortaya çıkmasında katkısı çok önemli olan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar adeta toplumun demokrasi adına küçük bir okulu, insanların hak ve hürriyetlerinin korunabilmesi, kontrol ve denge mekanizmasının işleyişinde, toplumda ortaya çıkan problemlerin çözümünde duyarlı insanların var olmasına ve demokrasi anlayışının oturtulmasında etken ve değerli bir role sahiptirler.

Türkiye özelinde konuyu ele aldığımızda şuna tanıklık etmiş oluruz: Osmanlı Devleti'nden beri Batı kaynaklı bir yerel yönetim anlayışı için bir çabanın olduğunu görürüz. Yalnız tam anlamıyla oturmuş bir demokrasi anlayışının yokluğu ve birçok kendine has sebebin varlığı sonucunda yerel yönetimlere biraz şüphe ile bakılmakta özellikle üniter yapılı birçok devlette olan, yerel yönetimlerin çok güçlü hale geldiğinde üniter yapı için tehdit oluşturacağı düşüncesi bonapartist bir anlayışa evrilmiş yerel yönetimlerin istenilen düzeyde yeterli kaynak tahsisi ve yetki bakımından destek görmesini sekteye uğramasına neden olmuştur. Hatta tanınan yetki ve görevler aşırı bir kontrol-denetim mekanizmasına da tabi kılınmıştır.

Tanzimat ve Cumhuriyet dönemleri birlikte ele alındığında Tanzimatın ilk dönemlerinde bir yerel yönetim birimi olan belediye reislerinin merkez tarafından görevlendirildiği görülmektedir. Söz konusu bir yerel yönetim biriminin en önemli organlarından biri olan başkanlık makamının bu şekilde doldurulması aslında demokrasi anlayışının arka plana atıldığının göstergesi mahiyetindedir. Bu bakımdan sadece merkezin taşradaki birimleri olarak değerlendirilmişlerdir bundan dolayı da yerel yönetimlere daha az önem verilmiş ve hatta sürekli olarak üniter merkeziyetçi yapıya bir tehdit kaynağı olarak görülmüştür. Bu sebeple yerel yönetimlere tüzel kişiliğin tanınması ve idari anlamda özerkliğin verilmesi uzun bir sürecin sonunda gerçekleşmiştir.

Türkiye'de demokratik bilincin artmasına paralel olarak yerel yönetimlere dair planladığı kamu politikalarını zaman içerisinde bazı güncellemelere tabi tutmuş ve bu alanda reformlar yapmıştır. Bunların sonucunda yerel yönetimlere yönelik kısmen de olsa daha farklı bir çerçeve çizilmesinin yoluna gidilmiştir. Yerele dair hizmetlerin sunulması bununla ilgili kaynak dağılımının hakça ve düzenli bir biçimde yapılması, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önüne geçilmek istenmesi vb. konularda yerel idarelere birtakım yetkiler verilmiş, giderleri ile paralel bir biçimde kaynak tahsisi sağlanmaya çalışılmış, kontrol ve denetim biraz esnetilmiş ve bu sayede bu mekanizmasının daha verimli ve etkin bir araç haline gelmesi sağlamıştır.

1960 yıllarında başlarında başlayan ve hız kazanan refah devleti anlayışının hâkim hale gelmesi ile birlikte; yerel yönetimlerin geçmişten gelen ve hali hazırda var olan problemleri, hazırlanan kalkınma planlarına dahil edilmiş, kamuya dair hazırlanan küçük ölçekli planlarda dahi bile yer almaya başlamış ve yerel yönetimlerin finansal olarak daha da desteklenmesi açısından önemli bir öğe olarak değerlendirilmiştir. 1960 ihtilalinden sonra hazırlanan 1961 Anayasası ile yerel yönetimlerin varlığı hukuki bir izahata kavuşturulmuş ve bu sayede anayasal statü elde etmişlerdir aynı zamanda bu anayasa ile yerel yönetimlere tüzel kişilik tanınmıştır. Ancak yerel yönetimlerin problemlerin belirlenmesine yönelik birçok çalışma yapılmış olmasına rağmen bu çalışmaların pratiğe geçirilmesi noktasında pürüzlerin ortaya çıkması ve gerekli özenin

gösterilememesi, yerel yönetimler adına kazanımlarının elverişsiz hale gelmesinde önemli bir rol oynamıştır.

1980 ihtilali ile birlikte yerel yönetimlere karşı orantısız bir baskı oluşmuş ve antidemokratik uygulamalar olabildiğince artarak devam etmiştir. Askeri darbe sonrasında mevcut askeri yönetim, yerel yönetimlerin karar organlarını feshetmiş, yürütme organlarının başındaki idarecileri de görevlerinden el çektirmişlerdir sonrasında ise bu görevler için merkezden atamalar yapmışlardır. Atanmış yöneticiler ile daha zorlayıcı bir sürece giren yerel yönetimler katı, ilkel ve çağ dışı bir vesayet denetimine karşı karşıya kalmışlardır.

Askeri rejim sonrası nispeten daha özgürlükçü bir ortamın var olması ile beraber birçok uluslararası anlaşmalara taraf olunmuş hatta Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na da bu dönemde taraf olunmuştur, büyükşehirlere yönelik reform paketleri açıklanmış, yerel yönetimlerin görev alanları genişletilmiş ve buna uygun kaynak tahsisi yapılmaya çalışılmıştır. Ne yazık ki o zaman ki siyasi iktidar bunda da istenilen başarıyı, verimi ve etkinliği yakalayamamıştır. Çünkü yapılan reformlara merkezi yönetim tarafından tümden ve eşitlikçi bir bakış açısı ile yaklaşılamamış ve o liberal bakış açısına adapte olunamamışlardır.

2000 yılına varıldığı halde kamu yönetiminde yapılan çalışmaların pratiğe dökülememesinde ki büyük nedenlerden biride istikrarın ve gerekli özenin gösterilememesidir. Değişen hükümetlerin kendinden önceki yapılan çalışmaları yok sayması, reform süreçlerinin tıkanmasına neden olmuştur. Merkezi yetkilerden sadece küçük bir kısmının yerele aktarımı bile birtakım tartışmalar sonucu göstermelik bir biçimde yerele aktarımı gerçekleşmiştir.

2002 genel seçimleri sonrasında tek başına iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi, çağdaş bir yerel yönetim anlayışı ile hareket etmeye çalışmış, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda geçen birçok ilkeyi hayata geçirmek istemiştir (subsidiarite ilkesi gibi) ve yerelleşmeye yönelik önemli politikaları gerçekleştirmek istemiştir. Yerel yönetimlerin daha aktif çalışan kurumlar olması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması, sorumluluk ve yetkilerinin çağdaş yönetim anlamında belirlenmesi, daha düzenli ve istikrarlı plan ve projelerin yapılması, yerele dair hizmetlerin halka en yakın birimlerce sağlanması, merkeziyetçiliğin biraz törpülenmesi ve bir takım yetkilerin yerel birimlere verilmesi, katı denetimlerin esnetilmesi, aktif bir biçimde çalışan kontrol-denge mekanizmasının kurulması üzerine politikalarını inşa etmeye çalışmıştır.

Bu minvalde 2002 yılı sonrası yaşanan reform süreçleri kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 6360 sayılı Kanun gibi yerel yönetimlere dair birçok kanuni düzenlemeler yapılmış ve bunlara dair mevzuat değişikliğine gidilmiştir. Yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarına daha fazla hareket alanı kazandırılmış, daha özgür kılınmaya çalışılmış, yerele dair konularda ilk söz sahibi durumuna getirilmiş ve finansal olarak da önemli derecede kaynak tahsisi sağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile merkeziyetçi refleksler güçlenmiş yerele dair özerklik eski formunu korumakta güçlük çekmiştir. İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasında yerel yönetimlere yönelik bazı görev paylaşımları olmuştur. Bu iki bakanlık arasında gerçekleşen bu ayrım yerel yönetimler üzerinde idari vesayeti güçlendirecek biçimde

yapılmaya çalışılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanı güçlü hale geldiği için yerel yönetimlere dair yasal düzenlemelerde oldukça yetkili bir konuma gelmiştir.

Birçok sosyal bilimci tarafından öne sürüldüğü üzere vesayet denetiminin tamamen kaldırılması ve bunun yerine yapılan işlem ve eylemlere karşı hukuka uygunluk bakımından sınırları belirtilmiş bir yargı mekanizmasının varlığı çok daha iyi olacağıdır. Çünkü iyi işleyen bir yargı sisteminin varlığı çok daha iyi neticelerin ortaya çıkmasını sağlayacağını söylemek pek ala mümkündür.

Bununla beraber yerel düzeyde gerçekleştirilecek projeler ve sunulacak hizmetlerin belirlenmesi için o bölge için elverişli referandum tarzı yöntemler daha çok kullanılmalıdır. Ayrıca mali denetimler için Sayıştay diğer idari denetimler içinse Sayıştay tarzında bir idari kurumun oluşturulması elzem olacaktır. Tabi idari ve mali denetimleri gerçekleştiren bu kurumlar tam bağımsız ve özerk olmalıdırlar, güvenirliklerinin halkça ve sistemce kabul edilmesi ve bu denetimlerden sadece bu iki kurumun sorumlu olması gerekmektedir.

Güçlendirilmiş ve özerk kılınmış yerel yönetimler merkezi yönetimlerin birçok konuda sıkışıp çıkamadığı durumda adeta onlara can suyu olarak kilit bir rol alacağı ve ayrıca çağın şartları düşünüldüğünde medeni toplumlar için de çok önemli kazanımlar ve artı değer olacağını söylemek oldukça mümkündür. Hatta buna şu ülkeleri örnek olarak da gösterebiliriz: İngiltere, İspanya ve İtalya. Bu ülkelerin kendileri için uyguladıkları bu sistemi Türkiye'nin de kendi şartlarını göz önünde bulundurarak kendi bünyesine adapte etmesi ve buna yönelik olarak da kamu yönetiminin de tekrar fakat kalıcı bir reform yapması hatta daha da derine indiğimizde ise yerel yönetimlere dair bir revizyonun gerçekleştirilmesi hem demokrasi hem de çoğulculuk açısından son derece başarılı ve etkili olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

ACAR, A. (2019). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'ye yansımaları". *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 8(1): 277-293.

AKCA, H. ve TAŞTEKİN, A. (2020). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye'nin koyduğu çekincelerin yeniden değerlendirilmesi". *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi,* 3 (3): 594-609.

AKÇAKAYA, M. ve ÖZDEMİR, A. (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve siyasal istikrar". *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53 (3): 922-944.

AKMAN, Ç. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yerel yönetimler yapbozu:1 Gelişmeler ve Öneriler". *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi,* 13 (19): 2499-2534.

AKMAN, E. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kamu politikası aktörleri". *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15: 35-54.

AKYILMAZ, B., SEZGİNER, M., KAYA, C. (2021). *Türk İdare Hukuku.* Ankara: Savaş Yayınevi.

ATAR, Y. (2019). *Türk Anayasa Hukuku.* Ankara: Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. (1992). *T.C. Resmî Gazete,* 21364, 3 Ekim 1992.

AYDIN, M. (2016). "1982 Anayasasında hükümet sisteminin niteliği ve Başkanlık Hükümeti Sistemine geçilmesine yönelik tartışmalar çerçevesinde bir değerlendirme", *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(2): 13-50.

AYYILDIZ ÜNNÜ, N. A. (2014). "Rasyonel" perspektif ışığında karar verme eylemi: nitel bir analiz*". Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi,* 24: 91-116.

Belediye Kanunu, (1930). *T.C. Resmî Gazete,* 1471, 14 Nisan 1930.

Belediye Kanunu, (2005). *T.C. Resmî Gazete,* 25874, 13 Temmuz 2005.

Büyükşehir Belediye Kanunu, (2004). *T.C. Resmî Gazete,* 25531, 10 Temmuz 2004.

COCHRAN, C. E., MEYER, L. C, CARR, T. R. ve CAYER, N. J. (2009). *American public policy: An Introduction.* Boston: Wadsworth Cengage Learning.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *T.C. Resmî Gazete*, 30474, 10 Temmuz 2018.

ÇEVİK, H. H., ve DEMİRCİ, S. (2012). *Kamu politikası: kavramlar, aktörler, süreçler, modeller, analiz, karar verme.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ÇEVİKBAŞ, R. (2012). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de uygulanabilirliği". *Türk İdare Dergisi,* (475): 33-62.

ÇİÇEK, Y. (2014). "Geçmişten günümüze Türkiye'de yerel yönetimler". *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 11: 53-64.

ERAT, V. ve KAÇER, F. (2014). "Siyasa yapım sürecinde müzakereci yaklaşımlar". *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 4: 57-75.

EROL, V. (2021). *Türkiye'de yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yerel yönetimlerin dönüşümü: Fransa ve İngiltere örneklerinin etkisi.* Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Kütahya.

ERTİN, M. G. (2015). *Avrupa'da ve Türkiye'de yerel özerklik ve subsidiarite ilkesi.* Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin. (2012). "Başkanlık Sistemi". *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2): 39-60.

FIRAT, E. (2019). "Türkiye ve dünyada hükümet sistemleri: Başkanlık Sistemi Türkiye'de uygulanabilir mi?". *Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(35): 1-20.

ERYILMAZ, B. (2019). *Kamu yönetimi*. İzmit-Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

GENÇ, E. (Nisan 2015). "Demokratikleşme sürecinde Türkiye'de yerel yönetimler". *Akademik İncelemeler Dergisi*,10: 267-290.

GÖÇOĞLU, V. (2014). *Kamu politikası ve sosyal medya ilişkisi.* Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

GÖRMEZ, K. (1997). *Yerel demokrasi ve Türkiye.* Ankara: Vadi Yayınları.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2014). *Yönetim hukuku.* Ankara: Turhan Kitapevi Yayınları.

GÜLER, T. (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve kamu yönetimi". *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21: 299-323.

GÜNDAY, M. (2013). *İdare hukuku.* Ankara: İmaj Yayınevi.

GÜVEN KARAKAYA, M. (2019). *Avrupa Birliği sürecinde Türkiye'de yerel yönetimler alanında yapılan düzenlemeler.* Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Manisa.

HEBEBCİ, A. (2020). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kamu politikası yapımı ve politika kurulları.* Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Niğde.

İl İdaresi Kanunu. (1949). *T.C. Resmî Gazete,* 7236, 10 Haziran 1949.

İl Özel İdaresi Kanunu. (2005). *T.C. Resmî Gazete,* 25745, 22 Şubat 2005.

İNAÇ, H. ve ÜNAL, F. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi,* : 1-24.

KALABALIK, H. (2005). *Avrupa Birliği ülkeleriyle karşılaştırmalı yerel yönetim hukuku teori-uygulama.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

KALKO, Ü. (2010). *Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin Türkiye'de yerel yönetimlere yansıması.* Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. (2004). (https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html), Erişim Tarihi: 04.12.2022.

KAPANİ, M. (1995). *Politika bilimine giriş.* Ankara: Bilgi Yayınevi.

KAYA, Y. (2006). *Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de yerel yönetim politikaları, subsidiarite ilkesi bağlamında gelişmeler ve karşılaştırmalı değerlendirmeler.* Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

KELEŞ, R. (2021). *Yerinden yönetim ve siyaset.* İzmir: Cem Yayınevi.

KILINÇ, A. (2018). "Türkiye'de kamu yönetimini geliştirme açısından Neumark Raporu". *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD),* (11): 15-23.

KIZILBOĞA ÖZASLAN, R. ve ALICI, O. V. (2015). "Türkiye'de Yerel Yönetim Bakanlığı deneyimi ve günümüzdeki gerekliliğinin sorgulanması". *Turkish Studies,* 10 (1): 351-366.

KİREMİTCİ, M. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Konya.

Köy Kanunu. (1924). *T.C. Resmî Gazete*. 68, 7 Nisan 1924.

KÜÇÜKALTUN, H. (2022). *İdari vesayet ve yerel yönetimler üzerinde uygulanışı.* Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Metal Eğitimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Karabük.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu. (2005). *T.C. Resmî Gazete*. 25842, 26 Mayıs 2005.

MEMİŞOĞLU, D. (2006). *Yeni kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformu.* Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

NADAROĞLU, H. (2001). *Mahalli idareler teorisi, ekonomisi, uygulaması*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

OCAK, K. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile idari vesayet yetkisi düzenlenmesinin bir örneği olarak Cumhurbaşkanlığı ofisleri". *Anayasa Yargısı,* Cilt: 36, Sayı: 1, (2019), 163–193.

On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf, 30.11.2022 tarihinde erişildi.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012). *T.C. Resmî Gazete,* 28489, 6 Aralık 2012.

ORTAYLI, İ. (2012). *Türkiye teşkilat ve idare Tarihi.* Ankara: Cedit Neşriyat Ltd. Şti.

ÖNER, Ş. ve YILDIRIM, U. (2002). "1963'ten 2002'ye: Kalkınma planlarında Türk yerel yönetimlerin dönüşümü". *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* XXI (2): 239-278.

ÖVGÜN B. (2016). "Kamu yönetimi reformunda bir açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?". *Mülkiye Dergisi*, 40 (3): 159-179.

ÖZDEMİRAY, S. M. (2020). "Kamu politikalarına karar verme sürecini yol bağımlılığı ekseninde yeniden düşünme". *Selçuklu Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi,* 23 (1): 318-325.

ÖZEL, M. (2015). "Kamu politikası ve yerel yönetimler". Mehmet Özel (Ed.). *Yerel Yönetimlerde Yerel Kamu Politikası Yaklaşımları* (s. 15-51). Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.

ÖZER, M. A. ve KARTAL, M. (2021). "Kamu yönetiminde karar verme: Teorik Bir Değerlendirme". *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi,* 10 (26): 46-74.

PARLAK, B. ve ÖKMEN, M. (2015). *Yerel yönetimler kuram ve uygulamada küresel ve ulusal konular ve sorunlar*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

POLAT, S. ve YAYLI, H. (2019). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında Türkiye ve Fransa yerel yönetim sistemlerinin değerlendirilmesi". *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi,* 5(2): 90-105.

PUSTU, E. (2005), "Yerel yönetimler ve demokrasi". *Sayıştay Dergisi,* 57:121-134.

SEMİZ, Y. ve TOPLU, G. (2021). "Barker Raporu: Çok partili hayata geçiş döneminde iktisadi kalkınmayı hızlandırmak amacıyla yabancı uzmanlara hazırlatılan örnek inceleme". *Akademik Tarih ve Araştırmalar Dergisi,* (4): 114-161.

Teşkilât-ı Esasîye Kanunu. (1924). *T.C. Resmî Gazete,* 491, 20 Nisan 1924.

TOPAL, N. (2022). *Türkiye'de yerel yönetimlerin sorunları, tarihsel gelişimi ve Niğde örneği.* Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Niğde.

TORTOP, N., AYKAÇ, B., YAYMAN, H. ve ÖZER, A. (2006). *Mahalli idareler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

TOZLU, A. (2016). "Karar verme yaklaşımları üzerinde Herbert Simon hegemonyası". Sayıştay Dergisi, 102: 27-45.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1961). *T.C. Resmî Gazete,* 334, 9 Temmuz 1961.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). *T.C. Resmî Gazete*, 17863, 18 Eylül 1982.

TÜRKOĞLU, İ. ve DEMİRHAN, Y. (2013). "Yerel yönetim gelir ve giderleri bağlamında Türkiye'de idari reformlar". *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22 (2): 315-332.

URHAN, V. F. (2012). *Kamu politikaları yaklaşımının 1980 sonrası Türk personel politikaları üzerindeki etkileri.* Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ÜNAL, F. (2011). "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de yerel yönetimlerin yasal ve yapısal dönüşümü". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 30: 241-248.

YALÇIN, Ö. (2017). *Bir kamu politikası olarak kurumsal kapasite geliştirme: Sayıştay örneği.* Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Bolu.

YAPRAK, N. (2019). "Mahalli idarelerin Türk idare tarihi açısından gelişim süreci ve hizmet sunum yöntemleri". *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 37: 319-341.

YILDIRIM, U. BELLİ, A. ATEŞ, N. KILIÇ, M. S. (2014). AB Yerel yönetim anlayışının yerele yansımaları: K. Maraş Belediyeleri Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 19: 1-19.

YILDIZ, M. (2011). "Kamu politikası", (https://acikders.tuba.gov.tr/pluginfile.php/3875/mod_resource/content/1/ENSON%20KP%20DERSI1%20KP%20NEDIR.pdf. 16.04.2023 tarihinde erişildi).

ZENGİN, S. (2021). *Küresel dönemde kamu politikalarının dönüşümü: Tüsiad Etkisi.* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

ORCID	0000-0002-0762-4866
Adı Soyadı	Özkan ULUDAĞ
Doğum Yeri	Tatvan/Bitlis
Doğum Tarihi	06.06.1996

LİSANS EĞİTİM BİLGİLERİ

Üniversite	Uludağ Üniversitesi
Fakülte	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Bölüm	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

YÜKSEK LİSANS EĞİTİM BİLGİLERİ

Üniversite	Çankırı Karatekin Üniversitesi
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

İLETİŞİM

E-mail	ozkan.13bes@gmail.com