T.C.

BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YERELLEŞME VE MERKEZİLEŞME AÇISINDAN TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMU (2002-2015 YILLARI ARASI DÖNEM)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ayşenur ALAN

Balıkesir, 2019

T.C.

BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YERELLEŞME VE MERKEZİLEŞME AÇISINDAN TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMU (2002-2015 YILLARI ARASI DÖNEM)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ayşenur ALAN

Tez Danışmanı

Dr. Öğr. Üyesi Tahsin GÜLER

Balıkesir, 2019

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

Enstitünüzün Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda 201312529009 numaralı Ayşenur ALAN'ın hazırladığı "Yerelleşme ve Merkezileşme Açısından Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu (2002-2015 Yılları Arası Dönem) " Konulu YÜKSEK LİSANS tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 27.05.2019 tarihinde yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezin onayına OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

Dr.Öğr.Üyesi Tahsin GÜLER
Danışman

Dr.Öğr.Üyesi Lütfi YALÇIN
Üye

Dr.Öğr.Üyesi Ersoy KUTLUK
Üye

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

28.05.2019
Enstitü Müdürü
Prof.Dr.Kenan Ziya TAŞ

ÖNSÖZ

Bu tez çalışması, Yerelleşme ve Merkezileşme Açısından Yerel Yönetimler Reformlarının 2002-2015 yılları arası dönemde değerlendirilmesi amacıyla hazırlanmıştır. Bu doğrultuda çalışmada kullanılan metodoloji, tanımlayıcı (descriptive) ve açıklayıcı (explanatory) şekilde literatür taraması ile birlikte örnek olayların incelenmesi olarak belirlenmiştir. Bu açıdan 2000'li yıllardan itibaren yoğunlaşan yasal düzenlemeler incelenerek, yerel yönetimlerin yerelleşme ve merkezileşme konusunda etkinliği farklı kaynaklardan araştırılmıştır.

Hazırlamış olduğum çalışmanın tamamlanması sürecinde; bilgi birikimini benimle paylaşan, bana her konuda danışmanlık yapan, her fırsatta zamanını esirgemeden bana yardımcı olan, bana azim ve motivasyon veren, büyük bir ilgi ve samimiyetle destekleyerek tecrübe kazandıran değerli danışmanım Dr. Öğretim Üyesi Tahsin GÜLER'e teşekkürü borç bilir, saygılarımı sunarım.

Lisans eğitimim boyunca beni yüreklendiren ve başarıya odaklanmamı sağlayan Adıyaman Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünün kıymetli akademisyenlerine içtenlikle teşekkür ederim. Yüksek Lisans Eğitimi ders döneminde bizlere anlatımlarıyla yol gösterip farklı açıdan bakmamızı sağlayan ve engin bilgilerini bizlerle paylaşan Bandırma On Yedi Eylül Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölüm hocalarımıza ayrı ayrı teşekkür eder, saygılarımı arz ederim. Savunma sınavımda beni fikir ve görüşleriyle destekleyen Dr. Öğretim Üyesi Ersoy KUTLUK ve Dr. Öğretim Üyesi Lutfi YALÇIN'a ayrıca teşekkür eder saygılar sunarım.

İş hayatının yoğun temposuyla birlikte tamamladığım tez döneminde, beni manevi açıdan destekleyen kadim dostlarıma ve arkadaşlarıma da ayrı ayrı teşekkür ederim. Hayatım boyunca beni yetiştiren, benim bu karaktere sahip olmamı sağlayan, hayatta her zaman dimdik durmam gerektiğini öğütleyen ama bu tez döneminde kaybettiğim Kadriye Annemi rahmetle anarken; ardımda desteğini esirgemeyen GEDİZ, ALAN ve ÇAKIR ailelerinin her bir üyesine saygı ve sonsuz sevgilerimi sunar, tezimi kendilerine ithaf ederim.

Ayşenur ALAN

Balıkesir - Bandırma, 2019

ÖZET

YERELLEŞME VE MERKEZİLEŞME AÇISINDAN TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMU

(2002-2015 YILLARI ARASI DÖNEM)

ALAN, Ayşenur

Yüksek Lisans, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üye. Tahsin GÜLER

2019, 103 sayfa

Günümüz dünyasında her alanda yaşanan değişim ve dönüşüm, yönetim yapılarını da etkilemiş, söz konusu etkilenme yönetimleri çeşitli reformlar gerçekleştirmeye zorlamıştır. Bu süreçte ortaya çıkan çeşitli sorunların çözümünde küreselleşme ve bilgi teknolojilerinin getirdiği farklı düşünce ve anlayışlardan faydalanılması gerekmiştir

Tezin amacı, Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında meydana gelen değişimlerin yasal mevzuat açısından değerlendirilmesi ve yaşanan gelişmelerin yönetim yapımıza etkilerini araştırmaktır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan merkeziyetçi bir yönetim anlayışını devam ettiren Türk kamu yönetiminin 2002 yılından itibaren kurulan siyasal iktidarlar tarafından yoğun ve etkili bir reform sürecine tabi tutulduğu görülmektedir. Çalışmada, kamu yönetimindeki değişim ve dönüşüm süreci ile gerçekleştirilen reformların gerekçeleri irdelenirken söz konusu reformların yerel anlamda yönetsel yapı, mali yönetim, katılımcılık ve sosyal belediyecilik, vb. alanlarda etkilerinin neler olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışmanın sonucunda ise aşırı merkeziyetçi devlet yapılanmasının ortadan kaldırılması ve bürokratik devletin hizmet devletine dönüşümünü sağlamada önemli bir mesafe alındığı söylenebilir. Bunun yanı sıra güçlü belediyecilik anlayışıyla formüle edilen yerel yönetim reformları ile yerel kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli ve halkın talebine uygun bir şekilde yerine getirilmesinin mümkün hale geldiği, dolayısıyla yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel, finansal yetki ve sorumluluklarının arttırılarak yerelleşmede önemli bir ilerleme sağlandığı ifade edilebilir.

Anahtar kelimeler: Merkezileşme, Yerelleşme, Reform, Kamu Yönetimi.

ABSTRACT

LOCAL GOVERNMENTS REFORM IN TURKEY IN THE WITH REGARD TO CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION

(THE PERIOD BETWEEN 2002-2015)

Ayşenur, ALAN

Master of Arts, Political Science and Public Administration

Thesis Advisor: Assist. Prof. Tahsin GÜLER

2019, 103 pages

In today's world, the change and the transformation in every field affects the administrative structures, which necessitates the implementation of various reforms by the administrations. In order to solve the various problems that emerged in this process, it is needed to benefit from different ideas and insights emerged with globalization and information technologies.

The aim of the thesis is to evaluate the changes in public administration in terms of legislation and to investigate the effects of these developments on the administrative structure in Turkey. It is observed that the Turkish public administration. Which maintained a centralized management approach taken from the Ottoman Empire, has been subjected to an intensive and effective reform process by the political authorities established since 2002. This study examines the reasons for the reforms and the changes in public administration and the effects of the administrative reforms on various fields such as administrative structure, financial management, participation and social municipality. According to the study, it is possible to say that an important step is taken for the abolishment of excessively centralized state structure and the transformation of the bureaucratic state to the service state. In addition, it can be stated that local government reforms, formulated with a strong municipality approach, make it possible to perform local public services in a more effective and productive way. Thus, localization is achieved by increasing the political, managerial and financial powers as well as responsibilities of local administrations.

Keywords: Centralization, Decentralization, Reform, Public Administration.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ iii

ÖZET iv

ABSTRACT v

İÇİNDEKİLER vi

TABLOLAR LİSTESİ viii

KISALTMALAR LİSTESİ ix

1. GİRİŞ 1

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE 4

2.1. Merkezileşme 4

2.2. Yerelleşme 6

2.3. Kamu Yönetiminde Örgütlenme 10

2.3.1. Merkezden Yönetim 11

2.3.2. Yerinden Yönetim ve Türleri 11

A. Siyasi Yerinden Yönetim 13

B. İdari Yerinden Yönetim 13

2.4. Yetki Genişliği 15

2.5. İdari Vesayet 17

2.6. Özerklik 19

3. TÜRKİYE'DE YÖNETİMDE REFORM ÇALIŞMALARI VE 2000'Lİ YILLARA GELEN BİRİKİM 22

3.1. Osmanlı Mirası; Merkeziyetçi Gelenek 23

3.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma 24

3.3. Çok Partili Dönem Sonrası Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma 26

3.3.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 27

3.3.2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu 29

3.3.3. Yerel Yönetim Bakanlığı 30

3.3.4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) 30

3.3.5. Yerel Yönetimler Reform Tasarısı 33

3.4. 2000'li Yıllarda Yerel Yönetim Reformlarına Etki Eden Dinamikler 34
3.4.1. Küreselleşme 36
3.4.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı 38
3.4.3. Demokratikleşme ve Şeffaf Yönetim 40
3.4.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) 41
3.4.5. Kamu Yönetiminde Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları 43
3.5. 2000'li Yıllarda Yerel Yönetimler Reformu ve Mevzuat Düzenlemeleri 46
3.5.1. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı 47
3.5.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 49
3.5.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 51
3.5.4. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 53
3.5.5. 5393 sayılı Belediye Kanunu 56
3.5.6. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu 58
3.5.7. 6360 Sayılı On dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulmasına Dair Kanun 60
4. YERELLEŞME VE MERKEZİLEŞME AÇISINDAN TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ (2002-2015) 62
4.1. Yönetsel Yapı 62
4.2. Mali Yerelleşmenin Boyutu 68
4.3. Çevre Yönetimi 72
4.4. İmar ve Kentsel Dönüşüm 76
4.5. Yerel Demokratik Katılım 80
4.6. Sosyal Belediyecilik 84
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ 89
KAYNAKÇA 93

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa:

Tablo-1 **:** Siyasi Yerinden Yönetimin Üniter ve Federal Yönetim Yapılarında Sahip Olduğu Özellikler……..…….13

Tablo-2 **:** Vesayet Yetkileri…….18

Tablo-3 **:** Geleneksel Yönetim ile Yeni Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması…….40

KISALTMALAR LİSTESİ

AK Parti	**:**Adalet ve Kalkınma Partisi
AYYÖŞ	**:**Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
KAYA	**:**Kamu Yönetimi Araştırma
KİT	**:**Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYK	**:**Kamu Mali Yönetimi Kontrolü Kanunu
KYTK	**:**Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MEHTAP	**:**Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
STK	**:**Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	**:**Türkiye Büyük Millet Meclisi

1. GİRİŞ

Günümüz dünyasında küreselleşme olgusuyla birlikte siyasi, iktisadi, toplumsal ve kültürel alanlarda önemli değişimlerin yaşandığı görülmektedir. Yönetim sürecinde ise yerel ve bölgesel oluşumlar, üniter devlet yapısının dönüşümü, demokratik katılım, etkinlik ve verimlilik, şeffaflık ve yönetimin hesap verebilirliği ve iyi yönetişim (good governance) gibi kavramlar ön plana çıkmaktadır. Bu kurallar, ülkelerin yönetsel yapılanmalarında ve faaliyetlerinde birtakım değişikliklere sebebiyet vermiştir. Bu değişiklikler, kamu kuruluşlarının örgütlenmelerinde, görev ve yetkinin paylaşılmasında, insan kaynakları işleyiş sürecinde ve iletişim kurma yöntemlerinde güncel düzenlemelere gidilmesini gerektirmiştir. Türkiye'de yerel yönetimler reformu özellikle 2000'li yıllardan sonra gündemdeki yerini almaya başlamıştır. Nitekim yerel yönetim reformları bir anda olup biten bir olgu değil, çeşitli aşamalardan oluşan ve yıllara yayılmış bir süreç olarak gerçekleşmiştir.

Son çeyrek yüzyılda devletin küçük ve etkin hale getirilmesi, devletin yetki sınırlarının belirlenmesi, kamu harcamalarının minimize edilmesi, özelleştirme, demokratikleşme gibi kavramlar yönetimde çokça tartışılmaktadır. Ayrıca bu süreçte yerelleşme, yeni kamu yönetimi, idarenin yeniden yapılandırılması, birlikte yönetim, toplam kalite yönetimi gibi kavramlar da kamu yönetimini etkilediğinden, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesini ve kamu örgütlerinin yapısal/işlevsel olarak değişimini zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda merkezi hükümetin üstlendiği birtakım kamusal hizmetlerin daha etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak için, söz konusu hizmetlerin yerelleştirilmesi konuşulmaya başlanmıştır.

Geleneksel olarak katı kurallara dayalı yönetim anlayışı yerine daha esnek ve katılımcı bir yönetimi belirten yönetişim kavramı, yönetim alanında bir model olarak önerilmiştir. Türk kamu yönetiminde, 2000'li yıllardan sonra yapılan reformlar devletin/kamu yönetiminin rolünü değiştirmeye yönelik olup, kamu hizmetlerinin merkezi idare ve yerel yönetim birimleri arasında sağlıklı bir şekilde paylaşımı amaçlanmaktadır. Ülkemizdeki bürokrasi temelli yönetim yapısı, müşteri odaklı, hesap verilebilir, şeffaf ve vatandaş katılımını esas alan yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde değiştirilmeye çalışılmaktadır.

Küresel gelişmeler, devletler açısından merkeziyetçi yönetim düşüncesinin değişimini ve yaşanan dönemin gereklerine uyum sağlayabilmek adına birtakım yetkilerin yerel yönetimlere aktarımını gerektirmiştir. Bu durumun önemli sebeplerinden birisi de hizmet sunumu sürecinde halka yakın olma ihtiyacı olarak karşımıza çıkmaktadır. Vatandaşın bürokratik işlemlerden dolayı zaman kaybı yaşaması ve yönetimin kendisine uzak olması gibi diğer sebepler yerel yönetimlerin daha aktif olmasını gerekli kılmıştır. Türkiye'de kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşların fikrinin alınması ve yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması düşüncesi 1990'lı yıllarda gündemde yer almaya başlamıştır. Bu konunun gündeme taşınmasında küreselleşmenin ve Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin önemli etkileri olmuştur. Avrupa Birliği uyum süreci, Tanzimat'tan bu yana devam eden reform çabalarını hızlandırarak yeni bir aşamaya taşımıştır. Bu sürecin de etkisiyle özellikle 2002 yılı sonrasında kamu yönetiminde çeşitli reformlar gerçekleştirilmiş ve bu reformlar doğrultusunda yerel yönetim birimlerinin yetkileri arttırılmaya başlanmıştır. Yerel Yönetimler Reformunun başlıca amacı; yerel yönetim birimlerinin, merkezi yönetimin belirleyeceği kurallar doğrultusunda yerel kamu hizmetlerini yerine getiren, karar alma ve uygulama yeteneğine sahip, mali açıdan güçlendirilmiş, etkin kaynak yönetimi yapabilen kurumlar olarak yeniden yapılandırılmasıdır.

Yerel yönetim birimleri; yerel nitelikli kamu hizmetlerini üstlendikleri için bir ülkenin yönetim anlayışının ve yerele bakışının göstergesi konumundadır. Bu kurumlarda hizmetlerin yerine getirilmesi aşamasında, demokratik ilkelere uygun bir biçimde kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve yönetimde adil davranılması vazgeçilmez unsurlar olmuştur. Zaman içinde yerel yönetimlerin vatandaşa sağladığı hizmet çeşitliliği artmış; yol, su, kanalizasyon, park, temizlik gibi temel hizmetlere ilave olarak sosyal, kültürel, ekonomik ve eğitim alanındaki hizmetler de belediyeler tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Öte yandan bu süreçte, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları seçimle işbaşına gelen yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi gerekmiştir. Bu bağlamda, yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumluluklarını belirten çeşitli yasa ve düzenlemeler yapılmış, bu düzenlemelerin etkinliği ve kamuoyundaki karşılığının ölçülmesine özellikle önem verilmiştir. Bu çalışma ile Türk kamu yönetiminde yerel yönetimler reform süreci incelenecek, buna ilişkin 2002-2015 döneminde yürürlüğe konan yasal düzenlemelerin yerelleşme ve merkezileşme bağlamında ne derece etkili olduğu

açıklanmaya çalışılacaktır. Yapılan reform çalışmaları sürecinde tezimizin araştırma soruları şunlardır: "Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren uygulanan yerel yönetim reform süreci yerelde merkezileşmeyi mi sağlamaktadır?" ve "Var olan üniter devlet anlayışı bu süreçte yerelleşmenin önünde önemli bir engel teşkil etmekte midir?". Bu sorular cevaplanmaya çalışılırken literatür taraması yapılarak, bazı örnek uygulamalara yer verilecektir.

Bu amaçla çalışmanın birinci bölümü kavramsal çerçeve olarak düzenlenmiştir. Söz konusu bölümde merkezileşme ve yerelleşme kavramları ile bu kavramlar etrafında yaşanan tartışmalara yer verilerek, yönetimi etkileyen yetki genişliği, idari vesayet ve özerklik kavramlarına değinilmektedir.

Tezin ikinci bölümünde ise Türkiye'de kamu yönetimi alanındaki reform çalışmaları bağlamında 2000 yılı öncesi yeniden yapılanma çalışmaları ve çeşitli projeler irdelenmektedir. Bu doğrultuda çalışmada, dünya genelinde yönetimleri etkileyen küreselleşme kavramı, yeni kamu yönetimi düşüncesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na yer verilmektedir. Bu bölümde reforma ilişkin mevzuat düzenlemeleri de detaylı bir şekilde yer almaktadır.

Tezin üçüncü bölümünde ise gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin; yönetsel yapı, mali alanda yerelleşme, çevre, imar- kentsel dönüşüm, yerel demokratik katılım ve sosyal belediyecilik gibi alanlardaki etkilerine değinilmektedir. Bu alanda gelişim gösteren yerel yönetimlerin belli başlı örnek uygulamalarından da bahsedilecektir. Bu bağlamda tezin konusu olan yerel yönetimlere yönelik reformların, yerelleşme ve merkezileşme bağlamında değerlendirmesi yapılmaktadır. Sonuç bölümünde ise genel bir değerlendirme yapılarak sorulara cevap verilmeye çalışılmakta; varılan kanaat doğrultusunda birtakım önerilerde bulunulmaktadır.

Çalışmamızın 2002-2015 yılları arası dönemi kapsamasının nedeni; yerel yönetim reformlarının 2002 yılında işbaşına gelen Ak Parti döneminde yoğunluk kazanarak reformun önemli aşamalarının 2015 yılına kadar olan periyotta gerçekleştirilmiş olmasıdır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Merkezileşme

Kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin kararların tek bir merkez tarafından alınmasını ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkan merkezileşme, merkezden yönetimin hâkimiyetine dayalı olarak kaynak kullanımının ve karar verme yetkisinin bir merkezde toplanması anlamına gelmektedir. Literatürde coğrafi merkeziyetçilik ve örgütsel merkeziyetçilik olarak iki tür merkezileşmeden bahsedilmektedir. Coğrafi merkeziyetçilik, yerinden yönetimin yetkilerinin sınırlandırıldığı ve başkentin söz sahibi olmasına dayanan yönetim anlayışıdır. Örgütsel merkeziyetçilik ise, kamu kurumlarında yetkinin en üst makama ait olması anlayışına dayanmaktadır (Eken: 135-136; Aktaran Parlak, Sobacı; 2008: 355).

Merkezileşmeyi sağlayan başlıca aktör olarak devlet gösterilebilir. Kamu yönetimi örgütlenmesinde hiyerarşik açıdan en üst konumda bulunan devlet yapılanması, toplum içerisinde insan ilişkilerini düzenleyen ve bu ilişkilerin birtakım kaidelere uygun bir şekilde devam etmesini sağlamak amacına hizmet eden bir yapı olarak ifade edilmektedir. Herhangi bir anlaşmazlık çıktığında konuyu çözüme kavuşturan; kamusal mal ve hizmetleri üreten ya da üretimini sağlayan yine devlettir. Devletin yöneten en üst egemen meşru gücü temsil etmesi ve kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasını ve uygulanmasını tek elden gerçekleştirmesi, merkezileşmenin yansıması olarak değerlendirilmektedir. Ancak kamu hizmetlerinin ülkenin tümüne sunulabilmesini sağlamak amacıyla taşrada örgütlenmeye gidilebilmesi de son derece olağan bir durumdur. Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde çalışan kamu görevlileri, merkezin hukuki nitelikteki hiyerarşik denetimine bağlı kalarak görev yapar. Ayrıca taşradaki kamu görevlilerinin kendilerine ait bir yetkileri olmayıp, merkeze ait yetkileri kullanarak hareket ettiği gözlemlenmektedir. Dolayısıyla taşra örgütlerinin görevli ve yetkili oldukları kamu hizmetlerinin görülme şekilleri yetkinin asıl sahibi olan merkezi yönetim tarafından belirlenir (Polatoğlu, 2003: 92).

Gözler'e göre merkezileşme, merkeziyet ilkesi ile yakından ilgili olmakla birlikte kamu hizmetlerinin, doğrudan doğruya devlet tarafından yürütülmesi anlayışına dayanır ve belediye, köy, üniversite, KİT, TRT gibi kamu tüzel kişileri tarafından

halka sunulmasına olumlu bakmamaktadır. Devlet, üstlendiği görev ve sorumlulukları yerine getirmek için ayrı bakanlıklar şeklinde örgütlenmeye gidebilir, ancak bakanlıkların ayrı bir tüzel kişiliği olmamakla birlikte, bakanlıklar devlet tüzel kişiliğini temsil edici niteliktedir (Gözler, 2013: 17).

Merkezileşmenin odağı olan merkezden yönetimin tercih edilme nedenlerine bakıldığında faydası tüm ülkeye yayılan hizmetlerin tek elden yapılması zorunluluğu ve yönetimin bütünlüğünü sağlama gibi gerekçelerin öne çıktığı görülmektedir. Ayrıca merkezden yönetimin tercih edilmesinde, tüm ülke çapında uygulanacak kamu hizmetlerinde belli standartların uygulanmasını kolaylaştırması da bir diğer gerekçedir (Eryılmaz, 2007: 68-76). Bu anlatılanlar ışığında merkezden yönetimin olumlu ve olumsuz yönleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Eryılmaz, 2007: 68-76; Giritli, 2001: 4-6).

Merkezden yönetimin olumlu yönleri

-Merkezden yönetim, merkezi hükümetin her açıdan güçlenmesine ve yönetimde teklik ve bütünlüğün sağlanmasına imkan tanımaktadır.

-Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin ülkeye aynı ölçüde ve standartta yayılmasını sağladığı için oluşabilecek bölgesel farklılıkları önleyebilmektedir.

-Merkezden yönetimde idarenin tarafsızlığının sağlanması adına kamu görevlileri, merkeze bağlı olarak hizmetlerin yürütülmesine dair işlemleri tarafsız bir şekilde gerçekleştirmektedir. Bu açıdan kamu görevlileri, atandığı makama karşı sorumlu olmalarından dolayı yerel etkilerden uzak kalabilmektedir.

-Milli savunma ve diplomasi gibi hizmetlerin faydası ülkenin tamamına yayıldığından bütünsel niteliktedir. Söz konusu hizmetlerin merkezi yönetim tarafından planlanarak yürütülmesinin zorunlu olması merkezi yönetimi gerekli kılmaktadır.

-Kamu hizmetlerinin sunumunda etkili unsurlar olarak karşımıza çıkan sermaye/finansman ihtiyacı ve uzmanlık, merkezden yönetim tarafından daha kolay bir şekilde sağlanabilmektedir.

Merkezden yönetimin olumsuz yönleri

-Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi sürecinde gecikmeye neden olabilmektedir.

-Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin kararlar, merkezi yönetimin bir özelliği olarak başkentte alındığından, bu kararların yerel halkın tercihleri ve önceliklerine uygun düşmeme olasılığı mevcut görülmekte ve dolayısıyla merkezileşmenin kaynakların israfına sebep olabileceği düşünülmektedir.

-Karar alma yetkisinin merkezi yönetimde toplanmasında, alınan kararların ilgili birimlere aktarılması, izlenmesi ve uygulanması süreci güçlü bir bürokrasiyi gerektirdiğinden merkezden yönetim kırtasiyeciliği arttırmaktadır.

-Merkezden yönetimin uzantısı olan bölge ve il kuruluşları, halkla merkezi yönetim arasında bir köprü niteliğindedir. Söz konusu kuruluşlar, kamu hizmetleriyle ilgili faaliyetleri merkezi yönetim ile yazışarak ve görüşerek gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde merkezden yönetim zaman kaybının yaşanmasına ve kamu hizmetlerinin halka iletilmesinde gecikmelere yol açabilmektedir.

-Merkezden yönetimin taşrada çalışan kamu görevlilerine inisiyatif tanımaması ve halkın katılımını sınırlandırması merkezden yönetimin bir diğer olumsuz yönünü oluşturmaktadır.

2.2. Yerelleşme

Yerelleşme, merkezden yönetimin elinde bulundurduğu güç, yetki ve sorumlulukların yerel yönetim birimlerine aktarılarak paylaşılması süreci olarak ifade edilmektedir. Yerelleşme, merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasındaki iş paylaşımında yerel yönetim birimlerinin ağırlıkta olmasının yanı sıra bir nevi bölge halkının kendi kendini yönetebilmesine olanak tanınmasıdır. Bir diğer ifadeyle yerelleşme, ulusal devlet yapılanmasına fazla ihtiyaç duyulmadan vatandaşların ve yerel yönetim birimlerinin ihtiyaçlarını karşılamasını ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin merkezden yönetimin vesayetinden kurtarılması ve yerel özerkliğin sağlanması adına yerelleşme gerekli bir unsur olarak görülmektedir (Koçak, 2009: 139).

Banner da yönetsel alanda yerel yönetim yapısının güçlendirilerek yerelleşmeye yönelinmesinde dört temel sebebin etkili olduğunu belirtmektedir. İlk olarak kent nüfusunun artarak yoğunlaşması sonucu hizmet üretim ve dağıtımının belediyeler tarafından sağlanmasının gerekliliği, ikinci sebep ise toplumsal bilinçlenme ve demokratikleşmeyle birlikte kamu hizmetlerindeki nitelik arayışının artmasından dolayı merkeziyetçiliğin yetersiz kalması, üçüncü olarak neo liberal politikaların etkisiyle merkezi otoritenin zayıflaması ve yerel yönetimlerin yetkilendirilmesinin kaçınılmaz bir duruma gelmesi ve son olarak uluslar arası alanda benimsenen politikalar gereği yerel yönetimlerin merkez karşısında daha güçlü hale getirilmesi ve yerelleşme sağlanabilmesi için yetki artırılması yönündeki değerlendirmelerin etkisidir (Banner, 2002: 217).

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecinde yönetim alanında değişimin gerekliliği ortaya çıkmış ve değişim merkezden yönetim anlayışından yerel yönetim anlayışına doğru gerçekleşmiştir. Küreselleşme karşısında yaşanan olumsuzlukların giderilmesi bağlamında yerel demokrasinin sağlayıcısı olan yerel yönetim birimlerinin daha aktif hale getirilmesi gerektiği düşüncesi bu süreci olumlu olarak etkileyen bir faktör olmuştur. Bu bağlamda yerelleşmenin demokratik yönetimi sağlamak için merkezden yönetim yapılanmasına karşı esneklik ve farklılık sunan bir yönetim anlayışı olarak ortaya çıktığı vurgulanmakta (Al, 2002: 189-190) ve Rondinelli'ye göre kavramın farklı boyutlarda incelenebileceği belirtilmektedir. Rondinelli yerelleşme kavramının politik, idari, mali ve ekonomik olmak üzere genel anlamda dört farklı şekilde ele alınabileceğini ileri sürmektedir. Politik yerelleşmenin merkezi otoritenin aldığı kararlardan ziyade toplumun farklı kesimlerinin fikirleri alınarak vatandaşların karar alma sürecinde daha fazla yetkili olduğu ve yerelleşmeye demokratik değer kattığı ifade edilirken, diğer yandan da idari yerelleşmenin yetki ve kaynakların etkin ve verimli kullanılması adına farklı yönetim birimleri arasında paylaşılması anlamına geldiğini ifade etmektedir. Mali yerelleşme olarak yerel yönetimlerin yeterli kaynağa erişmesi ve harcama konusunda karar yetkisinin olması gerektiği; ekonomik yerelleşmenin ise, piyasalaşma olarak tanımlanabileceği gibi, kamu-özel sektör ortaklığını ve yetki-sorumluluk paylaşımlarını içinde barındırdığını ifade etmektedir (Rondinelli, 1999:2-5).

Yerel yönetimlerin gerek halka yakınlığı gerekse bölgenin toplumsal durumunu ve coğrafi şartlarını merkezi yönetimlere göre daha iyi çözümleyebilmesi yönetim

anlayışında değişimi gerekli kılan diğer bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetim açısından yerellik ilkesiyle doğrudan ilişkili olan yerelleşme kavramı, kamusal hizmetlerin yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Yerel yönetim birimlerinden sorumlu olan kişilerin seçimle işbaşına gelmesi ve halkın ihtiyaçlarına yönelik hizmetlere öncülük etmesi yerelleşmenin demokrasiyi sağladığı yönünde fikirleri ortaya çıkarmıştır. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin yerelleşme doğrultusunda merkezden yönetimin görev ve sorumluluklarını hafiflettiği de düşünülmektedir (Tortop ve diğerleri, 2007: 603-608). Yerelleşmeyi sağlayan yerinden yönetim uygulamalarının teoride çeşitli olumlu ve olumsuz yönlere sahip olduğu görülmektedir. Söz konusu olumlu ve olumsuz yönler aşağıdaki gibi belirtilebilir (Şengül, 2013:10-12).

Yerinden yönetimin olumlu yönleri

-Yerinden yönetimde yönetilenler kendilerini direkt olarak ilgilendiren konularda sorumluluk alarak karar alma sürecine katılma imkanına sahip olabilmektedir.

-Yerinden yönetim ulusal anlamda aktif olacak olan kişilerin tecrübe edinmelerine olanak tanıdığından, politik eğitim için daha uygun olarak görülmektedir.

-Yerinden yönetimin, yerel topluluk arasında yardımlaşma ve birlik duygularını geliştirerek siyasi barışın sağlanması açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

-Yerinden yönetimin, merkezi yönetimin otoriter anlayışına karşı dengeleme işlevi görmesi açısından devlet ile birey arasında köprü niteliğinde olduğu ifade edilmektedir.

-Yerinden yönetim, hizmetlerin daha rasyonel bir şekilde yürütülmesini sağlayabilmektedir.

Yerinden yönetimin olumsuz yönleri

-Yerinden yönetimin aşırı güçlenmesi ulusal birliğin bozulmasına sebebiyet verebilir.

-Yerinden yönetimde yerel seçilmiş organların yerel hizmet sunumunda yerel çıkarlara göre hareket etme olasılığı mevcuttur.

-Yerinden yönetimlerde partizanca uygulamalar taraflar arasında tartışmalara sebep olabilir.

-Yerinden yönetim kamu hizmetlerinin ülke genelinde aynı standartta ve eşit şekilde sunulmasında engel teşkil etmektedir.

-Mali açıdan güçsüz olan yerinden yönetim kuruluşları vatandaşlara istediği şekilde hizmet veremeyeceği gibi vatandaşın taleplerine yanıt vermekte de zorlanabilir.

Bir devlet politikası olarak yerelleşmenin sosyal, ekonomik ve siyasal birçok unsurdan etkilendiği ifade edilmektedir. Özellikle üniter devletlerde merkezden yönetim karşısında yaşanan sorunların çözümü için yerelleşme anlayışı ortaya çıkmıştır. Yerelleşmede amaç; kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanımının ve yönetimde şeffaflığın sağlanmasının yanı sıra hesap verilebilirliği arttırmaktır. Bu süreçte bir diğer önemli konu da yerelleşmenin düzeyidir. Nitekim yerelleşme bir süreç olarak düşünüldüğünde yerelleşme düzeyinin belirlenmesinde yerelleşmeye hizmet eden uygulamaların ne derece etkin olduğu, yerelde karşılık bulup bulmadığı, kısacası merkez-yerel ilişkilerinde yerel lehine nelerin değiştiğinin tespit edilebilmesi önemlidir. Bu tespitin yapılabilmesinde dikkate alınan faktörlerin neler olabileceğini Çankaya ve Cebeci aşağıda belirtildiği şekilde sıralamaktadır (Çankaya ve Cebeci, 2015: 1719-1740).

-Yerel yönetimlerin yürüttüğü fonksiyonların niteliği ve hacmi yerelleşme düzeyinin belirlenmesine yardımcı olmaktadır.

-Toplam kamu gelirleri arasında yerel yönetimlerin gelir oranı yerelleşmenin ne seviyede sağlandığı bilgisini vermektedir.

-Yerel yönetimlerin merkezi idarenin denetimine tabi olması yerel yönetimlerin karar verme yetkisini kısıtlayıcı olarak görülmektedir.

-Yerel yönetimlere personel temini konusunda serbestlik tanınması yerelleşmeyi arttırıcı nitelikte bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerelleşme kavramının ve yerelleşme ihtiyacının arka planında yerel hizmetlerin merkezden yönetim tarafından tam anlamıyla yerine getirilemediği düşüncesi yatmaktadır. Dünyada yaşanan gelişmelerle birlikte kamu hizmetlerinin ihtiyaçlara göre etkin ve verimli sunumunu gerçekleştiren kuruluşlar olarak yerinden yönetim birimlerinin önemli hale gelmesiyle birlikte yerelleşme çabalarının arttığı

gözlemlenmektedir. Yerelleşmenin sağlanması için de söz konusu kuruluşların yetki alanının genişletilmesi, özerk olması ve kaynak aktarımı sağlanarak yeterli finansal kaynağa sahip olması gerektiği düşünülmektedir (Aydın, 2013: 158; Çevik, 2010: 84-85).

Yerelleşmenin gerekliliği ve demokrasinin sağlanması konusunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre daha demokratik ve katılımcı olduğunu vurgulamaktadır. Yerel yönetimlerin ihtiyaçların tespiti ve giderilmesinde daha sağlıklı kararlar alabileceği düşünülmektedir. Bu sebeple yerel yönetimlere yetki aktarımı yapılarak merkezden yönetimin tüm ülkeyi ilgilendiren konularda yetkisini kullanması gerektiği şeklinde öneriler de mevcuttur. Bu bağlamda merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinin karşılıklı dengeli görev ve yetki anlayışı olmalı ve yerel yönetim kuruluşlarına hizmet sunumu için yeterli mali kaynak sağlanmalıdır. Bu sayede yerel yönetimlerin daha güçlü ve nitelikli bir yapıya kavuşturulması mümkün olabilecektir. Öte yandan yerelleşmenin sağlanmasında atılacak her adım merkezi yönetimin yükünü azaltarak onların ulusal sorunlara yoğunlaşmalarına ve daha etkili çözümler üretebilmelerine katkı sağlayacaktır (Al, 2002: 191-192; Yılmaz ve Ökmen,2004: 161).

2.3. Kamu Yönetiminde Örgütlenme

Kamu yönetimi örgütlenmesi, merkezden ve yerinden yönetim olarak ayrılmış olmasına rağmen her ikisinin de bir bütünün parçaları olarak görülmesi gerekmektedir. Yerinden yönetimler, bir bütün olan kamu yönetimi sisteminin birer parçası niteliğinde olup parça ile bütün arasında hiyerarşik bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Kamu yönetimi sistemi; anayasa, kanun, yönetsel düzenlemeler, idari anlayış, kültür ve çeşitli uygulamalardan etkilenerek varlığını sürdürmektedir. Bu açıdan kamu yönetimi sisteminin genel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Saygı ve Rüşen, 2012: 96-101).

-Kamu yönetimi yapılanması, kuruluşu ve görevleriyle birlikte bir bütündür ve kamu yönetiminin bu bütünselliği, üniter devlet anlayışına dayalı sisteminin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır.

-Kamu yönetimi yapılanması, yargısal denetim açısından "idari yargı" düzenlemesine, uygulanan hukuk dalı açısından ise "idare hukukuna" tabidir. İdari yargı düzeni içerisinde, yönetimin uyguladığı işlemlerinden zarar gören bireyler, bu amaca hizmet eden idari yargı organlarına başvurma hakkına sahiptir.

2.3.1. Merkezden Yönetim

Ülkemizde merkezden yönetim Anayasanın 126. Maddesinde şu ifadelerle tanımlanmıştır "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir." (126. Md.).

Merkezden yönetim; başkent örgütlenmesi ve taşra örgütlenmesi olarak iki kısımdan meydana gelmektedir. Daha önceki yapılanmada, başkent örgütü olarak Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu makamlarının yanı sıra Başbakanlık ve bakanlıklara bağlı kuruluşların varlığı mevcuttu. Ancak var olan cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine göre Başbakanlık birimi yönetim sisteminden kaldırılarak bakanlar kurulu cumhurbaşkanlığına bağlı bir şekilde işleyişine devam edecektir. Taşra örgütlenmeleri ise il, ilçe ve bölge kuruluşları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca merkezden yönetim bünyesinde merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak Sayıştay ve Danıştay yanında çeşitli kurullar ve ofisler oluşturulmuştur.

2.3.2. Yerinden Yönetim ve Türleri

Yerinden yönetim ya da adem-i merkeziyet, kamu hizmetlerinin bir kısmının devlet haricindeki kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesi anlamına gelmektedir (Gözler, 2013: 19). Yerinden yönetimler, devletin denetimi altında yerel kamu hizmetlerinin sunumunu gerçekleştiren kuruluşlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yetki genişliğine bağlı olarak işlemleri yürüten yönetim biçimi olan yerel yönetimlerin ayrı bir tüzel kişiliği ve kendilerine ait bütçeleri vardır. (Tortop, 1999: 11). Keleş'e göre yerinden yönetimlerin özgürlük, katılım ve etkinlik gibi dayandığı değerler vardır.

Özgürlük, yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması ve merkezi yönetimin fazla müdahalesi olmadan özgür bir şekilde hareket edebilmesine yöneliktir. Katılım, yerel bölge halkının yönetimde sorumluluk alarak yönetime aktif olarak katılımını belirtmektedir. Halkın yönetime katılımı demokrasinin sağlanması açısından çok önemlidir. Etkinlik ise, yerel yönetimler halka daha yakın oldukları için kamu hizmetlerinin sunumunda merkezden yönetime göre daha etkin bir konumda olmalarıyla ilgilidir (Keleş,1992: 34-39).

Eryılmaz'a göre yerinden yönetim klasik ve modern anlamda olmak üzere iki farklı şekilde açıklanmıştır. Klasik anlamda yerinden yönetim yetki ve kaynak aktarımının merkezden yapıldığı yerel yönetim kuruluşlarıdır. Modern anlamda yerinden yönetim ise, merkezi yönetimin idari yetkilerini farklı kurumlarla paylaştığı yerel yönetim kuruluşudur. Paylaşım yaptığı kurumlar olarak, taşra kuruluşları, yarı özerk kamu kurumları ve meslek kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar kastedilmektedir. Aslında bu söylemlerle yerinden yönetimin idare içerisinde farklı konumlarda yer alabilmesiyle merkezi yönetimin küçültülmesi ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2007: 83-88). Yerel yönetimlerin kendilerine ait ismi, coğrafi alanı ve yerel topluluğu bulunması yerel yönetim kimlik kartlarını oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin ortak nitelikleri olarak da coğrafi alan, tüzel kişilik, yerel seçilmiş organlar, yerel hizmetler, yerel personel, malvarlığı, yerel özerklik ifade edilmektedir (Şengül, 2013: 12).

Marcel Waline, yerel yönetimlerin ortaya çıkış ve gelişme aşamalarını dört maddede açıklamaktadır. İlk olarak yerinden yönetimlere hizmet tüzel kişiliğinin tanınması ile merkezden yönetimden ayrı bir tüzel kişilik tanınmış olur. İkinci olarak, yerinden yönetimin kendi çıkarlarını savunabilmesi amacıyla bağımsız organlar seçme hakkı bulunmaktadır. Üçüncüsü ise, yerinden yönetim kuruluşları karar verme yetkisiyle etkinliğini sağlayabilir. Son olarak, yerinden yönetim kuruluşlarının hizmetleri tek başına gerçekleştirebilmeleri için merkezi yönetimden bağımsız bir bütçeye sahip olmaları (mali özerklik) gerektiğini ifade etmiştir (Aktaran, Giritli, 2001: 14). Yerinden yönetim diğer bir ifade ile adem-i merkeziyet, siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olarak ikili bir yapıdadır. İdari açıdan yerinden yönetim ise kendi içerisinde, mahalli yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır (Tortop, 1999: 12).

A. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasal alandaki gücün merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşımı olarak tanımlanmaktadır. Üniter devletlerde yönetim yapısının merkezden yönetim kuruluşları ve yerinden yönetim kuruluşları olarak iki şekilde varlık gösterdiği, federal devletlerde ise federal devlet yönetim alanı ve federe devlet yönetim alanı yanında yerel yönetimlerin varlığı ile birlikte üçlü bir yönetim şeklinin olduğu göze çarpmaktadır. Söz konusu yapılanmada yerel yönetimler, federe devletlerin yönetim alanında bulunurlar. Federal sistemde üç düzeyli yapılanmanın varlığının yönetimler arası ilişkileri üniter devletlerden daha karmaşık hale getirdiği düşünülmektedir (Eryılmaz, 2007: 77-79).

Tablo-1: Siyasi Yerinden Yönetimin Üniter ve Federal Yönetim Yapılarında Sahip Olduğu Özellikler

Üniter İlkeye Göre	Federal İlkeye Göre
Merkeziyetçilik	Yerindenlik
Genel Yetkili Merkez	Genel Yetkili Yerel
İdarenin Bütünlüğü	İdarenin Ayrılığı
Görevlerin Bütünlüğü	Görevlerin Ayrılığı
Gelirlerin Bütünlüğü	Gelirlerin Ayrılığı
Personelin Bütünlüğü	Personelin Ayrılığı
Yönetsel Vesayet içinde Özerklik	Özerklik

Kaynakça: (Güler, 2010: 307).

B. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetimde egemenlik devlete ait olmakla birlikte yetki ve sorumluluk devlet ile yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Bu paylaşım kanunlar aracılığıyla yapıldığından yönetimler arası ilişkinin içeriği ve sınırlaması yine devlet tarafından yapılmaktadır. Devlet, asıl yetkiyi elinde tutmaktadır. Yürütmeye ilişkin yetki ve sorumlulukların kanunlar aracılığıyla genişletilip daraltılabilmesinden dolayı yerel yönetimlerin hareket serbestliği kanunların belirlediği ölçüde mümkün olabilmektedir (Şengül, 2013: 8).

İdari yerinden yönetim kendi içerisinde, coğrafi yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Coğrafi yerinden yönetim, "yer yönünden yerinden yönetim", "mahalli adem-i merkeziyet" ya da "yerel yerinden yönetim" olarak da bilinmektedir. Coğrafi yerinden yönetim kapsamında bölge, il, belediye, köy gibi çeşitli adlar altında kurulmuş kuruluşlar vardır. Ayrıca sınırları belli bir yerleşim biriminde yaşayanların ortak çıkarlarının varlığı, yerel toplumun bazı ihtiyaçlarının ulusal nitelikteki ihtiyaçlardan farklı olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Yerel topluluğun ihtiyaçlarını görmek üzere ayrı bir tüzel kişilik oluşturulmuştur. Yerel nitelikteki hizmetlerin görülmesi yerel halkın seçimiyle işbaşına gelen yerel karar organları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu organların yaptığı işlemler kendi malvarlığı, bütçesi, personeli olan yerel yönetim adına yapılmaktadır (Gözler, 2003: 124).

Chapus, coğrafi yerinden yönetim kuruluşlarının siyasi özelliğini ön plana çıkarmakta, coğrafi yerinden yönetimin aslında basit olduğunu, ancak iki sebepten dolayı siyasi nitelikte olduğunu ifade etmektedir. İlk olarak, yerel yönetimin türü önem arz etmektedir, ancak yerel anlamda demokrasinin var olması ve yerelde yaşayan halkın ihtiyaçlarının giderilmesi için yöneticilerini kendi iradeleriyle seçmelerine imkan tanımasından dolayı siyasi niteliktedir. İkinci olarak, siyasal anlamda demokrasinin yerel seviyede yönetsel demokrasiler olması gerektiğini düşünmektedir (Chapus, 363; Aktaran Şengül, 2013: 9-10).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, belli bir hizmetin görülmesi amacıyla devlet dışında oluşturulan kuruluşlardır ve hizmet yerinden yönetimin bir diğer adı teknik/fonksiyonel yerinden yönetimdir. Halka verilecek olan hizmetin etkin bir şekilde sunulması için hizmet yerinden yönetim kuruluşları gerekli görülmektedir. Coğrafi yerinden yönetimin siyasi beklentileri karşılamaya yönelik olduğu düşüncesi desteklenirken, hizmet yerinden yönetim etkili hizmet anlayışıyla ilişkilendirilmektedir (Debbasch, 226,227; Aktaran Şengül, 2013: 10).

Hizmet yerinden yönetimde, teknik açıdan bilgi ve uzmanlık gerektiren, verimli ve etkin şekilde sunulması istenen ve siyasi etkiden uzak kalması gereken hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi uygun görülmemiştir. Sunulacak hizmetleri yürütmek üzere kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar oluşturularak mali ve idari özerkliğe kavuşturulmuş ve bu kurumların hizmet amaçlarına ulaşması

konusunda kendilerine inisiyatif tanınmıştır (Şengül, 2013: 10). Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, devletin görevlerinde değişimlerin yaşanmasından dolayı Birinci Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşmıştır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yüksek öğrenim hizmetleri, ekonomik hizmetler, radyo-televizyon yayıncılığı gibi çok çeşitli alanlarda örgütlendiği görülmektedir (Eryılmaz, 2007:80-81). Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına başlıca örnek olarak, kendisine özerklik tanınan kurumlar olarak da bilinen üniversiteler ve ticaret odaları verilebilir (Tortop, 1999 : 12).

Yerinden yönetimler, yetki genişliği doğrultusunda merkezi yönetimden aktarılan yetkiler sayesinde hizmet sunumunu gerçekleştirmekte ve yerel yönetimlerin denetimi ise idari vesayetle sağlanmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki konumunun daha iyi anlaşılabilmesi için yetki genişliği ve idari vesayet kavramları açıklanacaktır.

2.4. Yetki Genişliği

Adem-i temerküz ya da yetki genişliği, taşra kuruluşlarının merkezi yönetime danışmadan kendi başlarına karar alabilmelerini ifade eden bir kavramdır. Yetki genişliğinde taşra kuruluşu, merkezi yönetimden herhangi bir emir ve talimat beklemeden hareket edebilme serbestliğine sahiptir (Günday, 2003: 75).

Yetki genişliği, acil işlerin merkezden yapılarak gecikmesini engellemek adına uygulanan bir yöntem niteliğindedir. Bu sebeple bölgede ya da hizmetin başında olan kişiye merkezi yönetimin izin verdiği ölçüde yetki aktarımı yapılmaktadır, ancak yetki aktarımı yapılan kişi kendi başına karar alıp uygulama serbestliğine sahip değildir. Yetki genişliği konusunda örnek olarak illerin başında bulunan vali verilebilir. Vali, görevli olduğu ilde devletin temsilcisi olarak hükümetin sahip olduğu kamu gücünü kullanarak icrai kararları kendiliğinden yani re'sen yürütme yetkisini elinde bulunduran kişi olarak karşımıza çıkmaktadır (Giritli, 2001: 7).

Atay tarafından yetki genişliğinin aslında bir yönetim tekniği olarak da ifade edilebileceği öne sürülmüştür. Yönetime dair tüm kararların merkezi yönetim tarafından alınmasının kırtasiye bürokrasi ve zaman kaybı gibi sorunlara yol açtığı ifade edilerek bu sorunların önüne geçmek amacıyla yerinden yönetim kuruluşlarına yetki genişliğinin verildiği ifade edilmiştir (Atay, 2006: 153).

Merkezden yönetimin biraz daha yumuşatılmış hali olarak karşımıza çıkan yetki genişliği, taşra kuruluşunda bir görevlinin merkezden yönetim adına karar verebilme yetkisi olarak ifade edilmektedir. Örneğin, valinin bakan adına yetki genişliği verilen bir konuda kendiliğinden karar alması gibi (Gözübüyük, 2011: 45).

Yetki genişliğinde amaç, merkezi yönetimin tek başına üstlendiği görevlerin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesine olanak sağlanmasıdır. Merkezi yönetim, iş yükünün artması, işlerin verimsizleşmesi gibi sebeplerden dolayı kendi hiyerarşisi altında bulunan makamlara daha çok görev ve yetki aktarımı yapmak zorunda kalmıştır. Bu yetki aktarımı sayesinde taşrada görevli idareciler, ulusal plan, program ve politikaları yerel şartlara uygun şekilde yeniden yorumlayarak daha esnek uygulama gerçekleştirebilmektedir. Çünkü merkezi idareye bağlı taşra idarecileri, yerel bölgenin durum ve şartlarını daha iyi bilmektedir. Ayrıca, bu işleyiş sayesinde bakanlar ve bakanlıklar günlük rutin işlemlerden kurtulmuş olurlar ve yetki genişliği her seviyedeki kamu idarecisinin, yönetim bilgi ve tecrübesinin geliştirilmesine olanak sağlamaktadır (Derdiman, 1995: 65-80).

Yetki genişliğinin uygulanması ise fonksiyonel yetki genişliği ve coğrafi yetki genişliği olarak iki farklı biçimde karşımıza çıkmaktadır. Fonksiyonel yetki genişliği, bir kamu kurumunun karar alma sürecinde ve yürütmeye dair bir kısım yetkilerinin, alt kademedeki idarecilere verilmesi durumudur. Merkeziyetçiliğin daha esnek hale gelmesi için bazı alanlarda karar alma ve uygulama yetkisi, kurumun başı adına daha alt düzeydeki makamlara bırakılabilmesi şeklinde merkez kuruluşunda veya yerel yönetim biriminde de uygulanabilmektedir. Coğrafi yetki genişliği ise, merkezi idarenin karar alma sürecinde ve yürütmeye dair bazı yetkilerinin taşradaki birimlerinin yöneticilerine verilmesidir. Coğrafi yetki genişliği, merkezi otoritenin taşradaki tek uzantısı olan valiye verilebilmesinin yanı sıra çeşitli bakanlıkların, taşra kuruluşlarının yöneticilerine de verilebilmektedir. Bu sistemde ildeki valinin veya yöneticinin yetkileri, coğrafi alan olarak bir değişikliğe uğramazken hukuki niteliği ve etki alanı genişlemektedir. Yetki genişliğine sahip olan idareci merkez adına tüm işlemleri yapar ve merkezi yönetim tarafından yapılan hiyerarşik denetime tabidir (Eryılmaz, 2007: 76-77).

2.5. İdari Vesayet

İdari vesayet kavramı, yönetim alanında yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi yönetim tarafından denetlenmesi anlamına gelmektedir. İdari vesayette devlet, yerinden yönetim kuruluşlarının yaptığı iş ve işlemlerinin kanuna uygunluğunu denetlemektedir. Başka bir deyişle idari vesayet, merkezi yönetim tarafından yerinden yönetimlerin yürütmeye dair işlemlerinin denetlenmesi ve bozulabilmesi anlamına gelmektedir. Bunun iki sebebi vardır. Birinci olarak; merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasında bir iletişim kurarak zıtlıkları önlemek; ikinci olarak devletin bütünlüğünü bozmadan kamu hizmetlerinde sürekliliği sağlamaktır (Tortop; 1999: 12-15).

1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde idari vesayet şu şekilde ifade edilmiştir. "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." (1982 Anayasası, md.127).

İdari vesayet makamının yetkisi ya da diğer bir ifadeyle kapsamı ise, geçici olarak görevden uzaklaştırma, yerinden yönetimlerin işlemleri üzerinde iptal, onama, erteleme ya da düzeltme şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Vesayet makamı ayrı bir kurumsal nitelik taşıdığı için yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçememekte, yerinden yönetim kuruluşları adına herhangi bir işlem yapamamakta ve vesayet makamının emir talimat verme yetkisi de bulunmamaktadır (Gözler, 2013:26-27).

Gözler idari vesayetin, iki ayrı tüzel kişi arasında olabilen istisnai bir yetki olduğunu, kanunla verilebileceğini, dar bir yoruma tabi olduğunu, emir talimat yetkisini içermediğini, idari yargıya açık olduğunu kişi ve işlemler üzerinde olmak üzere iki şekilde uygulanabileceğini ifade etmektedir. Bununla ilgili olarak şu tabloya yer verilebilir (Gözler, 2017: 49-51).

Tablo–2: Vesayet Yetkileri

Kişiler Üzerinde	İşlemler Üzerinde	Vesayet Yetkisinin İçermediği Yetkiler
1-Mahalli İdare Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması 2-Meslek Kuruluşlarının Sorumlu Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması	1- İptal Yetkisi 2-Onama Yetkisi 3-Yeniden Görüşme İsteme Yetkisi 4-Yargıya Başvurma Yetkisi 5-Erteleme Yetkisi 6-İzin Yetkisi 7-Düzeltme Yetkisi	1-İkame Yetkisi 2-Emir ve Talimat Verme Yetkisi

Kaynak: Gözler, İdare Hukukuna Giriş, 2017:51

Giritli ise, idari vesayetin özelliklerini şu şekilde sıralamıştır; (Giritli, 2001: 16-20).

-İdari vesayet, Türkiye'nin kabul ettiği üniter yapıya uygun idari bir denetimdir. İdari makamlar adli makamlardan ayrı olarak kabul edildiğinden adli makamlar yerinden yönetim kuruluşlarına herhangi bir müdahalede bulunamaz.

-İdari vesayet, ülkede birliğin bozulmaması adına kamu hizmetlerinin uyum ve tutarlığını korumaya yöneliktir.

-İdari vesayet, kanuna dayalı bir şekilde işlemektedir ve kanunla sınırlandırılabilir niteliktedir.

-İdari vesayet kanun tarafından merkezi yönetime verilmiştir ve hiyerarşiden farklı olarak sadece idari vesayet yetkisi bulunan kişi ve kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir.

Üniter devlet yapısında, idari vesayet denetimi uygulanırken özerklik ve demokrasi kavramları arasında dengenin sağlıklı bir şekilde kurulması gerektiği düşünülmektedir. İdari vesayetin katı bir şekilde uygulanması halinde yerel yönetimlerin girişimciliğinin olumsuz etkileneceği ve demokrasiye aykırı bir durum oluşacağı; öte yandan daha yumuşak uygulandığında ise yönetimin bütünlüğünü bozabileceği, keyfiliğin ve düzensizliğin ortaya çıkacağı ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2013: 225). Bu açıdan

değerlendirildiğinde özerklik kavramı, idari vesayetle ters orantılıdır, ancak yerelleşmenin sağlanması için de özerklik gerekli görülmektedir. Vesayet denetimi anayasal bir kurum niteliğinde olmakla birlikte vesayet denetimi kurumu, yerinden yönetimin yaptığı iş ve işlemlerin kanuna uygun bir şekilde olmasını sağlamakta ve uygunluk, yönetimin bütünlüğü açısından önem arz etmektedir. Denetimde amaç, kamu yararının sağlanması ve mahalli ihtiyaçların gerektiği gibi karşılanmasıdır. Hukuka uygunluk ve yerindelik olarak iki şekilde yapılan vesayet denetimi, işlem sırasında ya da yapılan işlemden sonra gerçekleştirilmektedir (Eryılmaz, 2007: 316-317). Ancak 12 Eylül 2010 tarihinde 1982 Anayasasının 125. maddesinde yapılan değişiklikle yargı yetkisinin idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlandırılacağı ve hiçbir şekilde yerindelik denetimi biçiminde kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır. İdari vesayet denetimine karşılık olarak ise 2000'li yıllardan itibaren önemi artan yerel yönetimlerin yetkilerini arttırmayı amaçlayan özerklik kavramını açıklamak gerekecektir.

2.6. Özerklik

Özerklik kelimesi, bir topluluk veya bir kuruluşun kendine özgü bir yasaya bağlı bir şekilde kendi kendisini yönetebilme hakkı olarak karşımıza çıkmaktadır (TDK, 2005: 1556). Sosyal bir topluluğun veya tüzel kişilerin devlet tarafından konulan sınırlar içerisinde hareket serbestliğine sahip olması durumu ise özerkliğin bir diğer tanımıdır (Meriç, 1992:57). Aynı zamanda devlet ile yerel yönetimler arasında bir denge sağlamaya yönelik siyasal gücün bölüştürülmesi anlamına gelen özerklik, yerel yönetimlerin yaratıcı güçlerini ortaya koyabilmelerine olanak sağlamaktadır. Ancak söz konusu güç paylaşımında ülkenin tarihsel geçmişi, toplum yapısının özellikleri, ekonominin niteliği ve yönetim yapısı gibi faktörler etkili olabilmektedir (Keleş, 1992: 36).

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere birtakım yetkilerin verilmesi şeklinde tanımlanabilen özerklikte amaç, merkezi yönetimin bürokratik yapısını gidermek ya da azaltmaktır. Özerklik, tüm yetkilerin merkezi yönetimin elinde olmasıyla hizmetlerin gecikmesine sebep olabileceğinden hizmetlerin aksamadan yürütülmesini sağlayan bir yönetim biçimi olarak düşünülmüştür. Özerkliğin ulusal çıkarlara aykırı olmamakla birlikte yasalar çerçevesinde uygulanması gerekli görülmektedir. Özerklik,

hizmetlerin yerel yönetimler tarafından daha kısa sürede, basit ve ucuz bir şekilde yürütülmesine yöneliktir ve yerel yönetimlere tanınan özerklik sayesinde hizmetler etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmektedir. Ancak özerklik, kötü amaçlara hizmet etmemeli ve kişisel çıkarlara yönelik ayrıcalıklar tanımamalıdır. Özerkliğin sağlıklı bir şekilde uygulanması için yetenekli, konuya hakim, işinde uzman ve objektif düşünen bireylere ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Yerel yönetimlerde özerkliğin sağlanması için bazı koşulların gerekli olduğu ifade edilmiştir. Bu koşullar; yerel yönetim kuruluşlarına kesin karar alma yetkisinin verilmesi, yerel yönetim personelinin merkezi yönetimden tamamen bağımsız olması, yerel yönetimlere görev ve yetkilerini yerine getirebilmeleri için yeterli maddi imkanların sağlanması olarak belirtilebilir (Tortop, 1999; 18-26).

Özerkliğin sınırlarıyla ilgili yapılan tartışmalar, yerel yönetimlere bırakılan yetkiler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Nitekim üniter devletlerde yerel özerklik, yönetsel yetkilerle ilgilidir. Anayasa mahkemesi kararlarında özerkliğin politik değil, sadece yönetsel olabileceği ortaya konulmuştur (Nalbant,1997: 207).

Yerel özerklik ise yerelde sunulacak hizmetlerin daha kaliteli sunulması ve çok daha fazla hizmetin gerçekleştirilmesi adına rekabet ortamının sağlanmasını ifade etmektedir. Ulusoy ve Akdemir de yerel özerkliğin kapsamının; yerel yönetimlerin kendi örgüt ve birimlerini oluşturabilmeleri, kendi organları aracılığıyla karar verdikleri hizmetleri sunabilmeleri, gelir, harcama ve borçlanma konusunda merkezi yönetimden ayrı hareket serbestliğine sahip olmaları ve kendi insan kaynakları politikalarını uygulayabilmeleri olarak ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 262).

Yerel özerklik Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, kanunlar doğrultusunda yerel yönetimlerin kendi yetki ve sorumlulukları altında bulunan yerel halkın çıkarlarını gözeterek kamu hizmetlerini yönetme ve uygulama hakkı olarak tanımlanmıştır. Bu hakkı kullanan ise eşit, gizli ve genel oy ilkesi kurallarına uygun bir şekilde doğrudan seçilmiş olan yürütme organına aittir.

Yerel özerkliğin bir diğer tanımında kavramın; yerel yönetimlerin gündemini belirlemede ne kadar serbest olduğu, merkezi yönetimin yerel yönetimlere politika yapma konusunda ne ölçüde müdahale ettiği ve yerel yönetimlerin karar verme sürecinde merkezi yönetime karşı ne kadar bağımlı olduğuna ilişkin üç boyutuna vurgu

yapılmaktadır (Fleurke and Willemse, 2006). Yerel özerkliğin, yalnızca yerel yönetimlerin yerel hizmetlerini daha iyi yerine getirmesini değil, yerel toplumun kendi kendini idare etmesini, katılımı ve demokrasiyi gerçekleştirmesine yönelik olduğuna vurgu yapılmaktadır (Karaarslan, 2008: 17).

Gerek küreselliğin yaygınlaşması gerekse ihtiyaçların değişmesiyle birlikte yönetsel alanda değişikliklerin de zorunlu hale geldiği gözlemlenmiştir. Bu sebeple ülkemizde 2000 yılı öncesine kadar yönetim alanında yaşanan değişimler ve etkileri ikinci bölümde aktarılarak değerlendirilecektir.

3. TÜRKİYE'DE YÖNETİMDE REFORM ÇALIŞMALARI VE 2000'Lİ YILLARA GELEN BİRİKİM

Genellikle birtakım bozuklukları giderme ve yanlışlıkları düzeltme, iyileştirme veya yeniden biçimlendirme anlamında kullanılan reform kavramı, modern düşünceler doğrultusunda yeni bir anlayış getirme çabaları olarak da tanımlanabilir. Yönetimde reform veya yönetsel reform kavramı ise, yönetimin elinde tuttuğu imkân, yetki ve kaynakların hedeflenen amaçlara uygun olarak etkili bir şekilde kullanılması anlamına gelmektedir. Yönetsel reform bu açıdan değerlendirildiğinde değişim gösteren koşullar karşısında yönetimin iyileştirilmesine yönelik dönüşüm süreci olması nedeniyle, hali hazırdaki işleyişin yeniden düzenlenmesi ve gerekli görülen düzeltmelerin uygun yöntemlerle yerine getirilmesi olarak ifade edilmektedir (Polatoğlu, 2003: 159). Yayman ise yönetimde reformu, yönetimdeki hataların ve eksikliklerin giderilmesi amacıyla rasyonel kararların uygulanması için yapılan faaliyetler bütünü olarak tanımlamıştır (Yayman, 2008: 25).

Karaer, yönetimde reformu tanımlarken; reformun değişimle ilgili olduğu, yönetimde reformun planlı ve bilinçli bir değişim çabası olduğu, reformun yüzeyselliğin aksine kökten değişimi ifade ettiği ve son olarak da reformun başlıca amacının yönetim sistemini daha etkin ve verimli hale getirilmesi olduğuna vurgu yaptığı görülmektedir (Karaer, 1991: 48).

Yılmaz'a göre ise; kamu yönetimi reformu devletin rolünün yeniden tanımlanması ve yönetim reformu olmak üzere iki başlık altında toplanabilir. Devletin rolünün yeniden tanımlanması; geçici düzenlemeler, aşamalı değişim, kapsamlı ve köklü reformlar olarak ifade edilirken yönetim reformu ise, yönetimde etkinlik ve verimliliğin arttırılmasına yöneliktir. Ayrıca reformun içeriğini ülkenin anayasal düzeni, kaynaklar, liderlik, halihazır durumdan memnunluk seviyesi gibi unsurların oluşturduğu düşünülmektedir (Yılmaz, 2001: 9-13).

Kamu yönetimi reformu, devlet örgütlenmesinin yapacağı iş ve işlemler konusunda neyin nasıl yapılması gerektiğiyle ilgilenmektedir. Ülkemizde kamu yönetimi reformunun uygulanması sürecinde sorunlardan dolayı sürekli olarak reform çabalarının gerçekleştiği gözlemlenirken, ülkemizde kamu yönetimi reformu bitmeyen senfoni olarak tanımlanmıştır (Hasanoğlu'ndan aktaran Övgün, 2013: 325-339). Kamu

yönetiminin yapısını ve işlevini derinden etkileyen ve reformu zorunlu kılan sebepler arasında; ekonomi ve yönetim teorisinde değişim, özel sektörde rekabete dayalı yapının var olması ve ilerlemesi, toplumsal eleştiri ve değişim talebi doğrultusunda sivil toplumun gelişmesi gösterilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 21-24).

Ülkemizde yönetim alanındaki uygulamalarda 1972 yılında İdari Reform Danışma Kurulu tarafından reformun gerçekleştirilmesinde; sorunların ve gerekli reformun tespiti, araştırmaların yapılması ve tekliflerin sunulması, tekliflerin karara bağlanması, uygulama aşaması ve uygulamanın değerlendirilmesi şartlarının gerekli olduğu vurgulanmıştır (TODAİE, Rapor, 1972: 11). Türkiye'nin kamu yönetimi reform tarihine bakıldığında yapılan düzenlemelerde özellikle merkeziyetçi geleneğin hakim olduğu görülmektedir. Bu bakımdan, kökleri Osmanlıda olan merkeziyetçi geleneğin daha iyi anlaşılması için Osmanlı dönemi yönetim yapısına değinmek yararlı olacaktır.

3.1. Osmanlı Mirası; Merkeziyetçi Gelenek

Türkiye'nin yönetim tarihinde idarenin yeniden yapılandırılması ve iyileştirilmesinin Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde gündeme geldiği ve bu sürecin de Tanzimat Dönemi ile birlikte daha da yoğunluk kazandığı ve belediye teşkilatının kurulmasına kadar olan dönemde, yerel hizmetlerin klasik kurumlar aracılığıyla yerine getirildiği ifade edilmektedir. Bu klasik kurumların merkezi yönetim karşısında özerkliğinin olmamasının yanında yerel hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu olan kişi ve kurumların belirlenmesinde halkın bir etkisinin de olmadığı, yerel hizmetlerin vatandaş tarafından seçilen kişiler tarafından değil, merkezi yönetim tarafından belirlenen temsilciler tarafından yerine getirildiği görülmektedir (Yılmaz ve Ökmen, 2004:53).

Tanzimat Dönemine kadar izlenen fetih ve yayılma politikası, Tanzimat Dönemiyle birlikte değişim göstererek bu dönemde, askeri ve diğer alanlarda Batı'yı örnek alan bir politika tarzına dönüşmüştür. Yaşanan bu değişim sürecinde geleneksel yönetim anlayışından vazgeçilerek hukuk kurallarının uygulandığı bir yönetim anlayışına doğru bir modernleşmenin yaşandığı ifade edilmektedir. Ancak söz konusu bu değişimlerden önce idari yapı ve yürütmede yaşanan karışıklıklardan dolayı merkezi yönetimin çevre üzerindeki etkisini arttırdığı görülmektedir. Buna örnek olarak yerel otoritelerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi ve merkezi otoritenin yerel

yönetimlerin serbestliğini kısıtlaması verilebilir (Kalaycıoğlu, Sarıbay, 2009: 1-38). Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin kontrolü ve denetimi altında vergileri toplayan ve merkezi yönetime yardımcı olan kurum konumunda olması, Osmanlı yönetiminin merkeziyetçi bir geleneği içinde barındırdığını yansıtıcı niteliktedir. Tanzimat Dönemine girilmesiyle önce askeri alanda, daha sonra da yönetim ve toplumsal alanda yenileşme hareketlerinin yaşandığı ve bu dönemde yöneticilerin Avrupa ülkelerinde meydana gelen değişimleri yakından takip ettiği gözlemlenmekte, yeni yönetim sisteminin oluşturulması sürecinde Fransa'nın örnek alındığı ifade edilmektedir (Ortaylı'dan aktaran, Şengül, 2013: 29-30). Ortaylı ise Tanzimat Dönemi yerel yönetim yapısını; "Tanzimatçı bürokratik kadrolar, mahalli yönetimi kurumlaştırırken, bir mahalli demokrasiyi geliştirme niyetinde değildiler; daha çok, vergilerin düzenli bir şekilde halk tarafından toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi niyetindeydiler." şeklinde ifade etmektedir (Ortaylı dan Aktaran, Keleş, 1992: 95).

Osmanlı İmparatorluğunda ülke yönetiminde ordu ve adliye olmak üzere bu iki kurumun çok önemli olduğuna vurgu yapılmaktadır. Tanzimat Dönemiyle birlikte başlayan Batılılaşma ve modernleşmenin bu iki kurum üzerinde etkilerinin olmasının yanı sıra, 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, sancak, kaza ve köy olarak birimlere ayrılan mülki idarenin bu iki kurumdan bağımsız bir şekilde devam ettiği ve 1877 yılında çıkarılan Belediye Yasası ile birlikte yerel yönetimlerin yasal nitelik kazandığı görülmektedir. İmparatorluğun dağılmasını önlemek amacıyla yönetimde yapılan uygulama ve düzenleme çalışmaları her ne kadar çağdaşlaşma çabaları olarak görülse de istenilen başarının elde edilemediği yönünde görüşler mevcuttur (Çadırcı, 2007: 209-229).

3.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma

Ülkemizde reform anlayışının Cumhuriyet Dönemi ile birlikte sistemli hale geldiği ve sistematik olarak daha üstün fikirlere ulaşma çabasıyla yönetim alanında reformların gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu bağlamda 1921 Anayasası ile yerel yönetimlere özerklik tanıma konusunda yetkilerin arttırılması ve 1924 yılında köylerin tüzel kişilik kazanması Cumhuriyet Dönemi yerel yönetim yapılanmalarına örnek verilebilir. Ancak yönetimde tek partinin var olmasının yerelleşmeyi kısıtladığı ve yerelleşmeden

ziyade merkezileşmenin ağırlıkta olmasına sebebiyet verdiği yönünde görüşler mevcuttur (Savcı'dan aktaran, Aykaç ve diğerleri, 2012: 437).

1930 yılına gelindiğinde, tek partili dönemde yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmede yetersiz kaldığı gözlemlenerek 1580 sayılı Belediye Yasası çıkarılmıştır. Söz konusu Belediye Yasasında Fransa örnek alınarak yerel hizmetlerin sunumu zorunlu hale getirilmiş olup, yasaya göre yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin bir uzantısı konumunda ve merkezi yönetimin denetimi altında işleyeceği belirtilmiştir (Tekeli'den aktaran; Ökmen ve Yılmaz: 55-56).

1940'lı yıllara gelindiğinde ise, yabancı uzmanların kamu yönetimi alanında hazırladıkları raporlar dikkat çekmektedir. Bu raporlardan birisi olan Neumark Raporu'nda, personelin nitelik bakımından yetersiz olduğu, ücret yetersizliği, örgütsel bozukluklar, aşırı kırtasiyeciliğin yaşandığı üzerinde durulmuştur. Bu aksaklıkların giderilmesi adına; her bakanlıkta rasyonalizasyon komisyonlarının oluşturulması, alınacak tedbirlerin halka açık hale getirilmesi, bazı bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi önerilmiştir. Bir diğer rapor olan Barker Raporu'nda ise; yetki ve sorumlulukların dağılımı, illere ve yerel yönetimlere yetki devrinin gerçekleştirilmesi, merkezi personel dairesinin kurulması ve kamu yönetimini bir bütün olarak inceleyecek komisyon kurulması gibi konulara vurgu yapılmıştır (Saran, 2004: 146). Tarihi süreçte Cumhuriyet Dönemi ile birlikte yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusunda yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda, Osmanlı yönetiminden kalan merkeziyetçiliğin ve bürokrasinin azaltılarak etkinlik ve verimliliğe yönelik yeniden yapılanmalar gerektiği belirtilmektedir. Aynı zamanda yöneticilerin nitelik eksikliği, nitelikli personel yetersizliği, dikey örgütlenme ve dikey ilişkinin varlığının Türk kamu yönetimindeki yerelleşme reformlarını olumsuz etkilediği düşünülmektedir (Tortop ve diğerleri, 2007: 460-465).

Çalışmada, Cumhuriyet Dönemi olarak başlıklandırılan 1960 yılına kadar geçen dönemde yönetimde reform ve yeniden yapılanma adına yapılan birçok çalışmanın istenilen başarıya ulaşamadığı ve istenilen sonuçların elde edilemediği yönünde fikirler mevcuttur. Yeniden yapılanma konusunda gerekli ciddi araştırmaların yapılmaması, hizmete uygun bireylerin seçiminde yapılan yanlışlıklar ve halkın desteğinin göz ardı edilmesi bu başarısızlığın sebepleri arasında gösterilmektedir (Acar ve Sevinç, 2005: 26).

3.3. Çok Partili Dönem Sonrası Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma

1960'lı yılların, çok partili hayata geçişle birlikte Türk kamu yönetiminde birçok ilklerin yaşandığı ve yönetsel işleyişin iyileştirilmesi konusunda çalışmaların daha kapsamlı ve tutarlı bir şekilde farklı bakış açısıyla değerlendirilerek yapılmaya çalışıldığı bir dönem olduğu ifade edilmektedir. Bu dönemde, 1950-1960 döneminin göreceli liberal anlayışından farklı olarak daha çok devlet müdahalesine dayanan bir anlayışın hâkim olduğu düşünülmektedir. Ayrıca söz konusu dönem, 1950'li yılların sonlarına gelindiğinde ciddi şekilde tartışılmaya başlanan plan fikrinin uygulamaya konulması açısından önemli görülmektedir (Polatoğlu, 2003: 161).

Dünyada yaşanan sosyal ve ekonomik gelişmelerden dolayı çok partili dönemde dünya genelinde sosyal devlet anlayışının önemli hale gelmesiyle birlikte merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları arasındaki görevlerde yeniden düzenlemeye gidilmiştir. 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatının kurulmasıyla ülkemizde planlı döneme girildiği ve söz konusu teşkilata yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda görevler verilerek kamu yönetimi reformlarına yasal zemin hazırlandığı ifade edilmektedir. Kamu yönetimi reformlarıyla yönetime daha iyi bir işleyiş kazandırmayı amaçlayan (Coşkun, 2005: 13-47) söz konusu yapılanmanın 2000'li yıllarda başlayan kamu yönetimindeki değişim ve dönüşüm anlayışı çerçevesinde 2011 yılında Kalkınma Bakanlığına bağlanarak etkinliği kırılmıştır.

Türkiye'de 1960'lı yıllardan itibaren daha sistematik bir şekilde gündeme gelen yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmalarında üç husus önemli olmuştur. Birinci husus, yeniden yapılandırma çabalarında yerel yönetimlerin günlük sorunlarının çözülmesinin öncelikli amaç olması ve yönetim sisteminin bütünsel olarak incelenmesi yerine yerel yönetimlere ilişkin spesifik sorunlarla ilgilenilmesidir. İkinci husus, yerel yönetimlere ilişkin birçok kanun tasarısı hazırlanmasına rağmen bu tasarıların çoğunluğunun kanunlaşmasının mümkün olmamasıdır. Üçüncü husus ise, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik çalışmalar yapıldığı halde paradoksal biçimde bu yönetimlerin zaman içinde yetki ve gelir kayıpları yaşamasıdır. Belirtilen üç hususdan dolayı yerel yönetimlerin, merkezi yönetim karşısında güç kaybına uğradıkları ve bu kayıptan kendilerini koruyamadıkları ifade edilmiştir. (Yalçındağ, 1992: 99).

Kamu yönetimi reformlarının somutlaşmaya başladığı ve kamu yönetimi alanında merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin ilişkilerinin tekrar düzenlendiği ve yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunan kurumlar haline getirilmesi çabaları yine bu dönemde göze çarpmaktadır. 1980'li yıllarda yaşanan küreselleşmenin etkisi, liberal politikalar, toplumsal değişim ve dönüşüm ise bu dönemde kamu yönetimi reformlarını etkileyen bazı sebepler olarak öne çıkmaktadır (Görmez, Ökmen, 2009:3). Çok partili dönem sonrasında Türkiye'de kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanında yapılan reformlarla idarenin daha hızlı, şeffaf ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamak adına nasıl bir yapıya dönüştürülmesi gerektiği düşüncesi göz önünde bulundurulmuştur. Bu bağlamda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla; Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Yerel Yönetim Bakanlığı, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Yerel Yönetimler Reform Tasarısı gibi düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Söz konusu düzenlemelere aşağıda kısaca değinilecektir.

3.3.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

MEHTAP Raporu; merkezi hükümet teşkilatlanmasının yapısı, ortak görevleri, geleneksel ve iktisadi görevleri, görevlerdeki eksiklik ve bu eksikliklerin nedenlerini ele alan bir rapor olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu rapor, tekliflere göre merkezi hükümet teşkilatının biçimsel yapısını, yapılması gerekli görülen farklı araştırmaları, merkezi hükümet örgütünün görevlerini ana başlıklar halinde açıklamaktadır. Bu rapor, merkezi hükümete ilişkin bakanlık, daire ve müesseselerde merkezi hükümet görevlerinin dağılımı ve dağılımın kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği sağlayıp sağlamadığını incelemiştir. Ancak bu çalışmada, kendisinden sonra yapılan birçok çalışmayla bir gelenek haline gelen TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Üniversiteler ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin inceleme kapsamı dışında tutulduğu ifade edilmektedir (Yayman, 2005: 263).

MEHTAP Raporu, kamu yönetimi alanında Türk uzmanlar tarafından hazırlanan ilk kapsamlı çalışma olarak kabul edilirken söz konusu raporun o zamana kadar doğru bilinen birçok problemi ortaya çıkararak tartışmalarına imkân tanıdığı ve idarenin

yeniden düzenlenmesi adına yapılacak çalışmalara örnek teşkil ettiği düşünülmektedir (Kalağan, 2010: 65-84).

MEHTAP raporunda kamu kurum ve kuruluşları detaylı bir şekilde irdelenerek, Cumhuriyetin kuruluşu itibariyle 1962 yılına kadar gelinen dönemde yaşanan gelişmeler ve yasal düzenlemeler açıklanmıştır. MEHTAP raporunda bu mevzuat incelemesi takip edilerek sırasıyla bu yapıların amaçları, görevleri, merkez ve taşra teşkilatlarının fonksiyonları, işlevini yitirmiş olan birimler ve kurulması öngörülen yeni birimler ve birimlerin statüleri detaylıca sıralanmıştır. Raporda, yapılmak istenen düzenlemelerle devlet öncülüğünün sağlanarak, planlı bir kalkınma modeli öngörüldüğü ifade edilmektedir (Yayman, 2005: 264). Ayrıca raporda, idareyi geliştirme konusunda her bakanlık ve kurumun kendine ait bir görevi olduğu ve her kurumda "İdareyi Geliştirme Komitesi" kurulması öngörülmüş olup, kurulacak bakanlık ve kurumlarda organizasyon ve yöntem birimlerinin oluşturulması teklif edilmiştir (Dinçer, Ersoy ve Ergun'dan Aktaran; Yayman, 2005: 265).

Dinçer ve Ersoy'a göre MEHTAP raporu, 1960'lı yılların ilk yarısı içerisinde gerçekleştirildiğinden dönemin özelliklerini yansıtmaktadır ve bu bakımdan raporda, devrimci bürokratların düşüncelerinin etkisi görülmektedir. Raporla birlikte kamu yönetiminde yaşanan sorunlardaki gerçek tespitler ortaya konulmuştur. Rapor, çağdaş bir yönetim anlayışı benimsenerek, nasıl bir örgütlenme olmalı, personel tespitinde neler yapılması gerektiği konusunda yol gösterici nitelikte olduğundan kamu yönetimi tarihinde etkisi uzun sürecek niteliktedir (Dinçer ve Ersoy'dan Aktaran; Coşkun, 2005: 33-47). Ancak MEHTAP Raporunda istenilen sonuçların elde edilemediği öne sürülmüş, buna sebep olarak üst yöneticilerin siyasal bağlantı ve düşüncelere bağlı kalması gösterilmiştir (Yayman, 2005: 265).

MEHTAP Raporunda merkezi hükümetin görevlerindeki eksiklikler şu şekilde sıralanmıştır (MEHTAP: 352-356).

1. Merkezi hükümet teşkilatı tarafından icraa edilmesi gereken birtakım görev ve sorumlulukların aslında hiç yapılmadığı,

2. Merkezi yönetimin görevi olarak bilinmesine rağmen bazı görevlerde teşkilatlanmanın yapılmadığı,

3. Görevlerin yapılması ve hizmetlerin vatandaşa ulaştırılması sürecinde yerel farklılıkların olmasından dolayı kamu hizmetlerindeki etkinliğin azaldığı,

4. Kamu örgütlenmelerindeki olması gereken etkinlik ve verimliliğinin zaman içerisinde azaldığı saptamalarında bulunulmuştur.

Yaşanan bu eksikliklerin sebepleri ise; maddi anlamda yetersiz kalınması, personel açısından yaşanan aksaklıklar, yol gösterme ve gözetimin olmayışı, teşkilat yapısındaki bozukluklar, kırtasiyecilik, merkeziyetçiliğin iyi düzenlenmeyişi olarak belirtilmiştir.

3.3.2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin önemli görülmesinden dolayı, idarenin örgütlenmesinin yönü ve stratejisini belirlemek amacıyla 1972 yılında İdari Reform Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Kurul tarafından, kamu yönetiminde reform alanında araştırma yapacak çalışma grubunun oluşturulmasının uygun bulunmaması nedeniyle İdari Reform Danışma Kurulu Raporunun, sadece kamu örgütlerinin yapı ve işleyişlerinin yeniden düzenlenmesi konusunda ilkeler belirleyebildiği söylenmektedir (Polatoğlu, 2003: 163).

Rapora bakıldığında; İl özel idarelerinin yanında "İlçe Mahalli İdareleri"nin kurulması, var olan belediyelerin yapısının korunarak yeni kurulacak belediyelerin en az 5.000 nüfuslu olması gerektiği, yerel yönetimlerde oto kontrolün geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, vesayet yetkisini elinde bulunduran makamların azaltılarak aralarında eşgüdüm sağlanması gibi konular ön plana çıkmaktadır. Ayrıca Raporda, yetkilerin ilçede kaymakam aracılığıyla kullanılması, ilde vesayet denetiminin valiler ve kaymakamlar tarafından uyumlu bir şekilde yapılmasının yanı sıra yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının temini yönünde önerilere yer verilmiştir (Memişoğlu, 2006: 76). İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda, kamu kuruluşlarının örgütsel yapısı ve personel sisteminin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli ve tasarruflu bir şekilde sağlanmasına da değinilmiştir. Değinilen bu teklifler dönemin 3. Beş Yıllık Kalkınma Planına yansıtılmasına rağmen gerçekleştirilmesinin mümkün olamadığı ifade edilmiştir (Saran, 2004: 149).

3.3.3. Yerel Yönetim Bakanlığı

1978 yılında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı, yerel yönetimlerin sorunlarına çözüm üretmeyi hedefleyen merkezi yönetim birimi olarak kurulmuştur. Yaşanan hızlı değişim sürecinde gelişmekte olan yerel yönetimlerin yaşadığı idari ve iktisadi sorunları gidermek amacıyla, değişen bu süreçte yerel yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandırmak kurumun başlıca amaçları arasında sıralanmıştır. Çeşitli beklentiler doğrultusunda kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı, yetki ve sorumlukları diğer bakanlıklardan istediği şekilde alamaması ve bakanlık mensuplarının yerel yönetimlerin sorunlarını çözmede yetersiz kalması gibi sebeplerden dolayı başarılı olamamıştır. Hükümet içerisinde görüş ayrılıklarının ortaya çıkması ise, kurumun başarısızlığına yol açarak 1979 yılı Kasım ayı içerisinde kapatılmasına neden olmuştur (Keleş, 1992:365-370).

Yerel Yönetim Bakanlığı kısa süre görev yapmasına rağmen yerel yönetimlerin gelişmesi için çaba göstermiş olup, yerel yönetimlerin başkentteki savunucusu olan bir kurum olmuştur. Ayrıca Bakanlık, yerel yönetimlerin merkezi hükümete karşı pazarlık yapma gücünü artırarak, yerel yönetim birliklerinin kurulmasını öngörmüştür. Öte yandan Bakanlığın yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetiminin rasyonel ölçütlerle yapılması amacıyla çalıştığı ve yerel yönetimlerin özerkleştirilmesine katkıda bulunduğu ifade edilmektedir (Keleş'den Aktaran; Memişoğlu, 2006: 77).

3.3.4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Yerel Yönetim Bakanlığı denemesinden sonra, uzunca bir süre yerel yönetimlere yönelik kapsamlı bir araştırma yapılamadığı görülmektedir. Ancak dönemin şartları, kentlerde yaşanan hızlı nüfus artışı ve yönetim konusundaki yetersizlikler çözüm arayışlarında etkili olan unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. KAYA Projesine kadar geçen süreçte, 1982 Anayasası'nın 127. maddesine dayanarak yerel yönetimlerin karşılaştığı sorunların çözümü için çıkarılan 3030 sayılı kanunla, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehirlerde iki kademeli bir yerel yönetim sisteminin kurulması önemli gelişmeler olarak görülmektedir (Erençin ve diğerlerinden Aktaran; Memişoğlu, 2006: 77).

1989 yılına gelindiğinde sivil kamu yönetimini kapsayacak şekilde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından bir Kamu Yönetimi Araştırma Projesi olarak bir reform çalışması düzenlenmiştir. 1991 yılında tamamlanan KAYA projesi, merkezi yönetimi ve yerel yönetimleri ilgilendiren öneriler bütünü olması ve öngördüğü amaçlar açısından çok yönlü ve kapsamlı bir proje niteliğinde olduğundan önem arz etmektedir (Keleş, 1992: 380).

KAYA Projesi'nin amaçları şu şekilde açıklanmaktadır (Yayman, 2005: 274).

-Kamu hizmetlerini yerine getiren merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimlerin etkili, hızlı, tasarruflu, verimli ve nitelikli hizmet sunmasını sağlayacak düzende işleyişini sağlamak,

-Kamu yönetimini, çağdaş düzende yaşanan değişim ve gelişimlere uyumlu hale getirmek

-Kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarının paylaşımında, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılışında, iletişim ve halkla ilişkiler düzeninde var olan bozulmaları tespit etmek.

-Bu konularda yapılması öngörülen düzenlemeleri incelemek ve önermektir.

Yönetimde yeniden düzenlemeyi gerektiren sebepler KAYA Projesi'nde şöyle sıralanmıştır (Kaya, 1991)

-Hizmetlerin değişen ve gelişen şartlara duyarlı hale gelmesi için kamu yönetimi işleyişinde aksayan yönlerin belirlenmesi gerekmektedir.

-Kamu yönetimi örgütlenmesinde yer alan kurumların işleyişlerinde iç değişimlerin yaşanmasıdır.

-Yeni teknolojilerin sisteme kazandırılmasının yanı sıra teknoloji kullanımına dayalı sorunlar çözümlenmelidir.

-Yönetim ile sosyal, ekonomik, siyasal yapı arasındaki uyumsuzluklar giderilmelidir.

-Yönetim alanındaki değişikliklere uyum sağlayabilmek için devletin sorumluluk alanları ve rolünde yeniden düzenlemelere gidilmelidir.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nde genel nitelikli önerilerin yanı sıra; il, ilçe ve köy yerel yönetimleri ve belediyelere yönelik sunulan teklifler ise şu şekilde sıralanmaktadır (Yalçındağ'dan aktaran; Memişoğlu, 2006: 78).

-Yerel yönetim kuruluşları, yerel halkın başlıca hizmet birimi haline gelmelidir.

-Taşra örgütleri aracılığıyla yapılan görevlerin bir kısmı yerel yönetimlere bırakılmalıdır.

-Nüfusu beş yüzü geçen yerlerdeki tüm köyler, belediye yapılanmasına dönüştürülmelidir.

-Yerel yönetim birimlerine vergi koyma yetkisi verilerek kendi öz kaynaklarını artırma olanağı tanınmalıdır.

-Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi "hukuka uygunluk" denetimi ile sınırlandırılmalıdır.

-İl ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yönetim birimleri, yerel yönetimlerle ilgili çıkarılabilecek tek bir yasaya bağlı olmalı ve bu yasanın altında toplanmalıdır.

-Yerel yönetim meclisleri halkın görüş ve taleplerine yer vermeli ve hemşehrilerin, yerel yönetimlerin kesin kararlarına karşı iptal davası açma hakkı olmalıdır.

-Yerel yönetimler, merkezi yönetimin iznine bağlı kalmadan birlik kurabilmelidir.

KAYA Projesinin önceki çalışmalarla benzer nitelikte olduğu, kamu yönetimi alanında yukarıda belirtildiği üzere çeşitli önerilere yer verdiği ancak uygulamada yetersiz kaldığı yönünde görüşler vardır. Sebep olarak da geçmişten beri var olan geleneksel kamu yönetiminin değerlendirmesinin yapılamadığı, uluslararası alanda yaşanan farklı yönetim sisteminin varlığı iş bölümünün tam anlamıyla benimsenmediği ve gelişmelerin tam olarak takip edilemediği söylenmektedir. Ancak KAYA Projesinin, kamu yönetimi alanında olması gerekenler hakkında fikir veren tespitlerden oluştuğunu söylemek mümkündür (Güler'den Aktaran; Tatar, 2006: 42).

3.3.5. Yerel Yönetimler Reform Tasarısı

1997 yılında hazırlanan ve 1998 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan Yerel Yönetim Reformu yasa tasarısı, idareyi bir bütün olarak; daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, hizmeti üreten bir yapıya kavuşturmak ve hizmetlere daha kolay ulaşabilmeyi hedeflemektedir. Tasarının başlıca amacı; yerel hizmetlerin yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda yerel yönetimler tarafından yürütülmesinin sağlanması olarak belirtilmiştir (Göymen'den Aktaran; Ökmen ve Yılmaz, 2004: 65).

Güler ise Yerel Yönetimler Reform Tasarısı'nın amaçlarını şu şekilde sıralamıştır (Güler, 1998: 3-25).

-Yerel yönetimlerin kaynaklarını verimli kullanarak daha rahat bir şekilde hizmet aktarımını sağlamak.

-Yerel demokrasinin güçlendirilmesi adına yönetimde açıklık ve katılımı sağlamak.

- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımını gerçeğe uygun bir şekilde yapmak.

- İl genelinde yapılacak hizmetlerin il özel idaresi aracılığıyla yapılmasını sağlayarak İl Özel İdarelerini güçlü hale getirmek.

- Belediyeleri, sorunların çözümünde tek başına yeterli olabilecekleri seviyeye çıkarmak.

- Köylerin sorunlarının ise il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla çözümlenmesini sağlamak.

-Yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi yönetimle iş birliği yapmalarına imkân tanımak.

Tasarıda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet ilişkilerinin idari açıdan bütünlüğü güçlendirici biçimde düzenlendiği ve merkezi yönetimin, "hizmetlerin koordinasyonu, denetimi, ülke düzeyinde dengeli yürütülmesini sağlama" konusunda sorumlu tutulduğu ifade edilmektedir. Tasarıya göre yerel yönetimlerin de "hizmetleri mevzuata, merkezi yönetimce belirlenen ilke, hedef ve politikalara uygun" biçimde yerine getirme sorumluluğu olduğu belirtilmiştir. Tasarı ile belediyelerin görev ve yetki alanları genişletilirken gelirlerinin de arttırıldığı, bu

artışın bütçeden aldıkları payı attırmak şeklinde olduğu, idareye bağımlı hale geldiği ve bu sebeple belediyelerin yerelleşmesinden çok merkezileşmesine yol açtığı ifade edilmektedir (Ökmen'den Aktaran; Memişoğlu, 2006: 79).

Tasarıyla getirilen yeniliklerden birisi, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev paylaşımının yapılması olmuştur. Bu konuda merkezi yönetimin yetkilerinin merkezin taşra birimlerine aktarılması şeklinde taşra teşkilatlarına verilen yetki genişliğinin arttırıldığının ortaya çıktığı yönünde görüşler vardır (Sakal, 2000: 133). Tasarıda vesayet yönetimi konusunda düzenleme "Kararların Mülki Amire Sunulması" başlığı altında, belediye meclislerinin aldığı tüm kararların mülki amire gönderilmesi ve mülki idare amiri, belediye meclisinin aldığı bir kararı "hukuka ve kamu yararına" aykırı bulduğu takdirde meclisten tekrar görüşülmesini isteme hakkına sahip olacağı şeklinde olmuştur. Belediye meclisi tarafından alınan kararların, atanmış mülki idare amirlerince incelenmesi ve denetlenmesi, yerel yönetimlerin özerk yapısını kısıtlayıcı bir unsur olarak görülmektedir (Polatoğlu'ndan Aktaran; Memişoğlu, 2006: 80).

Ülkemizde yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin demokratikleşmeyi sağlayacağı düşüncesiyle oluşturulan tasarının, yönetimi bütünsel biçimde ele alan ve ciddi reform önerilerinden oluştuğu ifade edilmektedir. Ancak yeniliklerle hazırlanan tasarının uzun bir süre Mecliste kalmasına rağmen yasalaşamamıştır. Tasarıyla, merkezi idarenin atanmış memuru olan valilerin yetkileri arttırılacağından, yerel yöneticilerin daha fazla emir-komuta etkisi altında kalmasının yerinden yönetim ve demokratik katılım ilkelerine ters düşeceği ifade edilmiştir (Atmaca, 1998: 57-58).

3.4. 2000'li Yıllarda Yerel Yönetim Reformlarına Etki Eden Dinamikler

2000'li yıllardan itibaren giderek artan yerel yönetim reformlarının arka planında çeşitli iç ve dış dinamiklerin etkisi bulunmaktadır. Nitekim, iç dinamikler olarak yönetsel anlamda yaşanan sıkıntılar gösterilebilecekken; dış dinamikler olarak ise küreselleşme, yerelleşme, yeni kamu yönetimi anlayışı, ekonomik alanda yaşanan değişimlerden söz edilebilir (Emini, 2009: 31- 48). Dünya genelinde yaşanan sosyal, ekonomik ve siyasi değişimlerin yönetsel alanları da etkilemesinden dolayı kamu yönetimi anlayışında, değişen şartlara ayak uydurabilmek için yeni yönetim anlayışları ve değişime yönelik çeşitli reformlar yapılmaya başlanmıştır. Kamu yönetiminde

reform; kurumsal reform, zorlayıcı reform ve deneysel reform olmak üzere üç farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır. Kurumsal reform; yönetimi sürekli olarak incelemek, her türlü aksaklıkları gidermek, değişime karşı direnmenin önlenmesi amacıyla kuruluşların var olması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Zorlayıcı reform, iç ve dış baskı gruplarının etkisiyle yapılan reformlardır. Deneysel reform ise, reform tam anlamıyla gerçekleştirilmeden önce planların belli bir alanda gerçekleştirildikten sonra genelleştirilmesidir. Kamu yönetiminde reform amacıyla yeni arayışlara yol açan sebepleri Parlak, şu şekilde ifade etmiştir (Parlak ve Sobacı, 2008: 348-360).

Üç açık: Bütçe açığı, Güven açığı ve Performans açığıdır. Bütçe açığı, sosyal devlet anlayışıyla birlikte devletin sorumluluklarının artması sonucunda devletin bütçe konusunda sıkıntılar yaşamasına ve kamusal borçların artmasına sebep olduğu düşüncesidir. Performans açığı, devletin zamanla ihtiyaç ve talepleri karşılamada yetersiz kaldığı görüşüne dayanmaktadır. Halk tarafından devlete duyulan güvensizlik ise güven açığını ifade etmektedir.

Merkeziyetçilik: Merkeziyetçiliğe dayanan kamu yönetimi bürokrasi ve hantallığa yol açtığından bu durum karşısında merkezi yönetim, yerel ihtiyaçların zamanında karşılanmasında ve belirlenmesinde yeterli olamamaktadır. Merkezi yönetime halkın katılımının az olması ve bu açıdan demokrasinin sağlanmasında zorluk yaşanması merkeziyetçiliği ifade etmektedir.

Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık: Devlet güvenliği anlayışı, yönetimde gizliliği meşru hale getirmektedir. Ancak kamu yönetimi alanında yönetimde gizlilik geleneksel yönetim biçiminde yaygın olmakla birlikte, idari işlemlerin halktan gizlenmesi olumsuz bir durum olarak değerlendirilmektedir. Keyfiliğin ve hataların önlenmesi için yönetimde şeffaflık ve dışa açıklık gerekli unsurlar olarak görülmektedir.

Kırtasiyecilik: Kelime anlamı olarak kırtasiyecilik, idari işlemlerin yavaş işlemesi, yönetimde etkinliğin sağlanamaması durumunu ifade etmektedir. Kırtasiyeciliğe göre, yapılan tüm işlemler resmi olarak kurallara uygun olmalıdır. Kırtasiyecilik, zaman kaybının yaşanmasına ve ihtiyaçların zamanında giderilememesi sorununu ortaya çıkarmaktadır ve bu durum karşısında reform yapılması gereği ortaya çıkmaktadır.

Yönetsel Yozlaşma: İdari yönetim içerisinde kayırmacılığın, katı kuralların ve yönetimde keyfi anlayışın var olması durumudur. Ancak değişen şartlar karşısında

yönetsel yozlaşmanın engellenebilmesi için; esnek, donanımlı, uyumlu ve ihtiyaçların giderilmesinde uzman kişilerin desteğine ihtiyaç duyulmaktadır.

Dinçer, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte küresel alanda yaşanan gelişmelere paralel olarak kamu yönetimi zihniyeti ve yapısının değişmesi gerektiğini ifade etmiş, yapılmak istenen değişimleri şu şekilde sıralamıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 29).

-Tek taraflılıktan çok taraflılığa, katılıma dayalı yönetsel anlayışa geçilmesi,

-Geçmişe dayalı bakış açısı değil, problemler oluşmadan önce tespit edip önlemeye dayalı geleceğe yönelik bir anlayışın sağlanması,

-Girdi odaklı düşünmek yerine sonuç ve çıktıların önemli görülmesi,

-Vatandaşın hedef kitle ya da müşteri olarak algılanarak, vatandaş odaklı düşünülmesi,

-Hazırlayıcı ve sunan bir anlayıştan vazgeçilerek, kolaylaştırıcı ve katalizör rolü üstlenen bir devlet anlayışına geçilmesi,

-Detaylara boğularak zaman kaybedilmemesi ve asli görevlere yoğunlaşan bir devlet yapılanmasını benimseyen köklü bir değişimin amaçlanmasıdır.

3.4.1. Küreselleşme

1980'li yıllardan itibaren önemini daha da artıran, içerisinde birçok değer ve düşünceyi barındıran küreselleşme kavramı, bireylerin ayrıştığı ve bilginin standartlaştığı bir anlayışa dayanmaktadır. Dünyayı bir bütün olarak betimleyen küreselleşme, aynı zamanda parçalanan bir dünyayı ifade ederken ekonomik, siyasi ve kültürel anlamda çok boyutlu olmakla birlikte karmaşık bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşme tüm dünya toplumlarının karşılıklı dayanışması sürecini ifade etmekle birlikte ulus devletin ayrıcalıklı konumunu reddeden bir anlayış olarak görülmektedir. Küreselleşmede devletin güvenlik ve barışı sağlayan bir güç olduğu vurgulanarak, küçük ama etkili bir hakem konumunda olması gerektiği düşünülmektedir (Özer, 2006: 141-166).

Küreselleşme, ekonomik, sosyal, kültürel, politik ve teknolojik açıdan bir bütünleşmeyi ve dayanışmanın arttırılmasının yanı sıra coğrafi sınırların ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle küreselleşme, gelişen teknoloji

sayesinde tüm dünyada yaşanan gelişmelerin yakından takip edilerek çağa ayak uydurma anlayışı olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşmenin kamu yönetimine etkisi ise, zaman içerisinde değişen ihtiyaçların giderilmesine yönelik olarak küresel düşünmenin gerekliliği ve uygulamada yerel hizmet sunma anlayışının yaygınlaşmasının önemli hale gelmesidir. Bu açıdan küreselleşme, merkezi yönetimin zayıflatılarak yerelleşmenin sağlanması gerektiği yönünde bir yaklaşım sergilemektedir (Aydın, 2013: 245-250).

Sanayileşme sürecinin son dönemlerinde önem kazanan refah devleti anlayışı küreselleşme ile birlikte önemini kaybetmeye başlamış ve 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik sıkıntılar refah devletinin gerilemesine yol açtığından küreselleşme, daha sonraki süreçte sürekli değişim ve gelişimi önemli hale getirmiştir. Yaşanan teknolojik gelişmeler, toplumları sanayi toplumundan bilgi toplumuna dönüştürmüş ve yaşanan bu değişim sürecinde devletin küçültülmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Devletin rolü ve işlevleri düzenlenirken, ekonomik alanda ise özelleştirmeye dayalı anlayış benimsenmeye başlanmıştır. Yaşanan bu değişimler karşısında ulus devletlerin olumsuz etkilendiği ifade edilmiş ve çözüm olarak da yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılması ve yerelleşmenin sağlanması gerekliliği gündeme gelmiştir. Yerel yönetimlerin güçlendirilerek demokrasinin ve katılımcılığın daha iyi sağlanacağı düşünülmüştür (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 25-31). Parlak ve Sobacı da 1970'lerden itibaren küreselleşmenin etkisiyle yaşanan değişimlerin ulus devletleri değişime zorladığını ifade ederken küreselleşme ile birlikte ulus devletlerin bir kabuk değişimi sürecine girdiği ve söz konusu değişimin merkezi otoriteye dayalı devlet yapısının yeniden tanımlanarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi şeklinde olması gerektiğini ifade etmişlerdir (Parlak ve Sobacı, 2008:189).

Küreselleşmenin etkisiyle, küresel anlamda rekabet ortamının varlığından kaynaklı piyasa temelli bir anlayışın yaygınlaşması ve devletin ülke içinde bütünlüğü sağlaması gerektiği ancak hizmet sunumunda özel sektördeki piyasa anlayışına göre hareket etmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu sebeple vatandaşlara müşteri gözüyle bakılarak hizmet sunumu konusunda yerel yönetimlerin daha aktif hale getirilmesi ve yerelleşmenin sağlanması gerektiği üzerinde durulmuştur (Saran, 2004: 13-21).

Giddens ise küreselleşmeyle ilgili olarak, ulus devletlerin kozmopolit bir ulusa dönüştüğünü, yani gelişmekte olan ülkelerin hızla değişerek içinde yaşadığımız

topluma dönüştüğünü ifade etmektedir (Giddens, 2001:146-150). Ayrıca küreselleşme sürecinde devletin rolü sınırlandırılırken, uluslararası örgütlerin, finansal kurumların ve sivil toplum gibi yapılanmaların etkilerinin arttığı görülmektedir. Bu açıdan küreselleşme geleneksel devlet yapılanmasının yetersiz olduğunu, serbest piyasa ekonomisinin yaygınlaşmasının önünün açıldığını göstermiş ve demokratikleşmenin sağlanması adına yerelin yeniden tanımlanmasını gerekli kılmıştır (Hirst ve Thompson, 2003: 67).

3.4.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

1980'li yıllardan itibaren neredeyse her alanda yaşanan küresel değişimle birlikte ortaya çıkan kamu yönetiminde minimal devlet temeline dayanan yeni kamu yönetimi anlayışı; işletmecilik, yeni kamu işletmeciliği ve piyasa temelli kamu yönetimi kavramlarıyla yakından ilişkilidir (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 34-35). Yeni kamu yönetimi anlayışı paradigmasını geleneksel yönetimden ayıran farkları Eryılmaz, geleneksel yönetimin, refah devleti anlayışıyla birlikte çok faydalar sağlamışsa da artık verimsiz ve hantal bir şekilde işlediğini ifade etmektedir. Esnek, etkin, verimli bir şekilde işleyen ademi merkeziyetçiliğe dayanan yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin alanının küçültülmesini ve devletin ülke içerisinde genel kararları alarak kontrolün sağlanması rolünü üstlenmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu anlayışa göre kamu kurumlarına daha fazla yetki verilerek katılımın sağlanması öngörülmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, çıktılara odaklanıp, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe ve verimliliğe vurgu yaparak, yöneticilerin sadece kurallara uyması gerekliliği değil, yaptığı iş ve işlemlerden de sorumlu tutulması gerektiğini savunmaktadır. Bu anlayışla şeffaflığın, hesap verilebilirliğin ve bilgi edinmenin önemi ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2001: 26-28).

Yeni kamu yönetimi anlayışının geleneksel yönetime bir alternatif olarak ortaya çıktığı da düşünülerek, ekonomik, sosyal, siyasal değişiklikleri yorumlayan söz konusu anlayışın dört yönetsel eğilimi aşağıdaki gibi ifade edilmektedir (Ergun'dan aktaran; Aydın, 2013: 298).

1.Kamu harcamaları ve personel konularında devletin genişlemesinin yavaşlatılması ya da durdurulması.

2.Hemen her konuda devlete dayanan bir anlayıştan vazgeçilerek özelleştirme ya da özelleştirme benzeri bir sisteme geçiş.

3.Kamu hizmetlerinin üretimi, dağıtımı ve geliştirilmesi sürecinde bilişim teknolojilerinden faydalanılarak iyileştirmelerin yapılması,

4.Daha uluslararası hatta uluslar aşırı bir gündeme geçilerek tek ülke ve ulus devlet düşüncesinden uzaklaşılması.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, çağdaş bir yönetim anlayışı olan ve kamu-özel sektörün iş birliği içerisinde hareket etmesi gerektiğini vurgulayan yönetişim kavramıyla da yakından ilgilidir. Ayrıca merkezi yönetimin yetki ve görevlerini sivil toplum örgütleriyle paylaşması gerektiğini öngören bir anlayış olan yönetişim, müdahaleci merkezi bir devlet otoritesinden ziyade çoğulcu bir demokrasi anlayışıyla katılımcı bir yönetim şeklini anlatan bir kavram olarak ifade edilebilir (Aydın, 2013: 300). Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerini Hood; aktif katılımlı yönetime geçiş, çıktılara odaklanmak, büyük birimlerin küçük birimlere ayrılması, rekabetin arttırılarak özel sektör tekniklerinin uygulamaya konulması, belirli ölçütlerle performansın değerlendirilmesi şeklinde belirtmektedir (Hood, 1991: 4-5).

Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü değişime göre devletin görevi, kürek çekmekten ziyade dümen tutmaktır. Bu sebeple devlet, hizmet etmekten çok yetki vermelidir. Devlet, bürokratik süreçlerle piyasa süreçlerini değiştirmeli ve harcamaktan çok kazanmayı, katılım ve takım çalışmalarını arttırarak verimliliği sağlamalıdır (Tortop vd, 2007: 523).

Geleneksel yönetim ile yeni kamu yönetimi anlayışı arasında yapı, ilke ve politik anlamda birçok farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar aşağıdaki gibi gösterilebilir.

Tablo-3: Geleneksel Yönetim ile Yeni Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Katı Örgütsel Yapı-Katı Hiyerarşi	Esnek Örgütsel Yapı-Yumuşak Hiyerarşi
Merkeziyetçi-Geniş Merkez	Adem-i Merkeziyetçi-Dar Merkez-Geniş Çevre
Hizmet Devleti- Büyük Ölçekli Yapı	Minimal Devlet- Küçük Ölçekli Yapı
Bürokrasi Eğilimli- Yönetim	Piyasa Eğilimli- İşletme
Kurallara Bağlı Yakın Kontrol	Performans Odaklı Denetim
Sevk ve İdare Etme- Sabit Ücret	Yönetişim- Performansa Dayalı Ücret
Bürokrat Tipi- Az Yetkili Yönetici	Girişimci- Yetkilendirilmiş Yönetici
Gizlilik- Hizmetlerde Nicelik	Şeffaflık- Hizmetlerde Kalite
Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme	Çok Yönlü Değerlendirme
Kapalı Enformasyon Kanalları	Açık Enformasyon Kanalları
Yetkiyi Toplayan-Risk Almakta İsteksiz	Yetkiyi Paylaşan- Risk Almakta İstekli
Kuralcı ve Kırtasiyeci- Birey Yönetimli	Vizyon Sahibi ve Esnek- Ekip Yönetimli
Örgüt Merkezli	Müşteri-Vatandaş Merkezli
Girdi ve Süreç Odaklı	Çıktı ve Sonuç Odaklı

Kaynak: Eryılmaz, 2007: 26.

3.4.3. Demokratikleşme ve Şeffaf Yönetim

Kamu yönetiminin uzun bir süre klasik bir örgütlenme ile reform anlayışından uzak bir biçimde işleyişini devam ettirdiği ve faaliyetlerini dış çevreye kapalı ve gizliliği esas alan bir anlayışa dayalı olarak yürüttüğü yönünde görüşler mevcuttur. Ancak gerek küresel dinamiklerin zorlayıcı etkisiyle gerekse kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya olan ihtiyaç sebebiyle, söz konusu yeniden yapılanmada değişimin

çizgisini yeni kamu yönetimi, yönetişim, öğrenen örgüt, kamu tercihi okulu ve toplam kalite yönetimi gibi yaklaşımların belirlediği ifade edilmektedir (Saran, 2004: 22).

1980'li yıllardan itibaren yaşanan değişim kamu yönetiminin daha rasyonel bir şekilde çalışmasını gerektirmiş ve modernite, geleneksel yönetim anlayışının terk edilmesi zorunluluğunu doğurmuştur. Bu süreçte yönetim alanında yapılan reformlarla kamu hizmetlerinde verimlilik, etkinlik, kaliteli sunum gibi değerlerin daha önemli hale gelmeye başladığı görülmektedir. Bu değerlere dayalı bir kamu yönetimi anlayışı ise; vatandaş odaklı, katılımcı bir yönetim yapısını oluşturmaya çalışmıştır (Aydın, 2013: 287-291). Kamu yönetiminin hedef kitlesinin vatandaşlar olduğu düşünüldüğünde, vatandaş odaklı bir yerel yönetim tanımlamasının yönetim felsefesi açısından uygun olacağı düşünülmektedir. Vatandaş odaklılığın, karşılıklı etkileşim içerisinde seçme, katılım, şeffaflığın denetimi ve hizmetlerin kolay erişilmesine imkân tanıdığı gözlemlenmektedir (Baker, 1995: 77).

Demokrasinin yerleşmesi ve gelişmesi açısından önemli olan yerel yönetimlerde demokratikleşmeden bahsedebilmek için, öncelikle yöneten ve yönetilenlerin demokratik davranışlar sergilemesi beklenmektedir. Bu konu, halkın yönetime katılımı şeklinde ele alınmaktadır. Ancak, yerel yöneticilerin de halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizmaları uygulamaya koymaları gerekmektedir. Bu sebeple söz konusu durum, iki yönlü sonucu ortaya çıkarmaktadır. Birinci yön, yöneticilerin halkın katılımının sağlanması adına yöntemleri ortaya koyabilmesi; ikinci yön ise yönetilen bireylerin yani vatandaşların bu katılım bilincine ulaşmasını sağlayabilmektir. Demokratikleşmenin sağlanmasında eğitim çok önemli olduğundan, bireylerin demokratik haklarının neler olduğunun öğretilmesi ve bu hakları kullanabilecekleri uygun platformların oluşturulması gerektiğine vurgu yapılmaktadır (Üste, 2005: 49-60).

3.4.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)

Türkiye, başlangıç kısmı üç ana bölüm ve 18 maddeden oluşan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1988 tarihinde imzalamış Şart, 1992 yılında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Şartın amacının, üyeler arasındaki ortak ilke ve ideallerin korunarak bir bütünlüğün sağlanması olduğu ifade edilirken, vatandaşların kamu hizmetlerine katılımının bütün üye devletlerde ortak düşünce olduğu ve etkin bir

yönetimin geniş yetkiler verilmiş yerel yönetim birimleri ile mümkün olabileceği belirtilmiştir (Ayyöş).

Türkiye'nin kabul ettiği maddeler genel anlamda yerel yönetimlerin daha etkin hale getirilmesini sağlamaya yöneliktir. Ancak çekince konulan maddeler ise şunlardır:

-Yerel yönetimler ile ilgili konuların, karar alma ve planlama süreçlerinde zamanında uygun olarak fikirlerin alınmasıdır. Bu konudaki çekincenin, merkezi yönetimin, yerel yönetim birimleriyle ilgili hususlarda yerel yönetimlere danışma taahhüdü vermek istememesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

-Kanunlar doğrultusunda genel hükümlere uygun olmak şartıyla yerel yönetimler kendilerine ait iç örgütlenmelerini sağlayabilecekleridir. Bu düzenleme ile yerel ihtiyaçları gidermek ve yönetsel anlamda verimliliği sağlayabilmek amacıyla yerel özerkliğin sağlanarak iç örgütlenme yapılarını belirleme serbestlikleri düzenlenmiştir.

-Seçimle işbaşına gelen bireylerin görevine uygun olmayan iş ve işlemlerinin yasalar çerçevesinde tespit edilmesidir. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarına yasal güvence veren bu maddeye çekince konulmuş olmasına rağmen, bu güvenceye mevzuatlarda yer verilmektedir. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 29. maddesinde meclis üyeliğini, 44. maddesinde ise belediye başkanlığını sona erdiren haller tek tek sayılmıştır.

-Yerel yönetimlerin idari denetiminde denetleyen makamın müdahalesinin, amaçlanan hedeflere uygun olarak sınırlandırılmasıdır.

-Yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemlerde, görevin yürütülmesi için gerekli harcamalardaki artışların izlenebilmesi adına esnekliğin sağlanmasıdır.

-Yerinden dağıtımı yapılan kaynakların yerel makamlara tahsis edilme yönteminin belirlenmesinde, yerel makamların fikrinin alınmasıdır.

-Yapılması düşünülen iktisadi yardımların belli projeler için tahsis edilme şartını taşımaması ve yerel makamların politikalarını uygulama konusunda özgürlüklerini kısıtlamamasıdır.

-Yerel makamların, kanunlardaki düzenlemeler doğrultusunda farklı ülkelerin yerel makamları ile iş birliği yapabilmesine imkân tanınmasıdır. Çekince konulan bu madde

yerel yönetim birimlerinin yasal olarak başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle iş birliği yapma haklarına sahip olduğu ortaya konulmuştur.

-Yerel yönetimler yetkilerini özgür bir şekilde kullanması adına kanuni olarak tespit edilen özerk yönetim kurallarına uygunluğun sağlanması amacıyla yargı yollarına başvurma hakkının tanınmasıdır. Yerel yönetimler bu hakka sahiptir (Ayyöş).

Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı maddelerine çekince koymasının sebebinin, ulusal birlik ve bütünlüğü koruma düşüncesine bağlı kalınarak vazgeçilemeyen merkeziyetçi yönetim anlayışı olduğu görülmektedir. Aslında Özerklik Şartının asıl amacı, ülkelerin ulusal birlik ve bütünlüğünü koruyarak merkezi yönetimin etkilerini minimum seviyeye indirgemektir. Bunun yanı sıra yerel yönetimleri güçlendirmek ve kamu hizmetlerinin seçilmiş yöneticiler tarafından yerel halkın taleplerine uygun biçimde yerine getirilmesini sağlamaktır.

Avrupa Birliği'nin hazırlamış olduğu ilerleme raporlarına göre ülkemizde bölgesel kalkınmanın gerekli olduğu ve bu doğrultuda yerel yönetimlerin etkin, şeffaf ve verimli hale getirilmesi üzerinde durulmuştur. Ancak planlama, programlama, uygulama ve denetleme sorumluluğunun Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) ait olması merkeziyetçi anlayışın varlığını göstermekte ve bu durumun yerel yönetimlerle iş birliği yapılmasının önünde bir engel olduğu ifade edilmektedir (Toksöz vd, 2009: 31). Öte yandan yaklaşık 50 yıllık geçmişiyle köklü bir kurum olan DPT'nin 2011 yılında müsteşarlık statüsünün kaldırılması ve Kalkınma Bakanlığı'na bağlanması bu süreçte yerel yönetimlerin önünü açabilecek bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

3.4.5. Kamu Yönetiminde Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları

Yerelleşme ve merkezileşme tartışmaları, kamu yönetiminin sorunları ve geleceğe yönelik olarak yapılması gerekenler üzerine odaklanmış fikirlerdir. Bu açıdan kamu yönetimini kısaca açıklamak gerekirse; kamu yönetimi, devlet ve toplum bütünlüğünün kesintiye uğramadan, halka hizmet aktarımını sağlayan bir örgütlenmedir. Her örgütlenmede olduğu gibi kamu yönetimini de oluşturan çeşitli elemanlar vardır. Kamu yönetimi elemanları; halk, örgüt yapısı, kamu politikaları, norm kuralları, ekonomik (mali) kaynak ve kamu personelleridir (Eryılmaz,2007: 9).

Sanayi ve bilgi çağına geçişle birlikte halkın ihtiyaç ve taleplerinin değişmesi kamu yönetimi anlayışında değişimi gündeme getirmiştir. Bu açıdan kamu yönetiminde yerelleşme ve merkezileşme tartışmaları yoğunlaşırken kamu yönetiminin süreç içerisinde yeniden tanımlandığı görülmektedir. Balta, kamu yönetimi ile ilgili olarak: *"İdare, devlet ve toplum düzeninin temel unsurudur. Bu düzenin varlığı ve devam etmesi, idarenin kesintiye uğramadan devam etmesine bağlıdır. Hatta hükümet bir süre aksayabilir. İdare işlediği sürece devlet ve toplum düzeni yine de devam eder. İdare durduğu takdirde toplum düzeninden eser kalmaz, anarşi olur."* ifadeleri ile kamu yönetiminin temel hedefinin toplumsal düzeni sağlamak olduğunu belirtir. Toplumsal düzen kuralları ve bunların uygulanması için çeşitli örgütlenmeler bu hedefin gerçekleştirilmesi içindir. Kamu yönetiminin diğer hedefi ise, toplumsal sorunlara çözümler üretmek olduğundan oluşturulan örgütlü kuruluşlar aracılığıyla toplumsal sorunlara çözümler aranmaktadır. Diğer bir ifadeyle kamu yönetimi, ortak bir amacın gerçekleştirilmesine yönelik toplumsal düzenin sağlanması ve sorunların çözümlenmesi için gerekli bir güç sistemidir (Balta, 1970: 19).

Güler'e göre kamu yönetimi, toplumun ya da halkın yönetimi anlamını içermektedir. Kamu yönetimi hem yönetme görevini yerine getiren hem de yönetimi yapan kurum olan devleti içeren zengin bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetimi Batı dillerinde "public administration" olarak ifade edilmekte, Administration kelimesi Latincede hizmet vermek anlamına gelmektedir (Güler, 2010: 78).

Kamu yönetimi kamusal hizmetleri yerine getirmek amacıyla farklı şekillerde örgütlenmeye gittiğinden devlet, kendi içerisinde tüzel kişiliğe sahip birimlere ayrılmaktadır. Devlet tüzel kişiliğinin alt birimlerine örnek olarak; bölge, il ve ilçe birimleri verilebilir. Kısaca ifade etmek gerekirse kamu yönetimi, kamu tüzel kişiliği olarak üç şekilde örgütlenmiştir. Bunlar; devlet, yerel yönetimler ve kamu kurumlarıdır. Örgütlenme şekli bakımından ise kamu yönetimi iki temele dayanmaktadır. Birincisi, idari faaliyetin yürütülmesinde birlik sağlanması, ikincisi ise ülkedeki bölge farklılıklarının yönetime yansımasıdır. Birliğin sağlanması merkezileşmeye, farklılığın yansıması ise yerelleşmeye uygun bir ifade olarak görülmektedir. Kamusal iş ve işlemlerin devlet tarafından yürütülmesi merkezileşmeyi betimlerken, bu iş ve işlemlerin yerinden yönetimler tarafından yapılması yerelleşmeyi açıklamaktadır (Örnek, 1994: 72-73). Baguenard'a göre, merkezden yönetimin karşıtı olarak ortaya çıkan yerinden yönetimin var olabilmesi için merkeziyetçilik ve

merkezden yönetimin de var olması gerektiği düşünülmektedir. Yerinden yönetim, "teklik ve çokluk arasındaki diyalektiği düzenlemeyi amaçladığından; ulusun bölünmezliği ve tekliğine saygı göstermeli, aynı zamanda yerel farklılıkları özendirmelidir." (Aktaran: Şengül, 2013: 5).

Gözübüyük, kamu yönetiminde merkezden yönetim ve yerinden yönetimin birbirlerini tamamlar nitelikte olduğunu ifade etmekte, tüm iş ve işlemlerin yerine getirilmesi için her iki yönetiminde gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca ülkelerin siyasal, toplumsal ve ekonomik yapılarına göre bu iki yönetimden herhangi birine ağırlık vererek yönetim yapısını düzenlediğini ifade etmektedir (Gözübüyük, 2011:41). Yönetim sistemleri ekonomik, toplumsal ve siyasal durumlardan dolayı farklılık gösterdiğinden ülkemizde yaşanan yerelleşme ve merkezileşme tartışmalarının da uygun olan yönetim modeli arayışının bir sonucu olduğu düşünülmektedir (Kutlu ve diğerleri,2015: 256-269).

2000'li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma adına birçok reform yapılmaya başlanmıştır. Bu reformların ortak özelliği Avrupa Birliği'ne uyum gereği şeffaf, etkin ve demokratik bir yönetim anlayışı hedeflemeleridir. Bu hedef doğrultusunda aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışının yerelleşme anlayışıyla yumuşatılması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu süreçte reformların Türk kamu yönetimi üzerindeki etkilerini değerlendirmek amacıyla hazırlanan ilerleme raporlarında önemli gelişmelerin vurgulandığı görülmektedir. 2002-2005 yılları arasında söz konusu raporlarda tespit edilen gelişmelerin 2005 yılı sonrasında yavaşlayarak sınırlı kaldığı, bu sınırlılığın sebebi olarak da siyasi ve yönetsel birtakım endişelerin yaşandığı ifade edilmiştir (Öztürk, 2015: 135-148).

Kamu yönetimleri üzerindeki değişim ve dönüşüm yönündeki baskıların artmasına neden olan bir etken de yaşanan ekonomik krizlerdir. Nitekim 2001 ve 2008 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerin kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyaçlarını arttırdığı ve yerelleşme eğilimini ortaya çıkardığı düşünülmektedir. 2001 yılında yaşanan krizde, siyasi istikrarsızlık, yolsuzluk gibi gerekçelerle devletin başarısız olduğu söylenerek devletin üzerindeki ekonomi yükünün ve baskısının azaltılması gerektiği savunulmuştur. Merkeziyetçi kalkınma planı anlayışından ziyade esnek stratejik planlamayla birlikte yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlayışı gündeme gelmiştir. 2008 krizinde ise yeni kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda piyasa

mekanizmasında yaşanan başarısızlığın etkili olduğu düşünülerek yeni kamu işletmeciliği sorgulanmaya başlanmıştır. Krizin etkilerinden kurtulmak için ise kamu yönetimine başvurulmuş ve merkezileşme eğilimi kendisini göstermiştir (Tosun, 2015: 104-119).

Merkezileşme ve yerelleşme tartışmaları 2000'li yıllardan itibaren yoğunlaşmış olsa da öncesinde yönetim alanında yeniden yapılanma uygulamaları görülmüştür. Özellikle kalkınma planlarında belirli standartlara ulaşmanın hedeflendiği görülmektedir. Merkezi yönetime genel görev olarak standartları oluşturma, yerel yönetimlere ise bu standartları uygulama şeklinde görev dağılımı yapılması öngörülmüştür (İsbir ve diğerleri, 2015: 1131-1142).

Küreselleşmenin etkisiyle ulusallığın önemini kaybetmeye, yerelliğin ise yükselmesiyle birlikte yerelleşme çabası, merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimi olarak ifade edilirken; mali kaynakların ve yönetsel yetkilerin yerele devredilmesinin gerektiği düşüncesi ortaya çıkmıştır. Ancak kamu yönetimimiz coğrafi açıdan yerelliği, işlevsel olarak merkeziyetçiliği yansıtıcı niteliktedir. Coğrafi alan açısından yeniden yapılanmanın en büyük yansıması olan büyükşehirleşme ile Büyükşehir belediyelerinin, yetki ve görevlerinin arttırılması yerel düzeyde hakimiyetinin artmasını ve daha fazla söz sahibi olmasını sağlamıştır. Kamu yönetiminde yaşanan bu dönüşüm yerelleşmenin arttırılması yönündedir (Yavaş ve Demir, 2015: 177-189).

3.5. 2000'li Yıllarda Yerel Yönetimler Reformu ve Mevzuat Düzenlemeleri

Ülkemizde, 1990'lı yılların ortasına kadar gelişimlere kapalı ve geleneksel yönetim yapısının korunmasına yönelik bir anlayışın mevcut olduğu görülmektedir. Ancak 2000'li yıllara gelindiğinde, Türk kamu yönetimi yapısının dünya ölçeğindeki gelişimlere ayak uydurması kaçınılmaz olmuştur. Ancak merkeziyetçiliğe dayanan yönetim yapısının değişimlere ayak uydurabilmesi için, yeniden yapılandırılması, yönetim anlayışının değişimine yönelik düzenlemeler yapılması gündeme gelmiştir (Saran, 2004: 211-216).

2003 yılında çıkarılan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile yönetim alanında kapsamlı bir dönüşüm amaçlanmış ve söz konusu dönüşümde 21. yüzyılın yönetim anlayışındaki yönetişim kavramına uygun bir yönetim benimsenmeye çalışılmıştır.

Kamu yönetiminde, özellikle yerel yönetimlerle ilgili reform alanında en önemli adım; 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile atılmıştır. Çıkarılan yasalarla yerel yönetim birimlerin daha güçlü bir şekilde yapılanmasına olanak tanınarak, özerklikleri açısından halkın katılımını esas alan belediyecilik anlayışı hedeflenmiştir. Ayrıca 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun" ile büyükşehir belediyesi olan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmış, yeni ilçeler oluşturmak şartıyla alt kademe belediyesi olarak sadece ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir. 2014 yılında, 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyeleri düzenlenerek, büyükşehirlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

3.5.1. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yetki, görev ve sorumluluk dağılımını yeniden düzenleyen, 3 Kasım 2003'te kamuoyuna açıklanan ve 15 Temmuz 2004 tarihinde onaylanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı KYTK Cumhurbaşkanına gönderilmiş ancak Cumhurbaşkanı tarafından tekrar meclise iade edilen tasarı yeniden gündeme alınmayarak kadük kalmıştır. Yasalaşamayan söz konusu tasarı, çeşitli çevrelere göre ülkemizdeki kamu yönetiminde köklü değişiklikleri öngörmesi bakımından bir dönüm noktası olarak görülmektedir (Parlak ve Sobacı; 2008: 371).

Tasarının amacı, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde bölgesel entegrasyon çabalarıyla, piyasa ve demokratik değerler üzerine kurulu bir yapının birlikteliğini sağlamaktır. Tasarının genel gerekçe kısmında, Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, ülkedeki yönetim yapısının çağdaş standartlara ulaştırılması, yeni döneme ve yeni düzene uyumun gerekli olduğu belirtilmiştir. Tasarıda kamu yönetiminde yaşanan sorunların;

-Geleceğe değil geçmişe odaklanılması,

-Sorunların çözümünde amaç ve hedeflerin iyi belirlenmeyişi,

-Sorunların teşhisine önem verilmeyişi,

-Yönetim yapısının tek yönlü ve kapalı bir tarza sahip olması,

-Sistemin ödüllendirme ve teşviklerden ziyade cezalandırma üzerine kurulmuş olması,

gibi özelliklerden kaynaklandığı ifade edilmektedir (KYTK Tasarısı).

Tasarının amacı belirtilirken, yeni kamu yönetimi anlayışının esaslarını belirten katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi kavramların Türk kamu yönetiminde ilk kez kullanıldığı görülmektedir. Ayrıca bu doğrultuda kamu hizmetlerinin insan hak ve özgürlüklerine saygılı şekilde hızlı, adaletli, kaliteli ve verimli bir biçimde sunulması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Öte yandan tasarıda, yerel yönetimlere yetki aktarılarak merkezi yönetimin görevlerinin azaltılması adına; kamu hizmetlerine ilişkin genel amaç, politika, hedef ve ilkelerin tespiti, eş güdümü sağlama ve denetim ile sınırlandırılması önemli bir anlayış değişimini göstermektedir (KYTK Tasarısı Madde Gerekçesi).

Kamu Yönetimi Reform Tasarısının, kamu yönetim yapısında bir paradigma değişimini öngördüğü ve bu değişimin yeni kamu yönetimi anlayışı ile benzer nitelikte olduğu ifade edilmektedir. Öncesinde yapılan reformlarda sadece sorunun çözümü için şekilci önlemler alınırken tasarı ile köklü bir zihniyet değişiminin hedeflendiğine dikkat çekilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2008: 375). Tasarı genel olarak incelendiğinde, küreselleşme ile ortaya çıkan yeni yönetim düşüncesine ayak uydurmak amacıyla birçok değişikliği hedeflediği ancak köklü değişimin sağlanamadığı yönünde görüşler mevcuttur. Bunun sebebi olarak da merkezdeki siyasi otoritenin yetkilerini paylaşmak istememesi, güçlü bir siyasi iradenin oluşturulamaması, bürokrasinin ayrıcalığını kaybedeceği korkusuyla değişime direnmesi olarak ifade edilmektedir. Bunların yanı sıra kamu politikalarında kısa vadeli hedeflerin konulması, kısa vadeli planlamanın yapılması ve yerel yönetimlerin önemli hale gelmesi ve görevlerinin arttırılması ile yerelleşme adına olumlu adımların atıldığı ama yerel yönetimlere yeterli maddi kaynak sağlanamadığı sürece hedeflenen amaçların sekteye uğrayacağı ifade edilmektedir. Bu açıdan, yerel yönetimlerin maddi anlamda merkezi yönetime bağlılığının devam etmesinin yerelleşmeyi olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 19).

Tasarı ile yönetsel olarak devlet idaresinin fonksiyonları yeniden tanımlanarak, merkezi yönetimin görev alanları ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki düzenlenmek istenmiştir. Bu bağlamda, merkezi yönetimin sorumlulukları

adalet, güvenlik, ulusal savunma ve maliye gibi temel kamusal hizmet alanlarında yasalarla sınırlandırılırken, yerel yönetim organlarının görev alanları genişletilmektedir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin, görev alanı ve yetkilerinin yerel düzeyde kapsamlı bir şekilde genişletildiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar söz konusu tasarı yasalaşamasa da siyasi otoritenin yerelleşme bağlamında bundan sonra uygulayacağı politikalar için bir yol haritası işlevi görmesi açısından önemi büyüktür.

3.5.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Ekonomik ve toplumsal yapıdaki hızlı değişimler süreç içerisinde çeşitli krizlerin de yaşanmasına neden olmuş, diğer alanların yanında mali alanda da köklü değişikliklerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu bağlamda kamu mali yönetimi alanında 2000'li yıllardan itibaren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yürürlükten kaldırılmasıyla hız kazanan mali reformlar, yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir biçimde performans esaslı ve denetime ilişkin yeni düzenlemeler getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu ile devam ettirilmiştir (Toprak, 2008: 313-333).

2003 yılında çıkarılan bu Kanunun amacı; "Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamaktır. Bu amaçla; söz konusu kanun kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir." şeklinde ifade edilmektedir (5018, Md. 1). KMYK ile uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği ölçütlerine uyum hedeflenerek; bütçe hazırlama ve uygulamada etkinliğin arttırılması, bütçe hakkının doğru bir şekilde kullanılması, mali anlamda açıklığın sağlanması, harcama yapılırken yetki ve sorumluluğun dengelenmesi, güncel gelişmelerin uyarlandığı kamu mali sisteminin kurulması öngörülmüştür (Saraç, 2005: 124).

2000'li yıllardan itibaren önemli hale gelen kamu yönetiminin şeffaflığı konusunda hesap verme zorunluluğu KMYK 8. maddesinde; "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından,

muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." şeklinde düzenlenmiştir.

5018 sayılı kanunun 9. maddesinde performansa dayalı bütçeleme konusu; "Kamu idareleri; stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedeflere yönelik kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmalıdır. Bu bağlamda önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda performanslarını ölçmek ve bu sürecin izlenmesi amacıyla katılımı esas alan stratejik plan hazırlarlar. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan kamu idarelerinin ve stratejik planlama süreci takviminin tespiti, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilgili usul ve esaslar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından belirlenmektedir. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu, idarelerin yürütecekleri faaliyetler ve performans esaslı bütçelemeyle ilgili diğer konular ise Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmektedir." şeklinde yer almıştır (5018, Md. 9).

5018 sayılı kanunla yapılan değişikler incelendiğinde; genel yönetime bağlı kamu idareleri, merkezi yönetime bağlı kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olarak üç gruptan oluşmakta ve bu kurumların bütçe türleri genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi olarak ayrılmıştır. Planlı bütçeleme kavramıyla birlikte kalkınma planı ile harcamalar arasında bağ kurularak çok yıllı bütçeleme yöntemine geçildiği gözlemlenmektedir. Stratejik planlama ve performansa dayalı bütçelemeyle birlikte kamu maliyesi yeniden incelenerek idarelerin görev-yetki ve sorumluluklarının sınırlılıkları belirlenmiştir. Mali anlamda şeffaflığın sağlanması ve Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiş olup, mali istikrar ilişkisi kurularak iç denetimde muhasebe birliği sağlanmıştır. Döner sermaye işletmeleri ve fonları tasfiye edilmesi ve hedef sonuç düşüncesinin kabul edilerek kaynakların temini konusunda etkinliğin sağlanmasının amaçlandığı görülmektedir. (Kanca, 2017: 494-505). Ayrıca söz konusu kanunun mali disiplin, mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve mali etkililik kavramlarını ön plana çıkarması, 2000'li yıllardan itibaren önemli hale gelen Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir yansıması olarak da görülmektedir. 5018 sayılı kanun bu açıdan değerlendirildiğinde; aktif katılımcı bir yönetimin oluşturulması, kaynak kullanımında disiplin, sonuç ve vatandaş odaklı düşünme, rekabetin arttırılması, adem-i merkeziyetçiliğe önem verilmesi, özel sektör yöntemlerinden faydalanılması, açık ve

şeffaf yönetimin sağlanması şeklinde bir yeniden yapılanma olduğu söylenebilir (Tekin, 2017: 199-218).

5018 sayılı kanun, mali saydamlık ilkesini ve hesap verilebilirliğin etkinliğini sağlamaktadır. Bütçe sürecini ve denetiminin strateji ve performansa bağlı olarak değerlendirmenin gerekliliğini ortaya koyarak iç kontrol mekanizmasının etkinliğini sağlayıcı nitelikte bir kanun olarak görülmektedir (Saraç, 2005: 162). Kanunla çıkarılan maddelerin ise yerelleşmeyi sağlar nitelikte olmasının yanı sıra yönetişimin sağlanmak istendiği ve kamu hizmetlerinin sunumunda bir dönüşüm yaşanarak kamu-özel ortaklıklarının yaygınlaştığı, vatandaş odaklılığın ön planda olduğu ve performans esaslı bütçelemelerin uygulandığı görülmektedir.

3.5.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun genel gerekçesinde, son yıllarda köyden kente göçün arttığı, nüfusun anakent merkezlerinde yoğunlaşarak sorunları arttırdığı ve bu sorunların çözümü için belediyelerin işbirliği içerisinde ortak hareket edemeyişinin kaynak israfına yol açtığı ifade edilmektedir. Bu açıdan halkın ihtiyaçlarına cevap verebilmek ve sorunların çözümü için belediyelerin yeniden yapılandırılması amacıyla söz konusu kanunun çıkarıldığı belirtilmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile planlama ve koordinasyon sağlanarak hizmetlerin etkin, verimli ve katılımcı bir şekilde sunulması amaçlanmaktadır (5216, Genel Gerekçe)

Söz konusu kanunda Büyükşehir belediyesi; Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları dahilindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan yapılanmadır. Karar organı seçmenler tarafından oluşturulan yapılanma; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır (5216, Md. 3). Ayrıca, toplam nüfusu 750.000 ve daha fazlası olan illere ait belediyelerin, yasal düzenlemeyle büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği öngörülmüştür (5216, Md. 4).

Kanunun 7. maddesinde büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluk alanları yer almaktadır. Bahsi geçen maddede, büyükşehir belediyesinin stratejik plan, yıllık hedefler, yatırım programlarına uygun bütçe hazırlanmasında ilçe belediyelerinin

fikirlerinin alınması gerektiği ifade edilmiştir. Büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte çevre düzeni planına uygun nazım imar planının tüm aşamalarıyla uygulanmasına yer verilmiştir. Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu yerlerde işletmelere ruhsat verme ve denetleme görevi verilmiştir.

Büyükşehir belediyesinin diğer sorumlulukları ise; "Sınırları içerisinde ulaşım ana planını yapmalı, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmalıdır. Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamalıdır. Gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrisıhhi müesseseleri ruhsatlandırmalı ve denetlemelidir. Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya ilettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmelidir. Büyükşehirlerin bütününe hizmet eden sosyal donatılar, parklar, hayvanat bahçe ve barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletme veya işlettirme hakkına sahiptir. Gerekli olduğunda mabetler ile sağlık, eğitim ve kültürel faaliyetler için bina ve tesisler yapmalıdır. Kültürel ve doğal varlıklar ile kentin tarihi dokusu bakımından önemli mekanların korunmasını sağlamalıdır. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve tesisleri kurmak, kurdurmak; derelerin ıslahını yapmalı, kaynak suyu ve arıtma sonunda üretilen suları pazarlama görevlerini yerine getirmelidir. Mezarlık alanlarını tespit ederek defin ile ilgili hizmetleri yürütmelidir. İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmalıdır. Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetlerin yürütülmesini sağlamalıdır. Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri halinde her türlü desteği yerine getirmelidir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler." şeklinde sıralanmıştır (5216, Md. 7).

Kanunun büyükşehir belediyeleri düzeyindeki yansımasını görebilmek adına öncelikle İstanbul ve Kocaeli pilot bölgeler olarak seçilerek; kurumsal kapasitenin geliştiği, imar-emlak ve istimlak hizmetlerinin daha etkin hale geldiği, kentsel koordinasyon ve bilgi sistemlerinin kurulduğu, çevrenin korunarak sürdürülebilir hale getirildiği, köy hizmetleri faaliyetlerinin arttırıldığı, ulaşım ve toplu taşımanın daha sistematik ve

düzenli hale getirildiği gözlemlenmektedir. Ayrıca itfaiye ve afet yönetiminde etkin ve denetimsel bir yapının oluşturulduğu, su kanalizasyon hizmetlerinde ihtiyatlı bir şekilde planlama yapıldığı, eğitim ve kültür alanında kapsamlı faaliyetlerin gerçekleştirildiği, sağlık ve sosyal alanda halkın taleplerinin dikkate alındığı göze çarpmaktadır. 5216 sayılı kanun doğrultusunda yapılan reformlarla, sosyal belediyecilik anlayışının yerleştirilmeye çalışıldığını, kentlerin kalitesinin artırıldığını, idari vesayet yetkisinin hafifletilerek yerelleşmenin sağlanması yönünde önemli adımların atıldığını söylemek mümkündür (Kayan, 2015: 199-224).

Büyükşehir belediyesi kanunu ile, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine göre daha yetkili konuma getirilmesi, istenilen hizmetin sağlanabilmesi için belediyeler arasında iş birliği, uzlaşı ve koordinasyonun sağlanması önemli hale gelmiştir. Yasa bu açıdan değerlendirildiğinde hizmetlerin halka etkin bir şekilde sunulabilmesi için büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin siyasi görüşünün aynı doğrultuda olması gerektiği düşünülmektedir. Siyasi görüşün farklı olması durumunda ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi arasında hizmet sunumunda uzlaşmanın sağlanmasında zorlukların yaşanacağı ve ortak düşüncede olunamayışı gibi birtakım engellerle karşılaşılabileceği ihtimaller arasında değerlendirilmektedir (Zengin, 2014: 107).

3.5.4. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

İl özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilerek 4 Mart 2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (RG. Sayı:25745).

5302 sayılı Kanun'la il özel idaresinin sorumluluk ve görevlerinin düzenlendiği 6. madde getirilen önemli düzenlemelerden biridir. Buna göre, "İl özel idaresi yerel alanda müşterek nitelikteki; sağlık, gençlik ve spor, tarım, belediye sınırı il sınırı olan büyükşehir belediyelerinin dışındaki illerin bayındırlık ve iskân, çevre düzeni planlamasını yapmalıdır. Erozyonun önlenmesi, toprağın korunması, sanat, kültür, sosyal hizmet ve yardımlar, turizm, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, fakirlere mikro kredi verilmesi konularında hizmetleri yerine getirmelidir. İlk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, binaların bakım, yapım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının tedarik edilmesine ait hizmetleri il sınırı içerisinde yerine getirmelidir. Ayrıca yol, imar, su, katı atık, kanalizasyon, acil yardım ve kurtarma, orman köylülerinin

desteklenmesi, park ve bahçe tesisi ve ağaçlandırmaya yönelik hizmetleri belediye sınırı dışında yerine getirmekle yetkili ve görevli kılınmıştır." gibi hizmetler İl Özel İdaresi birimine bırakılmıştır.

İl genel meclisi, il encümeni ve validen oluşan il özel idarenin organları 5302 sayılı Kanun'la bir değişikliğe uğramamıştır (Md. 3/b). Ancak bu organların yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Buna göre il genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve üyeleri ilgili kanunlar uyarınca ildeki seçmenler tarafından seçilerek işbaşına gelmektedir (5302, Md. 9). Bunun yanı sıra köy muhtarları, temsilcileri, kaymakamlar, üniversiteler, sivil toplum kuruluşlarına komisyon toplantılarına katılma ve fikir bildirme hakkına sahiptir. Bu uygulamayla yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak katılımcı, hesap verilebilir, saydam, halkın bilgi edinebilmesini mümkün kılan bir anlayış hedeflenmiştir (5302, Madde Gerekçesi).

Valinin il genel meclisi başkanlığını üstlenmesi uygulaması kanunla kaldırılarak, başkanın il genel meclisi üyeleri arasında yapılacak seçimle belirlenmesi öngörülmüştür. Ayrıca başkanın olmaması durumunda kendi üyeleri arasından seçilmiş olan birinci ve ikinci başkan vekillerinin, meclise başkanlık yapabileceği uygun görülmüştür (5302, Md. 11). Gündem meclis başkanı tarafından belirlenmekte, fakat valinin önerdiği konuların ilk toplantıda gündeme alınması gerektiği belirtilmektedir. Belirtilen bir diğer ifade ise gündemin, halka çeşitli yollarla duyurulması olarak karşımıza çıkmaktadır (5302, Md.13). İl genel meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi konusunda birtakım yeni düzenlemelere gidilmiştir. 3360 sayılı kanunda (eski kanunda), meclis kararlarının kesinleşmesi vali onayıyla gerçekleşirken, yeni İl Özel İdaresi Kanununda meclis kararlarının en geç beş gün içerisinde valiye gönderilmesi yeterli görülmüştür. Meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için valiye gönderilmesi şart koşularak, hukuka uygun olmayan kararların da yedi gün içerisinde gerekçesi ile birlikte vali tarafından iadesinin mümkün olduğu ifade edilmektedir (5302, Md.15).

Yasayla getirilen yeni düzenlemelerden bir diğeri de "İl özel idaresinin önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin kendi üyeleri tarafından oluşturulacak bir denetim komisyonunca denetlenmesi" dir (5302, Md. 17). Bu şekilde meclisin denetiminde ve bilgi edinmesinde etkinliğin uygulanabileceği öngörülmektedir. Kanuna göre vali, yine il özel idaresi tüzel kişiliğini temsil etmektedir ve yürütme organı olan encümenin

de başkanıdır (Md. 29). Kanunun valinin konumunda yaptığı değişikliklere göre, il özel idaresi üzerinde vali vasıtasıyla sağlanan merkezi otoritenin etkisi azaltılmak istenmiştir.

Kanunla birlikte il özel idareleri, iç ve dış borçlanma yetkisine sahip olmuştur ve tahvil ihraç ederek borçlanabilmektedirler. İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanabilirler. İl özel idaresi borçlanmayı kendisi yapabileceği gibi, kendisine bağlı kuruluşlar ve şirketleri tarafından da gerçekleştirebilir (5302, Md. 51). İl özel idareleri, görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilir (5302, Md.52). İl özel idareleri, idarenin alacak ve borçları için mahsup ve takas edebilir (5302, Md. 54).

5302 sayılı Kanun eski kanunla kıyaslandığında, bu alanda çok önemli değişiklikler getirmiştir. Kanunla il özel idarelerinin özerkliği açısından getirilen düzenlemeler özet olarak şu şekilde sıralanabilir (Parlak'tan aktaran Memişoğlu, 2006: 105-106).

-Valinin il genel meclisi başkanlığı görevi kaldırılarak, il genel meclisi başkanının seçimle göreve getirilmesi uygun görülmüştür.

-İl genel meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için vali onayının alınması zorunluluğu kaldırılarak, sadece bilgilendirme amacıyla kararların valiye gönderilmesi yeterli görülmüştür.

-İl özel idaresi bütçesinin meclisin kabul etmesi birlikte yürürlüğe gireceği belirtilerek, İçişleri Bakanlığı'nın onayı kaldırılmıştır.

-İl genel meclisinin fesih sebepleri sınırlı hale getirilmiştir.

-İl genel meclisinin kararı ve görev alanıyla ilgili olmak koşuluyla, il özel idarelerinin uluslararası kuruluş ve organizasyonlar kurabilmesi veya bu organizasyonlara üye olabilmesine imkân tanınmıştır.

-İl genel meclisinin kararı ve görev alanıyla ilgili olmak koşuluyla, kamu kurumları ve kuruluşlarıyla, dernek, meslek odası, vakıflar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebilecektir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu ile 3360 sayılı kanundan farklı olarak demokrasiye dayalı, özerk, katılımcı bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. 5227 sayılı kanun tasarısında ortaya konulan stratejik yönetim, performans değerlendirme ve sonuç

odaklı bir yönetim anlayışının yansımalarına 5302 sayılı kanunda yer verilmektedir (Sobacı, 2005: 49).

3.5.5. 5393 sayılı Belediye Kanunu

Kanun, 13 Temmuz 2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (RG Sayı: 25874). 5393 sayılı kanunun genel gerekçesinde 20. yüzyılın sonlarında başlayan değişim ve dönüşümün yönetim üzerinde derin etkiler bıraktığı belirtilerek kamunun rolünün yeniden tanımlanması ve demokratik bir kamu yönetiminin gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Geleneksel yönetimin yetersiz kaldığı ve daha açık, katılımcı, sorumluluk ilkelerinin geçerli olduğu etkin bir kamu yönetimi hedeflenerek esnek ve yatay örgütlenme ile birlikte stratejik yönetim ön plana çıkarılmıştır. Bu açıdan kamu yönetiminin girişimci ve rekabet edilebilir olması gerektiği ve bu sayede yerelleşmenin sağlanacağı düşüncesi hakimdir. Belediyelerin yetki görev ve sorumluluklarını yeniden düzenleyen söz konusu kanun, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında belirtilen mahalli müşterek ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından sunumunu destekler niteliktedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılış amacının, belediyelerin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma esas ve usullerini düzenlemek olduğu belirtilmiştir (5393, Md. 1). Belediye; belde halkının yerel ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan ve karar organları seçmenler tarafından oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır (5393, Md. 3). Nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceği ve il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Herkes yaşadığı şehrin hemşehrisi olarak görülmekte ve hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetlerinden haberdar olma ve belediye yardımlarından faydalanma haklarından bahsedilmektedir (5393, Md.13). 5393 sayılı kanunda belediyelerin görevleri kısaca, "mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve 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; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini

yapar veya yaptırır. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımı 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 tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir." şeklinde sıralanmıştır (5393, Md.14). Söz konusu madde ile sosyal belediyecilik anlayışına uygun olarak hizmet sunumunda yerel yönetimlerin aktif hale getirildiği göze çarpmaktadır.

Kanunda belediye başkanının yerel seçimlerden itibaren altı ay içerisinde kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlayıp belediye meclisine sunacağı belirtilmiştir. Stratejik planın, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağı ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe gireceği ifade edilmektedir (5393, Md. 41). Belediyelerde iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, performans değerlendirme ve mali denetim olarak sınırlandırıldığı, iç ve dış denetim olmak üzere iki şekilde gerçekleşeceği belirtilmektedir. İç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri doğrultusunda yapıldığı ve belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlendiği ifade edilmektedir (5393, Md. 55). Bu madde ile yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği şeffaflık ve hesap verilebilirliğin yerel yönetimlerde uygulanması hedeflenmiştir.

Belediye, belediye meclis kararıyla kentin tarihi ve kültürel yapısını korumak veya deprem riskine karşı önlem almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilme yetkisine sahiptir. Ancak, kamu mülkiyetinde ve kullanılan yerlerin kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için bu yönde alınmış bir Bakanlar Kurulu kararının bulunması şart koşulmuştur (5393, Md. 73). Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Yabancı mahalli idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir

veya kardeş kent ilişkisi kurabilir ama bu uygulama için İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur (5393, Md. 74).

Kent konseyi, kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması için gerekli görülmüştür. Sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini de hayata geçirmeyi amaçlamaktadır. Bu açıdan kent konseyinde yapılan fikir tartışmaları, belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmektedir. Ayrıca kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan yönetmelikle belirlenmektedir (5393, Md. 76). Söz konusu yönetmelik 8 Ekim 2006'da çıkarılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'yla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun şekilde yerel özerklik ilkesinin dikkate alındığı göze çarpmakla birlikte çıkarılan kanun doğrultusunda belediyelerin daha demokratik ve özerk bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Söz konusu kanunla yönetsel denetim ile özerklik arasında denge kurularak, hukuka uygunluk denetimi getirilmiştir. Ancak yerel özerklikte mali kaynak konusunda yerel yönetimlerde tam özerklik sağlanamadığı ve merkezi idarenin, belediye gelirlerinin oranını tespit etme yetkisini elinde bulundurduğu gözlemlenmektedir. Aslında yerel yönetimlerin aktif bir şekilde hizmet sunmasının önünü açan söz konusu kanun yerelleşmeye yöneliktir; ancak yerel yönetimlere mali özerklik sağlanabildiği ölçüde kanunla hedeflenen amaçlara ulaşılacağı düşünülmektedir (Çelik, 2013: 26).

3.5.6. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

2005 yılında yürürlüğe giren, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yerel yönetimlerin tek başına yapmakta zorlandıkları bir hizmeti sunmak amacıyla birlik kurmaları imkânı sağlayan bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin sınırları içerisindeki halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılaması amacıyla hizmetler sunması beklenir. Ancak uygulamada bir yerel yönetim biriminin bazı hizmetleri tek başına halka sunması mümkün olamadığından, yerel yönetimlerin aralarında "güç birliği" yapılması, karşılaşılan sorunları çözmek için bir bütünlük sağlanmasına yönelik çıkarılan bir kanundur.

Birlik meclisinin görev ve yetkileri kanunda;

“-Yatırım planı ve çalışma programını görüşmek ve kabul etmek.

-Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarımı gerçekleştirmek.

-Borçlanma kararını vermek.

-Taşınmaz mal alımı, satımı, kiralanması ve takası konusunda karar vermek.

-Birlik tarafından yürütülecek hizmetler için uygulanacak ücretlendirmeyi belirlemek.

-Şartlı bağışları kabul etmek.

-Dava konusu olan ve miktarı iki bin Yeni Türk Lirasından on bin Yeni Türk Lirasına kadar birlik alacaklarının sulhen halline karar vermek.

-Birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek.

-Birlik başkanlık divanını, birlik encümen üyelerini ve meclis ihtisas komisyonu üyelerini seçmek.

-Birlik teşkilatına ait birimlerin kurulmasına karar vermek.

-Birlik içerisinde tüzük değişikliğini kabul etmek.

-Birlik tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

-Birlik başkanıyla birlik encümeni arasındaki uyuşmazlıklara açıklık getirmek.” olarak sıralanmıştır (5355 Md. 9).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının bir gereği olarak yerel yönetimlerin aralarında iş birliği yapmak amacıyla kurulan birlikler söz konusu kanunla kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Yerel yönetimlerin kamu yararını esas alarak faaliyet gösteren birlikler yerelleşmenin sağlanması yönünde olumlu etkilerinin olmasının yanı sıra mahalli idare birliklerinin bölgenin kalkınmasına da fayda sağlar nitelikte olduğu düşünülmektedir. Ancak son yıllarda artan mahalli idare birliklerinin sayıca çok olmasının karışıklığa sebep olduğu ve mali, teknik imkânlar bakımından yetersiz kalmalarından dolayı etkinliklerinin azaldığı yönünde görüşler de mevcuttur (Kara ve Palabıyık, 2007: 25-47).

3.5.7. 6360 Sayılı On dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulmasına Dair Kanun

Ülkemizde ilk büyükşehir belediyesi yapılanması Ankara, İstanbul, İzmir şehirlerinde oluşturulmuştur. Sonraki yıllarda ise Adana, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Konya, Kayseri, Kocaeli, Mersin, Samsun, Sakarya büyükşehir belediyesi kimliğini almıştır. Ancak 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile bu sayı hızla artmıştır.

6360 sayılı Kanun kapsamında; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu il belediyeleri de büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Söz konusu yasa ile ülkemizdeki büyükşehir belediyesine sahip il sayısı 30'a ulaşmıştır (6360, Md. 1).

6360 sayılı Kanun ile yerel yönetimler alanında kayda değer değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler;

"-Büyükşehir niteliğindeki 30 ilde İl Özel İdareleri kaldırılmıştır.

-Tüm büyükşehir belediye sınırları, il sınırı haline gelmiştir.

-Büyükşehirlerde yeni ilçeler kurulmuştur.

-Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı mülki sınır haline getirilmiştir.

-Büyükşehir olan illerdeki tüm belde belediyeleri kaldırılmış olup bu birimler mahalleye dönüştürülmüştür.

-Bu illerdeki tüm köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür.

-Büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köy yapılanmasına dönüştürülmüştür.

-Mülki idareye bağlı olarak 30 ilde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı birimi kurulmuştur." şeklinde özetlenebilir (6360 sayılı kanun).

Merkezi yönetim payları konusunda yeniden düzenlemeye gidilerek, İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden pay verilmesi uygun görülmüştür. Genel bütçe vergi gelirleri toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir

belediyesi dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılması uygun görülmüştür (6360 sayılı kanun).

6360 sayılı kanunla, coğrafi alan olarak genişleyen belediyelere yetki aktarımı yapılırken ilçe belediyesinin yetkisi azaltılmaktadır. Bu açıdan ilçe belediyelerinin, birçok konuda büyükşehir belediyelerine bağımlı bir hale geldiği düşünülmektedir. Kanunla birlikte, kapatılan il özel idareleri ve köylerin mahalleye dönüştürülmesinin yerinden yönetim anlayışını olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir (Gül, 2015: 129-132). Öte yandan söz konusu yasa, yerelde merkezileşmenin sağlayıcısı olarak görülmekte ve geçmişten beri süregelen merkeziyetçi yapıya uygun bir yerel yönetim yapısının oluşturulmasına yönelik güçlü belediyecilikle kaliteli hizmet sunumuna imkân tanımaktadır.

4. YERELLEŞME VE MERKEZİLEŞME AÇISINDAN TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ (2002-2015)

4.1. Yönetsel Yapı

Türk kamu yönetimi, tarihsel süreçte birtakım kırılmaları yaşamış olsa da geçmişten günümüze önemli birikimlere sahip olmuştur. Nitekim bu kırılmalar arasında önemli bir yeri olan Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında, yeni şartlara bağlı olarak zorunlu değişimler hariç olmak üzere, Osmanlı devlet anlayışı benimsenmiş olmakla birlikte Osmanlı devlet anlayışındaki yetersizlikleri ve olumsuzlukları gidermek amacıyla yeniden biçimlendirme ve ekonomik alanda düzenlemelere önem verilmiştir. Bu düzenlemelerin, zaman içerisinde yönetimin görev alanlarını büyüttüğü ve bürokrasiyi ortaya çıkardığı yönünde görüşler mevcuttur. 1950'li yıllara gelinceye kadar, iktisadi devlet teşekkülleri adı altında devlet girişimlerinin yaşandığı ve zaman geçtikçe artan bu girişimlerin kamu bürokrasisinin etki alanını genişlettiği göze çarpmaktadır. Ancak İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra dış dünya ile ilişkilerin artması, sosyal ve ekonomik alanda yaşanan gelişmeler çağdaş kamu yönetiminin gerekliliğini ortaya çıkaran etmenler olarak ifade edilmektedir (Ergun, 2004: 151-153).

Tarihi süreçte Türk kamu yönetiminin hızla büyüyen bir yapıya sahip olmakla birlikte egemen olan yönetim düzeninin merkeziyetçilik olduğu gözlemlenmektedir. Uygulama konusunda ise modern uygulamalardan ziyade geleneksel uygulamaların ön planda olduğu göze çarpmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 82-84).

1982 Anayasasında kamu yönetimi yapılanması ve işleyişiyle ilgili belli başlı ölçütler yer almaktadır. Anayasanın "Cumhuriyetin Nitelikleri" başlığı altında "Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti" niteliklerine sahip olduğu belirtilmiştir. Bir diğer maddede ise, "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür" hükmüne (md.3) yer verilmiştir. Bahsedilen ilke ve hükümler, devletin başlıca özellikleri olması bakımından önem arz etmekte ve Türk kamu yönetimi sistemini tasvir etmektedir.

Türk kamu yönetiminde 1982 anayasanın 3. Maddesinde ifade edilen devletin bölünmez bütünlüğü ve üniter devlet yapısı, devletin yapılanmasında dikkate alınması

gereken özellikler olarak karşımıza çıkmaktadır. Üniter siyasal sistem ilkesel ve kurumsal düzeyde iki şekilde ifade edilebilir. İlkesel düzeyde ülke yönetimi tek ve bölünmez kabul edilen ulusal iradeye bağlıdır ve ulusal irade, seçim ve halkoylaması gibi mekanizmalarla somut hale gelmektedir. Kurumsal düzey ise Türkiye'de tek bir siyasal merkezin benimsenmesi anlamına gelmektedir. Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi sonucu ortaya çıkan il, ilçe, bucak yönetimlerine siyasal yetkiler tanınmadığından söz konusu örgütlenmelerin yetki genişliği çerçevesinde merkezi yönetimin politikalarını uygulamakla yükümlü kılındığı görülmektedir (Uygun, 2007: 318).

Anayasada kamu yönetiminin işleyişine ilişkin en önemli madde olan 123. madde kamu yönetimini şu şekilde tanımlamaktadır. "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." Bu madde değerlendirildiğinde Türk kamu yönetiminin, merkezi idare ve yerinden yönetim biçiminde bir yönetsel yapı oluşturduğu görülmektedir.

123. maddeye göre Türkiye'nin yönetim yapısının dayanakları olan merkezden yönetim ve yerinden yönetim prensipleri birbirini tamamlamakta, bir bütünü oluşturmaktadır. Temel olarak kamu hizmeti sunan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında uyum ve bütünlüğün sağlanması anayasal gereklilik olarak görülmüş, uygulama konusunda merkezi yönetimin bu süreçte baskın bir pozisyonda olduğu gözlemlenmiştir (Keleş, 1995: 13).

1982 Anayasası'nda yerinden yönetim ya da yerel yönetimlerin; il, belediye ya da köy halkının yerel müşterek gereksinimlerinin giderilmesi amacıyla oluşturulduğu ve kuruluş esaslarının kanunda belirtildiği, karar organlarının ise yine kanunda belirtilen seçmenler tarafından seçilmesiyle oluşturulan kamu tüzel kişilerini belirttiği ifade edilmektedir. Ayrıca kuruluş, görevleri ve yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesi esas alınarak kanunla düzenleneceği, seçilmiş organların organlık sıfatını edinmelerine dair itirazların çözümü ve organlık sıfatını kaybetmeleri halinde denetiminde yargı yoluna başvurulması gerektiği belirtilmektedir. Diğer bir ifade ise; merkezi idarenin yerel yönetimlerin kanunda belirtilen esas ve usuller sınırlarında idari vesayet yetkisine sahip olduğu ve yerel yönetimlerin belirlenmiş kamu hizmetlerinin sağlanması maksadıyla bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanacağıdır.

20. yüzyılın son çeyreğinde tüm dünya, başta küreselleşme olmak üzere çeşitli dinamiklerden etkilenmiş, ekonomik, toplumsal ve siyasal yapıdaki değişimler ülkelerin yönetim yapılarının değişimini zorunlu kılmıştır. Bu süreçte özellikle ulus devletlerin klasik yönetim yapıları sarsılmış, zaman içerisinde özel sektör ve sivil toplum örgütlenmelerini de bünyesine alan farklı yapılanmalar ortaya çıkmış ve bu yapılanmalar yönetim sürecine eklemlenmiştir. Söz konusu yapılanmalar içerisinde en dikkat çekeni, katılım temelli yönetişim kavramı olmuştur.

Yönetim anlayışında var olan çok aktörlülük ve bu doğrultuda değişen anlayış yönetsel yapıya, kent konseylerinin kurulması ve yerel yönetimlerin kamu-özel ortaklığı ile hizmetleri yerine getirmesi şeklinde yansımıştır. Ayrıca kamu hizmetlerinin belirlenmesine ilişkin konularda sivil toplum örgütleri ve üniversitelerin fikirlerinin alınmasına da olanak tanınmıştır. Yönetişim kavramı bu açıdan değerlendirildiğinde, merkezi hükümetin etkinliğinin azaltılarak, yerine yerel yönetimlerin kaliteli hizmet sunumunda etkin hale getirildiğinin göstergesidir (Yıldırım ve Yüksel; 2016: 141-150).

Türkiye'de yönetim sistemi ve yapılmak istenen kamu yönetimi reformları incelendiğinde öteden beri merkeziyetçiliğin hâkim olduğu, kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi öngörülse de söz konusu kuruluşların, merkeze bağlı yapılanmalar olarak teşkil ettirildiği görülmektedir. Diğer taraftan yönetsel yapının değişimine ilişkin beş yıllık kalkınma planlarında; kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, dinamik bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulması, katılım ve yetki aktarımının sağlanması ve hizmetlerin iyileştirilmesi konularına değinildiği görülmektedir. Ancak söz konusu kalkınma planlarının kısa vadeli oluşu ve sistematik bir yapıda olmayışının istenilen başarının elde edilememesinin ardında yatan sebepleri oluşturduğuna ilişkin görüşler vardır (Uçar ve Karakaya; 2014: 152-169).

Yönetim alanında yapılan reformlarla yönetsel yapıda, merkeziyetçiliğin azaltılarak yerelleşmenin sağlanması hedeflenmektedir. Bu şekilde toplumun, devlete olan güveninin artacağı ve kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin bir şekilde kullanımının sağlanacağı düşünülmektedir. Hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasını öngören ve önemli bir yerinden yönetim ilkesi olan "Yerellik İlkesi" ilk kez 58. Hükümet tarafından programlara dahil edilmiş olup, sonraki hükümetler de aynı doğrultuda yerelleşmeye vurgu yapmıştır. Ancak yerelleşmeye yönelik yasal

düzenlemelerin, yönetsel yapının değiştirilmesi amacının yanı sıra, Avrupa Birliği'ne uyum süreciyle doğrudan ilişkili olduğu düşünülmektedir (Arslan, Gürses ve Baykal; 2016: 42-51).

2003 yılında hazırlanan Acil Eylem Planında yönetim alanında yapılması gereken bazı değişiklikler; Kamu Yönetimi Reformu adı altında merkezi idare reformu, yerel yönetimler reformu, devlet personel rejimi reformu olarak belirtilmiştir. Acil eylem planında bazı bakanlıkların birleştirilmesi öngörülmüş, Başbakanlığın asli görevi olan koordinasyon görevine geri döndürüleceği ifade edilerek bakanlık sayısının azaltılacağına değinilmiştir. Söz konusu planda kamu yönetiminde bürokratik formalitelerin azaltılmasına yönelik çalışmaların başlatılacağı, kamu kuruluşlarında alt kademelere yetki devrinin gerçekleştirileceği, vatandaşın bilgi edinmesi için kanun tasarısının hazırlanacağı düşünceleri yerelleşmenin sağlayıcısı olarak görülmektedir. Kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi ve vatandaşın memnuniyeti ve beklentilerinin sürekli olarak ölçülecek olması merkezi yönetimde yapılması planlanan diğer değişikliklerdir. Öte yandan yerel yönetimler reformu olarak, kamu hizmetlerinin yerelleştirilerek halkın ayağına kadar götürülmesi ve halkın katılımının arttırılması amacıyla yerel yönetim reformu kanun tasarısının hazırlanacağı ifade edilmiştir. Bakanlıkların bazı görevlerinin valilik ya da il özel idarelerine verileceği, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin belirleneceği, kalan görev ve yetkilerin mahalli idarelere aktarılacağı da söylemler arasındadır. Yerel yönetimlerin mali yapısının güçlendirilmesi, il genel meclislerinin yeniden yapılandırılması, taşra teşkilatı ve personellerinin il idaresine bağlanması ve yerel düzeyde kent konseylerinin oluşturulması hedeflenen diğer değişikliklerdir (Acil Eylem Planı, 2003).

2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin özerklikleri arttırılmıştır. Konuyla ilgili olarak İl Genel Meclisinde; Eğitim, Kültür ve Sosyal Hizmetler, Çevre ve Sağlık, İmar ve Bayındırlık, Hukuk, Özel İdare, Tarım, Köy Hizmetleri, Sanayi ve Ticaret, Gençlik ve Spor, Su Kaynaklarını ve Kum Çakıl Ocakları Araştırma, Basın, Tanıtım ve Halkla İlişkiler, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon, Kültür Varlıklarını Koruma ve Turizm gibi ihtisas komisyonlarının kurulmaya başlanması dikkat çekici örnekler olmuştur (Bursa İl Özel İdaresi, İl Genel Meclisi Kararı No:131, 2009).

2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin görev ve yetkileri arttırılarak, eğitim, sağlık ve sosyal alanda etkinlikleri artırılmıştır. Belediyelerin denetimi konusunda valinin denetiminin hukukilik denetimi olarak sınırlandırılması, söz konusu kanunla yapılan yeniliklerden bir diğeridir. Bu açıdan 5393 sayılı kanun daha katılımcı ve özerk bir belediyecilik anlayışını yansıtmaktadır. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayıları artırılmış, büyükşehir sınırları içerisinde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin, köy ve bucakların kaldırılması öngörülerek, büyükşehrin bütününde büyükşehir belediyesinin ve ilçelerde ilçe belediyelerinin yetkisi kabul edilmiştir (Işıkçı, 2017: 167-192). Yapılan bu düzenlemeler; yönetsel yapının daha profesyonel, kaynakları etkin kullanmaya dönük, nitelikli personel istihdamını esas alan ve tabela belediyesinden hizmet belediyeciliğine geçişini sağlamaya dönük olarak planlanmıştır.

Yerel yönetimlerin, halka en yakın birimler olması bakımından hizmetlerin sağlanmasında önemli bir konumda olduğu ifade edilmektedir. Yerel demokrasinin okulu olan yerel yönetim birimlerinin merkeziyetçi ruha sahip olması yerelleşmenin tam olarak sağlanmasının önünde bir engel olarak durmaktadır. Bu konuda örnek olarak, 6360 sayılı kanunla kurulan Yatırım İzleme Koordinasyon Kurulu başkanlığına valinin getirilmesi verilebilir. Söz konusu yasayla büyükşehir belediyelerinin sayıları arttırılmış ve yerel yönetimlerin gelirleri de arttırılmıştır. Ancak başkanlığında valinin yer alması ve ildeki tüm yatırımların bu kurum onayından geçmesi zorunluluğu, yerel yönetimlerin merkeze bağlılığını devam ettirir nitelikte bir görüntü sunmakta ve bu durum da yerel yönetimlerin merkezin bir parçası olarak varlığını devam ettirdiği sonucunu ortaya çıkarmaktadır (Kesgin, 2016: 94-105).

2005 yılından itibaren yerelleşmeye dönük bir diğer yapılanma ise Avrupa Birliği tam üyelik görüşmeleri sürecinde, kamu yönetiminde Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlamaya yönelik yapılan düzenlemelerle ortaya çıkan "Bölgesel Kalkınma Ajansları"dır. Avrupa birliğinin bölgesel politikalarından etkilenilerek bölgesel farklılıkların giderilmesi amacıyla kurulan ajansların; gelişemeyen bölgeleri kalkındırmak, gelişen bölgelerin ise kontrolünü sağlamak şeklinde bir misyonu bulunmaktadır. Bölgesel kalkınma ajansları; yaptığı hizmetlerle ekonomiyi canlandıran, kamu ve özel sektörün katılımına dayanan bölgesel kalkınmaya yardımcı olan kuruluşlar olarak, yerel yönetimlerde katılımı ve birlikte düşünmeyi arttıran demokrasinin sağlanmasında önemli basamaklardandır. Bu sebeple, her ne kadar

merkeziyetçi ruha sahip olunsa da yerelleşmenin sağlanabilmesine yönelik olarak 2009 yılına gelindiğinde yirmi altı tane kalkınma ajansının kurulduğu görülmektedir. Türkiye'de zaman içerisinde kalkınma ajanslarına yönelik gerekli düzenlemelerin yapılarak yerel yönetimlerin güçlendirildiği, merkezi yönetimin karar alma yetkisinin azaltıldığı ve ajansların varlığı ile birlikte yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya doğru devam eden kalkınma anlayışı modelinin kabul edildiği düşünülmektedir (Atmaca ve Sağır; 2016: 40-59).

2000'li yıllarda Türkiye'de yönetim yapısı, yeni kamu yönetimi anlayışı ve Avrupa Birliği tam üyelik sürecinin etkisiyle yerelleşme doğrultusunda değişim göstermiştir. Yasal düzenlemeler de kamu hizmetlerinin vatandaşa etkin ve sağlıklı sunumunda merkezileşmenin tek ve yeterli bir yöntem olmadığını göstermekte, halkın ihtiyaçlarının yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesini destekler niteliktedir. 2000'li yıllarda gerçekleştirilen yasal değişiklikler, bürokrasiyi azaltmaya ve kamu hizmetlerinin kısa zamanda, etkili ve verimli bir şekilde sunumunda yerel yönetimleri ön plana çıkarmıştır. Bu süreçte ülkemizin yönetim şeklini oluşturan merkezden yönetimin hakimiyetine dayanan merkezileşmenin esnetilerek, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin arttırılması yoluyla yerelleşmeye doğru değişimi gözlemlenmektedir.

2012 tarihli 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak, köyler mahalle birimine dönüştürülmüştür. Mahalleye dönüştürülen köylere kamu hizmetlerinin sunumu, köy ihtiyaçlarının giderilmesi büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmektedir. Köylerin mahalleye dönüşmesiyle ilgili gerçekleştirilen bir ankette; köyde oturan halkın bu dönüşümden çok da etkilenmediği, köylülerin ekonomik ve sosyal hayatında herhangi bir değişikliğin olmadığı, sadece isimlerinin değiştiği belirtilmiştir. Söz konusu ankette hizmet konusunda bazı aksamaların yaşandığı ve büyükşehir belediyesinin sadece temizlik sorununu çözdüğü dile getirilmiştir (Genç ve Korkın; 2017: 90). Bu konuda Kütahya'da yapılan bir araştırmada; köylere kamu hizmetlerinin sunumunda kamu kurumlarının oldukça yüksek bir orana sahip olduğu gözlemlenmiştir. Vatandaşlar en çok hizmet aldıkları kurumları kaymakamlıklar ve il özel idareleri olarak belirtmiştir. Burada kaymakamlığa bağlı olan köylere hizmet götürme birliklerinin işlevselliği gözlemlenmektedir. Çeşitli yöntem ve kaynaklarla gerçekleştirilen hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi bütçeden ayrılan

kaynakların önemli olduğu, ancak yetersiz kaldığı vurgulanmıştır. Genel görüş ise hizmet sunumlarının gelecekte daha iyi bir şekilde yürütüleceği doğrultusundadır (Uysal ve Mecek; 2016: 1169-1183). Yaşanan bu değişim ve dönüşümler karşısında aslında yerel anlamda merkezileşme doğrultusunda bir yönetsel yapı değişiminin yaşandığı ifade edilebilir (Bulut ve Kara; 2016:237-250).

Yönetsel yapıda Türkiye'de parlamenter demokrasi modelinin hakim olduğu görülmekteydi. Yürütme organı (hükümet) Parlamentonun (TBMM) içinden çıkmakta ve meclise karşı siyasi sorumluluk taşımakta ve hükümete karşı, kamu yönetimi örgütlenmesi sorumluydu. Kamu yönetimi ve Parlamento arasında yaşanan karşılıklı ilişki, hükümet yoluyla sağlanırdı. Ancak 16 Nisan 2017 tarihinde halkoylaması sonucu kabul edilen Anayasa değişikliği ve 24 Haziran 2018'de gerçekleştirilen seçimlerle başkanlık rejimi referanslı olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir. Yeni yönetim sisteminde Başbakanlık kurumunun kaldırılarak bakanların doğrudan Cumhurbaşkanınca göreve getirilmesi dolayısıyla yürütmenin Cumhurbaşkanlığı makamında toplanması kamu yönetiminin işleyişinde önemli değişimleri beraberinde getirecektir.

Genel olarak yönetsel alanda yaşanan değişimlerle güçlü ve otoriter bürokratik yapıdan vazgeçilerek, sürekli hizmet eden bir yönetime dönüşme ve geçmişten beri süregelen bürokrasinin ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Bu süreçte, kamu aygıtı olarak görülen katı ve kapalı bürokrasi yerine çeşitli –e projelerle de desteklenen halkla etkileşimi mümkün kılan duyarlı olmaya yönelik şeffaf yönetim anlayışının benimsenmesi esas alınmıştır.

4.2. Mali Yerelleşmenin Boyutu

1980'li yıllardan itibaren dünya genelinde yaşanan hızlı değişimin ekonomi alanına da yansıdığı ve bu süreçte karma ekonomi modelinden vazgeçilerek liberal ekonomi modeline geçildiği bilinmektedir. Bu süreçte yeni kamu yönetimi anlayışı ve küreselleşmenin etkisiyle mali alanda çeşitli reformlar yapılmıştır. Bu reformların yapılmasını gerektiren nedenleri Usta, aşağıdaki gibi belirtmektedir (Usta, 2011: 41-50).

-Yüksek kamu açıklarının yaşanması,

-Sosyal güvenlik sistemindeki ortaya çıkan aksaklıklar,

-Bütçe kapsamının darlığı ve bütçe dışı harcama kanallarının varlığı,

-Üzerinde bütçeleme yapılamayan mali ve yarı mali işlemler,

-Muhasebe ve istatistik sisteminin zayıflamış olması,

-Güçlü raporlama sisteminin olmayışı ve raporlamaların yapılamaması,

-Denetim sisteminde zaafiyetlerin yaşanması,

-Harcamacı kuruluşların kapasitelerinin geliştirilmesine ihtiyaç duyulması,

-Piyasaların serbest hale getirilmesi ve düzenlenmesinin gerekli görülmesi,

-Kamu işletmelerinin ticari alandaki ağırlığı.

2000'li yıllarla birlikte Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında mali yönetim ve kontrol sisteminde yapılan köklü değişikliklerin bir göstergesi olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamuda; stratejik planlama, performans programı, iç kontrol, faaliyet raporları ve hesap verilebilirlik gibi sistemler uygulanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışından etkilenen 5018 sayılı kanunun hedefleri;

-İdare etme anlayışı yerine yönetişimin benimsenmesi,

-Bürokrasiyi esas alan yapıdan ziyade, birey ve toplumu ön plana çıkaran yapının var olması,

-Tek taraflı belirleyiciden vazgeçilerek, çok yönlü katılımın sağlanması,

-Girdi odaklı olmak yerine sonuç odaklı olmak,

-Hantal bürokrasinin yerine etkin yönetimin gerçekleştirilmesi,

-Gizlilik ve kapalılığa dayanan yönetim kültürü yerine şeffaflık ve saydamlığın olması,

-Hiyerarşi ve katı kurallara dayanan denetim yerine, performansa ve hesap verilebilirliğe dayalı çok aktörlü denetimin yapılması olarak belirlenmiştir (Yılmaz, 2011: 12-13).

Mali yönetim sistemimizde köklü değişikliklerin yapıldığı 5018 sayılı kanunla sağlanan gelişmeler ise Coşkun tarafından aşağıdaki şekilde belirtilmektedir (Coşkun, 2011: 52-55).

-Stratejik amaçlara uygun şekilde kaynaklarını etkili, iktisadi ve verimli kullanarak amacına ulaşan, fayda- maliyet analizine dayandıran, iç kontrol sistemini yerleştirmiş, hesap verebilir, şeffaf ve sorumluluğunun bilincinde olan kamu yönetim birimleri öngörülmüştür.

-Harcama sürecinde yetki ve sorumluluklar arasında denge kurulmuştur.

-Kamu mali yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça belirtilmiştir.

-Yetki ve sorumluluk dengesi yeniden kurularak, kaynakların stratejik hedefler doğrultusunda ayrılması ve kullanılması öngörülmüştür.

Coşkun, 5018 sayılı kanunun uygulanması ile orta vadeli harcama sistemine geçilmesini, stratejik yönetim kültürünün giderek yaygın hale gelmesini, idarelerin mali yönetim ve kontrol yetkisinin arttırılmasını, mali saydamlık ve hesap verebilirlik kapasitesinin artırılmasını ilerleme sağlanan diğer alanlar olarak belirtmiştir.

Güler ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununda dış güçler olarak belirttiği küreselleşme, yeni kamu yönetimi ve Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin tüm reformlarda etkili olduğu gibi mali alanda da etkili olduğunu savunmaktadır. 5018 sayılı kanunun hazırlanmasında ve kabul edilmesinde Dünya Bankası ve IMF'nin etkili olduğunu belirten Güler; 5018 sayılı kanunun Türkiye Cumhuriyeti devlet örgütlenmesinin Maliye Bakanlığı odaklı, merkeziyetçilik ilkesine dayalı örgütlenmeyi dağıtmak üzerine kurulu olduğunu ifade etmektedir. Kanunla merkeziyetçilik yerine, mali yetkilerin çok kuruma devredilerek devlet örgütlenmesinin kendi içinde özerkleştirildiğini, idarenin yargısal denetimini ortadan kaldırdığını, Maliye Bakanlığı odaklı olan sistemin Gelir İdaresi ve Kamu İhale Kurumlarına yetkiler verilerek değiştirildiğini belirten Güler, Gelir İdaresi Başkanlığı Bölge Müdürlüğü şeklindeki bir örgütlenmenin ise mali yönetim anlayışının yerelleştirilmesi olduğunu ifade etmektedir (Güler, 2011: 69-71).

5018 sayılı kanunun uygulanması sırasında mali yerelleşme alanında yaşanan birtakım problemler ile ilgili olarak Yereli, özellikle stratejik planların yapılmasına ilişkin sorunların görüldüğünü ifade etmektedir. Yereli, kurumlar tarafından hazırlanan

stratejik planların resmî web sitelerinde şekil olarak varlığını koruduğunu ancak stratejik planlarda belirlenen temel ilke ve politikaların, hedef ve önceliklerinin gerçekleştirilmesi konusunda yeterince şeffaf olmadığını savunmaktadır. Ayrıca stratejik planların akılcı bir şekilde hazırlanması gerekirken kurumların birbirlerinin stratejik planlarını kopyalamaya devam ettiğini belirten Yereli, yapılması gerekenleri;

-Stratejik plan hazırlanması sürecinde kurumsal katılım arttırılmalıdır.

-Stratejik planlarda belirtilen amaç ve hedeflere ulaşma seviyesi, daha açık bir şekilde ifade edilmelidir.

-Performansı ölçen kriterler, daha akılcı yöntemlerle tespit edilmelidir.

-Kurumlarda performans denetiminin kuralları açık bir biçimde ifade edilmelidir.

-Performansı düşüren sorumlulara karşı uygulamalarda hassas davranılmalıdır.

-Orta vadeli program, süresinde Resmî Gazete ’de yayınlanmalıdır.

-Özel Bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerin bütçelerinin torba bütçe olarak uygulanabilmesine imkân tanınmalıdır.

-Mali hizmet alanında strateji geliştirme birimlerine uygun olarak yetiştirilen uzmanların istihdam konusunda sorun yaşadığı ve bu nedenle söz konusu birimlerde özlük düzenlemelerinin yapılarak istihdamın daha cazip hale getirilmesi gerekli görülmektedir.

-Kurumlarda hesap verilebilirliğin daha etkin olması için muhasebe ile saymanlık hizmetleri birbirinden ayrılmalı ve muhasebe yönetimi iç kontrol sisteminin bünyesinde olduğundan idareler tarafından yürütülmelidir.

-Rasyonel mali stratejilerin belirlenmesi amacıyla mali verilerin doğru biçimde işlenmesi gerekmektedir. Bunun için bilimsel bir yaklaşımla veri ambarları oluşturulmalı ve bu ambarlarda veri madenciliği uygulamaları konusunda personeller eğitilmelidir.

-Kamu mali yönetiminde merkezi yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışı yerine, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların

yerinden yönetimi esas alınmalı, bütçeleme konusunda çıktı- sonuç odaklı performans esasına dayalı bir anlayışa geçilmelidir." şeklinde önermektedir (Yereli, 2011: 66-67)

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte, stratejik plan, etkinlik, verimlilik, misyon, vizyon, mali disiplin, şeffaflık sağlanmaya çalışılmıştır. Diğer yandan mali sistem içerisinde fayda-maliyet analizi, sistem analizi, performans kriterleri, sürdürülebilir kalkınma, çok yıllı bütçeleme gibi kavramlara yer verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni kamu mali yönetim yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşıma göre; şeffaf ve hesap verebilir, kamu kaynaklarını amaca yönelik etkin ve verimli bir şekilde kullanan, stratejik yönetim anlayışına dayanan, performansa dayalı çalışma prensibini benimseyen bir yönetim oluşturulmaya çalışılmıştır. Katılımcı, esnek ve vatandaş odaklı bir kamu sektörünün oluşturulması hedeflenerek, hizmet sunumunda yerel yönetimlerin etkin hale gelmesi, yerelleşmenin sağlanmasına yönelik bir anlayışın benimsendiği sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

4.3. Çevre Yönetimi

Çevre, insanların ve diğer canlıların birbirleriyle ilişkilerini devam ettirdikleri ve karşılıklı etkileşim içerisinde oldukları yaşam alanı olarak tanımlanmaktadır. Çevre yönetimi ise, bütün canlıların ekosistem içerisinde dengeli, sağlıklı ve sürekli yaşamalarını sağlayan bir sistem olduğundan, doğal kaynakların korunması, geliştirilmesi ve değerlendirilmesi sürecini de kapsamaktadır. Çevre yönetiminin amacı, doğal kaynakların korunarak geliştirilmesi, günümüz ve gelecek nesiller için yaşanabilir bir ortam ve ekosistem oluşturulması yaklaşımını temel almakla birlikte, çevrenin bilimsel ilkeleri çerçevesinde bir süreç yönetimi olması bakımından, sürdürülebilir kalkınma anlayışını temel hedef olarak belirlemiştir. Sürdürülebilir çevre; gelecek nesillerin ihtiyaç duyacağı kaynakların varlığını ve kalitesini tehlikeye atmadan hem bugün hem de gelecek kuşaklar adına tüm çevresel değerlerin her alanda ıslahı, korunması ve geliştirilmesi anlamına gelmektedir (Çevre Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 2006).

Türkiye' de çevre konusu 1982 Anayasası'nın 56. maddesinde; "Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını

korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşın ödevidir. Devlet herkesin hayatını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlama; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi arttırarak, iş birliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimdeki sağlık ve sosyal kurumlardan yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir." şeklinde düzenlenmiştir. Anayasanın 65. maddesi ise; "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir." şeklindedir. Çevre ile ilgili bir diğer madde olan 63. madde ise "Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır." ifadelerini içermektedir (1982 Anayasası).

Türkiye'de çevre konusunda yaşanan gelişmelere bakıldığında; 1978 yılında, çevre politikalarının ilk kez oluşturulması amacıyla Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı'nın yapılandırıldığı görülmektedir. 1984 yılında kamu yönetiminde yapılan düzenlemeler arasında söz konusu birimin Başbakanlığa bağlı Çevre Genel Müdürlüğü'ne dönüştürüldüğü göze çarpmaktadır. 1991 yılına gelindiğinde Çevre Bakanlığı kurulmuştur. 2003 yılında ise, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" çalışmaları kapsamında, Çevre ve Orman Bakanlığı kurulmuş olup, 2011 yılına gelindiğinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adıyla bir bakanlık kurularak eski İmar Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı bu bakanlığa bağlanmıştır. Türkiye'nin çevre yönetimi ve örgütlenmesi konularında karmaşık bir yapılanmaya sahip olması ve bu yapılanmanın işlevselliğinin arttırılması gereği yapılan değişikliklerin gerekçesini oluşturmuştur (2011 tarihli, 27984 sayılı Resmî Gazete).

2004 yılında İl Özel İdaresi kanununda yapılan 5197 sayılı değişiklikle çevre yönetimi konusunda; "İl Özel İdaresine, ilin ve il sınırları içindeki halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere Çevre Düzeni Planı'nın hazırlanması, erozyonun önlenmesi, il sınırları içinde toprağın korunması, ağaçlandırma yapmak ve orman köylüsünü korumak." görevleri verilmiştir (2004, İl Özel İdaresi Kanunu md. 6).

2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise çevre konusunda belediyenin görev ve sorumlulukları; "İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; coğrafi 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, yeşil alanlar; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır." şeklinde düzenlenmiştir. Belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında ise çevreyle ilgili önemli hükümler; "Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak. Vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak, müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak. Atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirerek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek. Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak" şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca "Gayrisıhhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak ya da aldırmak." yetkiler arasında yer almaktadır (2005, 5393 sayılı kanun).

Çevre konusunda ülkemizde mahalli çevre kurulları şeklinde bir yapılanmanın da olduğu görülmektedir. Kurulun görevleri ise; Bakanlığın kararları çerçevesinde çevrenin korunması yönünde kararlar almak, konu ile ilgili il düzeyinde gerekli programları hazırlamak, il kapsamındaki kuruluşlar arasında eşgüdümü sağlamak, ilde kurulan işletmelerin çevre kirliliği denetimlerine ait raporları incelemek, değerlendirmek ve gerekli önlemleri almak, ilde yaşanan çevre sorunlarını belirleyip çözüm tekliflerini Bakanlığa bildirmek olarak belirlenmiştir (Karasu'dan aktaran; Baykal, 2010: 476-492).

Türkiye'de Çevre Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 26 Nisan 2006 tarih ve 5491 sayı ile kanunlaşmıştır. 13 Mayıs 2006 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren bu kanunun amacının, bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak olduğu belirtilmiştir. Kanunun 2. ek maddesi, "Faaliyetleri sonucu çevre kirliliğine neden olacak veya çevreye zarar verecek kurum, kuruluş ve işletmeler çevre yönetim birimi kurmak, çevre görevlisi istihdam etmek veya

Bakanlıkça yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşlardan bu amaçla hizmet satın almakla yükümlüdür." şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca yapılan yeni düzenlemelerde; atık oluşumunu kaynağında azaltan, atıkların geri kazanımını sağlayan, çevre ile uyumlu teknolojilerin kullanımı ilkeleri de yer almaktadır. Bu ilkelerin uygulanması sürecinde ise yetkili bakanlık, il özel idareleri ve yerel yönetim kuruluşlarına yetki aktarımı yapmaktadır (5491 sayılı Kanun; 2006).

Çevre yönetimi ve vatandaşlara sağlıklı yaşanabilir bir çevrenin sunulmasında Mahalli İdare Birlikleri de önemli bir konumdadır. Birliğin amacı; "Birliği oluşturan mahalli idarelerin yapmakla görevli oldukları fakat maddi veya teknik imkanların yetersizliği nedeniyle tek başlarına yerine getiremedikleri çöplerin depolanması, değerlendirilmesi ve bertarafı için altyapı çalışmalarını yaparak bölgesel düzenli katı atık bertaraf tesisinin yapımı, katı atık bertarafı için geri kazanım, kompost, yakma, proliz, gazifikasyon ve diğer tür tesisler kurmak, mücavir alan dışında kalan köylerin çöplerini toplamak, tıbbi ve tehlikeli atık için bertaraf tesis veya tesisleri kurmak, her türlü atıktan enerji elde etmek için gerekli tesisleri kurmak, onarım ve işletmesini yapmak veya yaptırmak ve bu tesisleri sürekli olarak çalışır vaziyette bulundurmak, vahşi depolamaların yarattığı halk ve çevre sağlığını olumsuz etkileyen bu çevre sorununu gidermek, bu maksatla sağlanması mümkün iç ve dış kredilerden faydalanmak, bu amaç doğrultusunda her türlü eğitim faaliyetinde bulunmak, amaçlarını gerçekleştirmek üzere işletmeler kurmak, amaçları ile ilgili faaliyetlerini yürütmek üzere şirketler kurmak veya kurulu şirketlere ortak olmak, birliğin amacı gerektiriyor ve ticari faaliyet birliğin görev alanı içinde kalıyorsa ticari faaliyette bulunmak." şeklinde belirtilmiştir (2005, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu)

Çevre yönetimi konusunda yaşanan önemli gelişmelerden birisi de 2008 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliğinde bireylerin de çevre konusunda katılımına olanak sağlanmasıdır. Bu kapsamda yönetmelik ile çevresel etki değerlendirmesi sürecinde halka, yatırım konusunda bilgi vermek, projeyle ilgili fikir ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde halkın katılımıyla toplantı düzenlemesi zorunluluğu getirilmiştir (Güler, 2016: 367)

Çevreyle ilgili olarak katı atıkların bertaraf edilmesi ve geri kazanımı konusunda son yıllarda belediyeler arasında iş birliklerinin arttığı görülmektedir. Söz konusu örneklerden birisi Trabzon ve Rize illeri Yerel Yönetim Katı Atık Tesisi Yapma ve

İşletme Birliği'dir. Birliğe 86 belediye ve her iki ilin İl Özel İdareleri üyedir. Başlangıçta Çevre Bakanlığı tarafından pilot proje bölgesi olarak belirlenen şehir projesi, ÇED olumlu raporu sonrasında Dünya Bankası ve Alman Bankası tarafından desteklenmesi ile hayata geçirilmiştir. Atık su arıtımında belediyeler arası iş birliği örnekleri de ülkemizde mevcuttur. Bu alanda; Yalova İli Çınarcık ilçesinde kurulan Çınarcık, Teşvikiye ve Kocadere Belediyeleri Atıksu Arıtma ve Deşarj Tesislerini İşletme Birliği (MAVİ DENİZ), Afyonkarahisar İli Atıksu Arıtma Tesisi Kurma ve İşletme Birliği ve Çerkezköy Çevre Belediyeler Atıksu Arıtma Tesisi Yapma ve İşletme Birliği" gibi örnekler verilebilir (Orhan, 2014: 87-94). Bu örnekler incelendiğinde; çevre politikaları her ne kadar merkezi yönetim tarafından belirlenmiş olsa da çevre yönetiminde yerel yönetimlerin de son derece aktif olduğu görülmektedir.

Çevre yönetimi ve çevreyi koruma politikalarını yönetsel bir bütünlük içerisinde sürdürmek amacıyla devlet, yerel yönetim ve halkın katılımını yerli yerinde kullanmalıdır. Çevreye yönelik politikaların oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde kurumsal ve yönetsel iş birliği ile yönetsel yapının bütünselliğinin yanı sıra, çevre tüm canlılara ait olduğundan bireylerin ve tüm örgütlenmelerin katılımının ön plana çıkarılması gerekli görülmektedir. Çevre koruma politikalarının şekillenmesinde yerel, ulusal, bölgesel ve küresel ölçekte tüm etkenler göz önünde bulundurularak çevre yönetimi konusundaki hedeflerin ve çevre politikalarının bu etkenlere göre belirlenmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır.

4.4. İmar ve Kentsel Dönüşüm

İnsanların korunma ihtiyacı ve bir arada yaşama isteği, kentsel yerleşim alanlarının ortaya çıkmasındaki en büyük etken olarak karşımıza çıkmaktadır. İnsanların çevre unsurlarına karşı sakınma, güvenlik uygulamaları, barınma mekânlarının yapılmasını ve bu yapıların toplu halde bulunması gereğini ortaya çıkarmıştır. İmar planlaması, idarenin yerine getirmesi gereken bir görev olduğu için idare bu konuda; planların hazırlanması, planlar doğrultusunda uygulamaların yönetilmesi ve kural dışı davranışların önlenmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu sebeple idarenin, imar planlaması sürecinde sahip olduğu doğal kaynakları kentleşme ihtiyacı doğrultusunda en verimli bir şekilde kullanması gerektiğine vurgu yapılmaktadır.

İnsanların kendilerine yaşam alanı oluşturdukları yerler olarak kentler, zaman içerisinde büyürler, gelişirler ve bu süreçte kent yapılarında çeşitli bozulmalar meydana gelebilir. Bu bozulmaların giderilmesi ve yerleşimlerin değişen ihtiyaçlar doğrultusunda tekrar düzenlenmesi için kentsel dönüşüm gerekli görüldüğünden kentin yenilenmesi adına birtakım projeler belirlenerek uygulanmaktadır. Kentsel yenileme projelerinin başlıca amacı; kent içerisinde kaçak yapılanma alanları ile ömrünü dolduran bina ve alanların yeniden düzenlenmesi ve doğal afet risklerini de bertaraf edecek şekilde yeniden yapılandırılmasıdır.

Doğan, kentsel dönüşümü gerekli kılan amaçları şu şekilde sıralamıştır (Doğan, 2016: 436-437).

-Yoksulluğun hâkim olduğu ya da gecekonduların çok fazla olduğu yerleşim yerlerini düzenlemek.

-Kentlerin, yöre kentlerle aralarındaki ekonomik gelişim düzeyi farkını ortadan kaldırmak ve çöküntü bölgelerini yeniden canlandırmak.

-Kentlerin sahip oldukları tarihi, kültürel yapılanmalarının korunmasına yönelik faaliyette bulunmak ve bu değerlerin gelecek nesillere aktarımını sağlamak.

-Yaşanabilirliğini yitirmiş olan yerleşim yerlerini düzenleyerek yeniden yapılaşmaya elverişli duruma getirmek.

-Kent dokusunun sürekli değişime uygunluğunu sağlamak.

-Afet riski bulunan alanlarda yeniden düzenlemeler yaparak, sağlıklı ve güvenli bir yaşam alanı oluşturmak.

-Kentsel alanların etkin bir şekilde kullanımını sağlayarak kentlerin gereksiz yayılmasını önlemeye yönelik stratejileri ortaya koymak.

Kentsel dönüşüm alanında önem arz eden 3194 sayılı İmar Kanunu'nun amacı; "Yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak" şeklindedir. İmar planlamalarında kamu yararı temel amaç görülerek İmar kanununda idarelere bu konuda çeşitli yetkiler verilmektedir. Yetki konusu ilgili kanunda; "İdareler, "revizyon imar planları" ile "gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya bunların uygulanmasının sorun çıkardığı durumlarda, planın tümünün veya büyük bir kısmının

plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesini sağlayabilirler." şeklinde belirtilmiştir (3194 sayılı Kanun).

Birpınar'a göre kentsel dönüşümün başlıca amacı, fazla yoğunluk artışına sebep olmadan, yöresel mimari özelliklere sahip, tekdüze yapılaşmadan uzak, kentin estetiğine uygun yaşam alanları oluşturmaktır. Kentsel dönüşümün bir kentsel yenileme modeli olarak en yaygın dönüşüm alanı, gecekondu bölgelerinin yeniden yapılandırılmasıdır. Kentsel dönüşüm uygulamaları genellikle kullanılamaz hale gelen, tarihi dokusunu kaybeden, çöküntü ve gecekondu bölgelerinin düzenlenmesi ve daha kullanışlı hale getirilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentsel dönüşüm; yenileme, yeniden geliştirme, iyileştirme, canlandırma gibi kavramların genel karşılığı olarak düşünülmektedir (Birpınar, 2012:32-33).

Kentsel dönüşüm konusu 5393 sayılı belediye kanununun 73. maddesine göre; "Belediye, belediye meclis kararıyla, konut alanları, sanayi alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya birkaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır. Ancak, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapabilmesi Bakanlar Kurulu kararına bağlıdır." şeklinde belirtilmiştir (2005; 5393 sayılı Belediye Kanunu). İlgili maddeye göre yerel yönetimler imar ve kentsel dönüşüm konusunda yetkilidir. Ancak uygulama konusunda merkezi teşkilata bağlılığı devam etmektedir. Bu bağlamda ihtiyaçların belirlenmesi adına yerelleşme sağlanırken uygulama konusunda yerelleşmenin önünde bazı engellerin olduğu düşünülmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa bakıldığında ise; "Büyükşehir Belediyelerine kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini uygulama yetkisi verilmiştir. Kanunla, büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekte imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapma ve ruhsatlandırma yetkisi" verilmiştir. Ayrıca büyükşehir sınırları içerisindeki belediyeler bu yetkilerini kullanırken, mali

sorumluluk altına girebilmeleri için Büyükşehir Belediye Meclisinden yetki almaları gerekmektedir (Özdemir ve Meşhur, 2011: 171-183).

Konuyla ilgili olarak çıkarılan 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanununun amacı ise; "Büyükşehir Belediyeleri, Büyükşehir Belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında İl Özel İdarelerince, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş, kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılması" olarak belirtilmiştir (2005, 5366 sayılı Kanun).

Kentsel dönüşüme yönelik çıkarılan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna bakıldığında ise; "Afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esaslar" belirlenmiştir (2012; 6306 sayılı Kanun).

Kentsel dönüşüm, kentin yenilenmesine yönelik çabalar bütünü olarak görüldüğünden 1980 yılı sonrasında yaşanan göçlerin sebep olduğu düzensiz kentleşmenin giderilmesi adına kentsel dönüşüm projeleri yoğunluk kazanmıştır. Projeler halkın isteği doğrultusunda belediye, ilgili bakanlık ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) arasında kararlaştırılarak uygulanmaktadır. Projelerin uygulanması sürecinde yerel yönetimlerin maddi açıdan yeterliliği açısından Büyükşehir belediyeleri daha güçlü olduğu için kentsel dönüşüm hizmetlerini yerine getirebilmektedir. Ancak buna karşılık ilçe belediyeleri ya da mali kaynak yetersizliği yaşayan belediyeler ise kentsel dönüşüm hizmeti konusunda sıkıntı yaşamaktadır. Bu sıkıntının giderilmesi amacıyla TOKİ aracılığıyla çeşitli projeler yapılmaktadır (Yaman, Arslan ve Önalp, 2016: 421-432).

2000'li yıllardan itibaren diğer konularda olduğu gibi kentsel dönüşüm konusunda da yerel yönetimlerin etkinliğini sağlayıcı yetkilendirmelerin yapıldığı görülmektedir. Bu

açıdan kentsel dönüşüm alanında plan yapmaya yetkili kuruluşlar olarak yerel yönetimlerin yanında bazı kamu kuruluşlarına da geniş yetkilerin tanındığı görülmektedir. TOKİ ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu kuruluşların başında gelmektedir. Merkezi kuruluşlara tanınan bu geniş planlama yetkilerinin zaman zaman yerel yönetimlerin özerkliği ile çeliştiğine dair tartışmaların yaşandığı görülmektedir. Ayrıca kentsel dönüşümün gerçekten istenilen başarıya ulaşabilmesi için uzman kişiler tarafından önceden hazırlanarak halka renkli çizim ve maketlerle anlatılması, halkın katılımıyla birlikte gönüllülük esasına dayalı halk yardımının sağlanması gerekli görülmektedir (Doğan; 2016: 438-451).

Kentin yeniden canlandırılması, daha modern bir kent oluşturma düşüncesine dayanan kentsel dönüşüm alanında örnek olarak; büyükşehir belediyelerinin özellikle İzmir Büyükşehir Belediyesinin kentsel dönüşüm uygulamalarında etkin çalışmalarının olduğu göze çarpmaktadır. Bu tür projelerde önemli olan, dönüşüme başlamadan önce halkın fikrinin alınması ve halka, yapılacaklar hakkında bilgi verilmesine hassasiyet gösterilmesidir. Büyükşehir belediyelerinin kentsel dönüşüm konusunda yaptığı uygulamalar ve ilçe belediyelerinin bu belediyelere bağlı kalması ise yerelde merkezileşme şeklinde bir düşünceyi ortaya çıkarmaktadır (Ak ve Daşkıran; 2016: 468-480).

4.5. Yerel Demokratik Katılım

"Katılım" ya da "katılma" kelime anlamı olarak kamu politikalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma sürecidir. Katılım; iktidarı elinde bulunduran kurum ve kişilerin karar alma sürecinde etkin olmak ve kararlarını etkilemeye yönelik eylemler bütünü olarak da tanımlanabilir. Bu bağlamda halkın kararlara katılması, demokratik olma yönünde en önemli unsur olarak görülmektedir (Çitci, 1996: 5-14). Yerel yönetimler demokrasiye en yakın kuruluşlar olduğundan demokrasinin temel değeri olan eşitlik, temsil ve katılımın sağlanmasında öncü bir rol oynamaktadır. Ayrıca yerel düzeyde katılımın, vatandaşın tüm toplumla bir araya gelerek bütünleşmesini, sosyal sorumluluk anlayışının geliştirilerek sosyal ilişkiler ağının kurulmasını, farklı düşüncelerin tartışılarak toplum yararının en üst seviyeye çıkartılmasını ve yaşam kalitesinin artırılmasına fayda sağladığı düşünülmektedir (Çukurçayır, 2000: 109).

1980 yılından itibaren küreselleşmenin etkisiyle ulus üstü faaliyet ve kararların artması, ulus devletlerin bazı önemli meseleler üzerinde kontrolü sağlayamamasına yol açmıştır. Bu sebeple teknolojinin gelişimi ve uzmanların görüşlerinden faydalanan vatandaşların refah ve yaşamları üzerinde talepleri artmaya başlamış olup, kendilerini etkileyen konularda daha fazla etkin olma talebini doğurmuştur (Roberts, 2004: 322). Öte yandan kamu yönetiminde yaşanan bürokrasi, kırtasiyecilik, hantallaşma gibi sebeplerden dolayı devletin daha çok düzenleyici bir konumda olması gerektiği vurgulanmıştır. Bu açıdan günümüz devlet anlayışında şeffaflık, hesap verilebilirlik, hukuka bağlılık, halkın memnuniyeti ve katılımcılık önemli hale gelmiştir. Rasyonel düşünceye bağlı olarak ortaya çıkan etkin devlet ve yönetişim kavramları ise halkın katılımına yöneliktir. Birlikte yönetmek anlamına gelen yönetişim, hiyerarşik yönetim anlayışından ziyade, toplumda karşılıklı işbirliği sağlanarak, sivil toplum örgütlerini önemli hale getiren, yetki devri ve yerinden yönetimi esas alan bir kavramdır. Yerinden yönetim kuruluşlarının halka yakınlığı sayesinde yönetişim kavramıyla ilgili olan yerel demokratik katılımı sağlayacağı düşünülmektedir (Barth, 2006: 254).

Yerel anlamda demokratik katılımın özellikleri olarak; açıklık, saydamlık, çoğulculuk, halkın girişimi ve denetimi sayılabilir. Bu özelliklerin etkinliğinin sağlanması için merkezi yönetimin yerel yönetimleri daha etkin hale getirmesi gerektiğinden, yukarıdan aşağıya bir yönetim anlayışı yerine tabandan yukarı bir yönetim anlayışının benimsendiği ve bu anlayış doğrultusunda, sivil toplum kuruluşlarına kurumsal bir nitelik kazandırılmaya çalışıldığı görülmektedir (Çevikbaş, 2008: 71-96).

Yerel anlamda demokratik katılımın faydaları ise;

-Katılım, bireylerin kapasitesini ve moralini olumlu yönde geliştirir.

-Katılım, toplumsal dışlanma ve siyasal kayıtsızlık gibi toplumsal sorunlarla mücadele eder.

-Katılım yoluyla halkın fikri alındığı için karar süreci meşru bir hal almaktadır ve bu meşruiyet sayesinde siyasal istikrarın sürdürülmesi daha da kolaylaşır.

-Katılım yoluyla güçsüz vatandaşların sesini duyurmasına imkân tanınmış olur.

-Katılım, vatandaşların deneyim ve uzmanlıklarını yönetim sürecine katmasının bir yolu olduğundan, kamu politikası kararlarında paylaşımın sağlanması politikaların uygulanmasını da kolaylaştırır.

-Katılım, adil ve verimli sonuçlara ulaşmayı sağlama potansiyelini içinde barındırmaktadır.

- Katılım, vatandaşlar arasında birbirlerini tanıma ve iletişim kurma imkânı tanıyacağı için toplumsal uyumun gelişimini olumlu yönde etkilemektedir (Demirci, 2010: 21-46). Roberts ise katılımcı demokrasinin faydaları konusunda katılımın; gelişmeye yönelik olduğu, eğitici- tedavi edici ve bütünleştirici, meşrulaştırıcı ve özgürlükleri koruyucu olduğu, değişimde etkili ve gerçekçi olduğu gibi özelliklerine vurgu yapmıştır (Roberts, 2004: 315- 353).

Halkın katılımı ve demokrasinin sağlanması konusunda önem arz eden sivil toplum kuruluşları, devlet yapılanması haricinde bireylerin oluşturduğu yapılanmalardır. Sivil toplum kuruluşları kâr amacı gütmeyen, halkın taleplerini karşılamak için belirli sorunları çözmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla temsili demokrasinin eksikliklerini gidermek amaçlı iş birliğine dayalı faaliyetler yapmaktadır (Öner, 2001:51-67).

Türkiye'de yerel katılımın alt yapısını hazırlaması bakımından 1992 Rio ve 1996 Habitat Zirveleri önemli olmuştur. 1992 yılında Rio Yeryüzü Zirvesi, "sürdürülebilir kalkınma" adına geliştirilen "Yerel Gündem 21" programıdır (Garcia, Sanchez ve Lorenzo; 2008: 17). Halkın demokratik katılımı ve küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan yönetişim, ilk olarak 1996 yılında "İstanbul Habitat II Konferansı" ile gündeme gelmiştir. Bu konferansta yerel idarelerin beldelerini kapsayan Yerel Gündem 21 planları hazırlamaları gerektiği vurgulanmıştır. Yerel Gündem 21 kapsamında sürdürebilir kalkınma için şeffaf, katılımcı ve halka hesap veren bir yönetimin olması gerektiği savunulmuş ve bu sayede yerelleşmenin sağlanabileceği ifade edilmiştir. Demokratik ve katılımcı anlayışa dayanan "Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Bin Yıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi" projesi ile Türkiye'de dördüncü aşamaya girilmiştir. 2006 ve 2009 yıllarını kapsayan bu süreç yerel düzeyde katılımın en önemli şemsiyesi olarak görülürken, yansıması ise kent konseyleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Emrealp, 2005: 29). 1996 yılında Yerel Gündem 21 olarak adlandırılan bu kurumlar 2005 yılında 5393 sayılı kanunla kent konseyi olarak değiştirilmiştir (Görün ve Kutlu; 2016: 384).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9. maddesindeki; "Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar. Kararlarında mahallelinin ortak

isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır." şeklinde ifadelerle katılımın güçlendirildiği ve yasal güvencenin sağlandığı göze çarpmaktadır (5393 sayılı Kanun).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Belediye, hemşehrilerin arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır. Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişiği olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür." ibaresi bulunmaktadır (5393 sayılı Kanun). Bu düzenlemelere göre belediye hizmetlerinin karşılığı olarak mali yükümlülüklerini yerine getiren halk, bağlı bulunduğu kent ile ilgili kararların alınması sürecinde etkili olabilecektir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41. Maddesi, stratejik plan ve performans programı ile ilgili olarak "Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşü alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer." şeklinde düzenlenmiştir. Bu maddede kent ile ilgili planların kente ait sivil toplum kuruluşlarının bir araya getirilerek hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Kanunun bir diğer maddesinde ise belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusunda; belediyenin yönlendirmesi ile vatandaşların sosyal, çevresel ve mali konularda gönüllü çalışabileceğine ve kentin ihtiyacı olan bölgelerde gönüllü eğitimler verebileceği ifade edilmiştir. Bu sayede kaynak kullanımında tasarruf ve verimliliğin sağlanabileceği düşünülmektedir (5393 sayılı Kanun).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi ile kent konseyleri kurulmuş ve 2006 yılında ise çıkarılan yönetmelik ile kuruluş ve işleyiş esasları belirlenmiştir. Madde; "Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Kent konseyinde

oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.” şeklindedir. Bu amaçla ülkemizin çeşitli yerlerinde kent konseyleri kurulmuş ve farklı çalışmalar gerçekleştirilmektedir.

Yerel anlamda demokrasinin sağlanması adına kurulan kent konseylerinin çalışma alanları genel olarak; iletişim ve paylaşım, sağlıklı çevre, kadın, engelliler, gençlik, spor, katı atık, sağlık, tüketici hakları, alternatif iş olanakları, emekliler, çocuk, arama kurtarma, dinlenme alanları, tarihi eserler, tanıtım, zararlı alışkanlıklar, şehircilik ve imar, turizmi geliştirme ve eğitim-öğretim faaliyetlerinden oluştuğu (Adıgüzel, 2003: 45-63), kent konseyleri bünyesinde Gençlik Meclisi, Kadın Meclisi, Engelliler Meclisi, Çevre Meclisi, Çocuk Meclisi ve çeşitli mahalle meclislerinin oluşturulduğu görülmektedir. Kent konseylerinde çalışma grupları; özgürce düşüncelerini ifade etme, birbirini dinleme, azınlıkta kalan görüşleri de dikkate alarak ortak bir fikir ortamının oluşturulmasına yönelik faaliyetlerde bulunmaktadır (Görün ve Kutlu; 2016: 383-395).

4.6. Sosyal Belediyecilik

Bir toplum içerisinde muhtaç olan ya da zor durumda olan bireylerin ihtiyaçları yardımlaşma ve dayanışma sayesinde giderilirken günümüz koşullarında bunun yeterince mümkün olamadığı görülmektedir. Özellikle 1980’li yıllardan sonra neo liberal politikalarla hizmet sunumunun yaygınlaşması, devletin yaptığı sosyal alandaki hizmetlerin özelleştirmeler aracılığıyla sunulması şeklinde bir değişime yol açmıştır. Süreç içerisinde devletin küçültülmesi, yerelleşme, özelleştirme gibi politikalar merkeziyetçi sosyal devlet uygulamalarının zayıflatılmasına neden olmuş, bu zayıflama ile beraber hizmet sunumlarında sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimler öne çıkmıştır (Yılmaztürk ve Güler, 2017: 10). Bu bağlamda sosyal belediyecilik; sunduğu toplumsal mal ve hizmetlerle hemşehrilere daha iyi bir yaşam standardı sunmayı hedefleyerek vatandaşın bütçesi üzerinde sosyal adaleti sağlayıcı biçimde faydalı olabilen belediyecilik anlayışıdır. Sosyal belediyecilik anlayışına göre belediyeler sosyal politika uygulamalarıyla kent halkının refah ve huzurunu sağlar, sosyal barış ve adaleti sağlarken diğer yandan da sosyal kalkınmayı sağlamayı amaçlar (Pektaş, 2010: 4-22).

Türkiye'de sosyal hizmetler; merkezi yönetim, yerel yönetimler, özel ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla sunulmakta olup; merkezi yönetim olarak, sosyal hizmetler Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından sunulmaktadır. Yerel düzeyde ise; Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin sosyal hizmet faaliyetleri mevcuttur. Sosyal yardım ve dayanışma olarak birtakım sosyal hizmetler sivil toplum kuruluşları tarafından sunulmaktadır. Bu hizmet sunumunda hedef kitle; korunmaya, yardıma, bakıma ya da desteğe herkesten daha fazla ihtiyaç duyan ve sosyal problemlerinden dolayı kendi haline bırakılmaması gereken birey ya da gruplardır. Sosyal belediyeciliğin işlevleri ise; bireylerin sosyal hale gelmesi, sosyal kontrol ve rehabilitasyon, mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme, yardım etme ve gözetmedir. Sosyal belediyecilik anlayışıyla yapılabilecek hizmetler şu şekilde sıralanabilir: (Toprak ve Şataf; 2009: 11-24).

-Kimsesiz ve evsiz kalan vatandaşların, sokak çocuklarının ve muhtaç kadınların barınma ihtiyaçlarını karşılamak, öksüzlere çocuk yuvaları ve kreşler yapmak, yaşlılar için huzurevi binaları tesis etmek.

-Sağlık merkezleri, sağlık ocakları, gezici sağlık otobüsleri, ön tanı merkezlerini hizmete geçirmek.

-Hastanelere yakın yerlerde hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak, kültür, sanat ve spor etkinlikleri için uygun tesisler yapmak.

-Tiyatro, sinema, kütüphane gibi kültürel açıdan gelişim merkezlerini mahallelere kadar yaygınlaştırmak.

-Fakir, muhtaç ve yaşam mücadelesi veren kimselere yönelik aş evleri ve imarethaneler kurmak, engellilere yönelik ulaşım, eğitim ve sosyal-kültürel ortamlarda kolaylık sağlamak.

-Bireylerin becerilerini geliştirmek amacıyla meslek edindirme kursları açmak.

-Doğal dengeyi koruyan ve çevresel şartları düzenlenmiş konut alanları oluşturmak.

-İş kuracak kadın ve gençlere yön göstermek ve her türlü araç desteğini sağlamak.

-Toplumsal gruplar, sivil toplum kuruluşları ve kitle örgütlerine rehberlik etmek, onlar arasında dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek.

- Gençlerin, engellilerin ve kadınların toplumsal aidiyeti sağlamak için topluma katılarak sosyalleşmelerine yönelik merkezler açmaktır.

Sosyal hizmetlerin sunumu konusunda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimlere görev ve yetki aktarımları yapılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyelere kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmaları sorumluluğu verilmiştir. Diğer yandan kanunla; belediyelerin isteğe bağlı olarak okul öncesi eğitim kurumları ile sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilecekleri ve işletebilecekleri, gıda bankacılığı yapabilecekleri, gerektiğinde öğrencilere destek sağlayabilecekleri düzenlenmiştir. Kanunda; belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gerekli önlemleri almak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetler yürütmek ve engelliler merkezi oluşturmak belediye başkanının görevleri olarak belirtilmiştir. Öte yandan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda ise sosyal belediyecilik konusunda; yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek ve işlettirmek yetkisi verilmiştir. Ayrıca bütçede yoksul ve muhtaçlar vatandaşlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürlülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturma sorumluluğu belirtilmiştir.

Sosyal belediyecilik anlayışı ile ilgili ülkemizde belediyelerin gerçekleştirdiği çok sayıda örnek çalışmalar bulunmaktadır. Bu bağlamda Büyükşehir Belediyelerinin sosyal sorumluluk olarak, eğitim, geri dönüşüm, sosyal yardım, kültür ve sanat, halkla ilişkiler, yaşlı bireylere yardım, engelsiz hayat alanlarında projeler gerçekleştirdiği ve bu hizmetleri yerine getirirken üniversite, iş adamları derneği gibi kuruluşlardan destek alarak iş birliği içerisinde hareket ettikleri görülmektedir. Bu hizmetlerin başarılı olmasında diğer aktörlerle iş birliği içerisinde yönetişimi esas alan politikaların payı büyüktür (Özdemir ve Sözer; 2016: 265-274).

Sosyal belediyecilik anlayışının bir yansıması olarak birçok belediyede Beyaz Masa uygulamalarının hayata geçirildiği görülmektedir. Beyaz masa; kendisine ulaşan talep, istek ve şikâyetleri kayıt altına alarak, konuyla ilgili çözüm yolları üreten ve belediye kaynaklarını etkin ve verimli kullanmak adına hizmet faaliyetlerini yürüten halkla

ilişkiler birimidir. Beyaz masa uygulamalarına ilişkin; vatandaşların talep istek ve şikayetlerini dinleyerek yol gösterici olmak; halktan gelen sorunların çözümüne yönelik olarak belgeleri ilgili birimlere zaman kaybetmeden ulaştırmak, belediye başkanı adına taziye ziyaretlerinde bulunarak yemek dağıtımı yapmak, toplu sünnet müracaatlarını alarak sünnet şölenleri düzenlemek, yeni doğum yapan aile çocuklarına hoş geldin bebek projesi adı altında bebek seti hediye etmek, belediyenin toplantı ve etkinliklerini mahalle muhtarları ve sivil toplum kuruluşlarına sms aracılığıyla bildirmek, ramazan ayında vatandaşlara iftar organizasyonları düzenleme şeklindeki faaliyetlere sıkça rastlanmaktadır. Beyaz masa uygulamaları, yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarını karşılama konusunda daha etkin olabilmelerini sağlayan ve halkın desteğini alan uygulamalar arasında gösterilmektedir. Beyaz masa uygulamasının bir diğer önemli yanı kent kültürünün olumlu yönde gelişimine olan katkısıdır (Uyar ve Mecek; 2016: 143-157).

Sosyal belediyecilik uygulamalarında örnek gösterilebilecek bir yerel yönetim birimi olan Bursa Yıldırım Belediyesi'nin tanıtımlarında, gerçekleştirdiği çeşitli etkinlik ve projeler açıklayıcı bir şekilde anlatılmaktadır. Söz konusu hizmetlerden bazıları ise; Sevgi Atlıları, Huzur Sarayı, Kadın Konukevi, Hizmet Kervanı, Engelliler için Sosyal Yaşam Okulu, ücretsiz cenaze ve diyaliz hastalarına ücretsiz servis hizmeti, eğitime katkı ve kültür turları, öğrenci bursları, tarihi mekanların canlandırılması, ücretsiz YIL-MEK kursları, kent bilgi sisteminin e-devlet noktasında yeniden tamamlanması, ücretsiz okul-öncesi eğitimler, modern katlı pazar yerleri, kadın el emeği pazarlarının teşvik edilmesi ve sertifikalı yerel yöneticiler yetiştirme ve STK'lar ile gerçekleştirilen akıllı bütçe uygulamalarıdır.

Yasal düzenlemeler doğrultusunda yapılan söz konusu örnek uygulamalar daha çok yeni kamu yönetimi anlayışını yansıtmaktadır. Kent konseyleri ve Yerel Gündem 21 uygulamaları katılımı arttırmaya yönelik olduğu için sosyal belediyeciliğin gelişmesine de katkı sağlamıştır. Ancak yerel yönetimler tarafından sunulacak hizmetlerin pratiği konusunda sıkıntılar yaşanmaktadır. Bunun sebepleri ise şu şekilde sıralanabilir (Toprak ve Şataf; 2009: 11-24).

-Yerel yönetim birimleri mali açıdan kaynak yetersizliği yaşamaktadır.

-Sosyal hizmetlerin planlanmasında başvurulan verilerde birtakım eksiklikler vardır.

-Yerel yönetim birimleri arasında koordinasyon ve iş birliği tam anlamıyla sağlanamamaktadır.

-Sosyal hizmet alanında merkezi yönetim tarafından yürütülen hizmetlerin varlığı ile çok başlı bir tablo ortaya çıkmıştır.

-Yerel yönetim birimlerinde sosyal hizmet alanında yetkin uzman personeller mevcut değildir.

-Yerel yönetim kuruluşlarında sosyal hizmetler ve yardımlar konusunda uygulama birliği bulunmamaktadır.

Tespit edilen bu sorunların çözümüyle ilgili olarak sosyal belediyecilik uygulamalarının etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasına yönelik başlıca öneriler şu şekilde ifade edilmektedir (Pektaş; 2010: 5-22).

-Yerel halkın ve sivil toplum kuruluşlarının sosyal politikaların geliştirilmesi için uygulama- değerlendirme süreçlerinde etkin katılımı sağlanmalıdır.

-Belediyeler, sosyal belediyecilik anlayışıyla yapılan hizmetlerin sonuçlarını göz ardı etmemeleri konusunda bilinçlendirilmelidir.

-Sosyal belediyecilikte hizmet sunulan kişilerin ihtiyaç sahibi vatandaşlar olup olmadığı doğru bir şekilde tespit edilmeli ve belirli aralıklarla bu bilgiler güncellenmelidir.

-Sosyal hizmet alanındaki görev, yetki ve sorumlulukları düzenleyen yasalar bütüncül şekilde ele alınmalı ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında iş birliği ve koordinasyon tam anlamıyla sağlanmalıdır. Bunun yanı sıra sosyal anlamda hizmetlerin gerçekleştirilmesi sürecinde yolsuzlukların önlenmesi adına yasal tedbirler alınmalıdır.

-Yerel yönetimlere "görevleriyle orantılı gelir kaynakları" güvencesi verilmiştir ve bu açıdan belediyeler desteklenmeli ve merkezi yönetime bağımlılığı azaltılmalıdır.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamu yönetimi, devletin, vatandaşına görünen yüzü olup kamu hizmetlerinin sunumunda yararlandığı örgütsel yapıdır. Bu bakımdan bu yapının günümüz şartlarında değişim ve dönüşümü de kaçınılmazdır. Türkiye'de kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen yeniden yapılanma ve reform faaliyetleri Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze kadar süregelen bir çabayı ifade etmektedir. Kamu yönetiminde süreklilik arz eden reform çalışmalarının 2000'li yıllardan itibaren hız kazandığı, Yönetimde Yeniden Yapılanma başlığı altında, yasalaşamamasına rağmen Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısıyla, 2003'de İl Özel İdaresi Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2004'de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005'de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile somut hale getirildiği ve belirgin etkilerinin görüldüğünü söylemek mümkündür.

2000'li yıllardan itibaren gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının arka planında söz konusu dönemde iktidara gelen Ak Parti'nin seçim beyannamelerinde vurguladığı; statükonun değişimi, devletin bürokratik devletten hizmet devletine dönüşümü idealinin yattığını söylemek mümkündür. Geçmişin siyasal anlamda iktidar olan ancak muktedir olamayan seçilmişlerince yönetilen devletin; siyasetin alanı genişletilerek hizmet odaklı bir devlete dönüşümü hedeflenmiş ve bu amaçla siyasal iktidar, kamu yönetimi reformlarının gerçekleştirilmesinde etkin ve belirleyici bir rol oynamıştır. Merkezi yönetimin bürokratik yapısının değiştirilerek vatandaş odaklı hizmet anlayışına geçişi amaçlayan bu sürecin özellikle 2003 yılında "Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" sloganıyla başlatıldığı görülmektedir. Bu doğrultuda gerçekleştirilen reformlarla birlikte bürokrasinin vatandaş karşısındaki üstün, erişilmez, buyurgan konumu törpülenerek yönetsel yapıların vatandaşa karşı sorumluluk duyması/hesap verebilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Yönetsel yapıların vatandaşa yaklaştırılması bağlamında izlenen yerelleşme politikalarıyla yerel yönetimlerin güçlendirilerek etki alanının genişletilmesi de yaşanan bir diğer gelişmedir. Öte yandan gizlilik ve kapalılığa dayalı yönetimin şeffaf ve açık bir yönetime evrilmeye başladığı, demokratik bir yönetim tarzının benimsendiği, halkın da sivil toplum kuruluşları ve çeşitli katılım mekanizmaları aracılığıyla yönetime katılımının sağlanmaya başlandığı görülmektedir. Yaşanan bu gelişmeler ışığında

yönetsel yapıdaki değişimlerin; gelişmiş bir toplum olmanın yolunun küresel sisteme ve Avrupa Birliği'ne entegrasyondan geçtiğinin kabul edildiği, kamu yönetiminin bürokratik/merkeziyetçi bir yapıdan hizmet odaklı yerelde merkezileşmeye yönelik bir dönüşümün yaşandığı söylenebilir.

Yönetsel yapıda yoğun bir şekilde yürütülen yerelleşme çabaları sonucu yerel yönetimlerin kanuni yetkiler doğrultusunda merkezi yönetime bağlı olmadan yerel özerklikle birlikte halkın çıkarlarına yönelik hizmetleri yerine getirmesi önemli ölçüde gerçekleştirilebilir hale gelmiştir. Doğrudan, eşit ve gizli oyla yerelde işbaşına gelen organların kamu hizmetlerinde kendi kararlarını alabilme ve düzenleme haklarını aktif halde kullanmaya başladığı görülmektedir. Bu bağlamda yerel yönetim birimleri, yerel kamu hizmetleri olarak adlandırılan su, elektrik, yol, trafik, ulaşım, temizlik, sağlık, kültür, eğitim vb. gibi alanlarda merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında kalarak halka daha iyi hizmet sunumunu gerçekleştirmede önemli ölçüde güçlendirilmiştir. İdari ve mali özerklik açısından güçlendirilen yerel yönetim birimleri esnek bir örgütlenme hakkına sahip kılınmasıyla güçlü belediyeciliğin sağlanması adına önemli adımlar atılmıştır.

Mali alanda yerelleşme çabalarının yasal düzenlemelerle desteklenmesi ile birlikte yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlandığı ve mali özerkliğinin arttırıldığı, bu sayede hizmetlerin sunumunda etkinliğin ve verimliliğin sağlandığı görülmektedir. Mali yerelleşme ile aynı zamanda, seçilen yöneticilerin halka karşı sorumlu hale geldiği ve halkın da hesap sorabilme konusunda güçlendirilmiş olması (bilgi edinme hakkı, şikâyet mekanizmaları, katılım vb.) sebebiyle kamu yönetiminde performansın da arttığı göze çarpmaktadır. Ayrıca yerel anlamda öteden beri süregelen finansman sorunu, nitelikli insan kaynağı eksikliği, vb. nedenlerle hizmet sunumunda yetersiz kalan tabela belediyeciliği sorununun büyükşehir belediyesi yapılanması ile birlikte önemli ölçüde çözüme kavuşturulduğu görülmektedir. Öte yandan kamu mali yönetimi ve yerel yönetim alanında stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, iç ve dış denetim, hesap verilebilirlik ve saydamlık gibi kavramlar da uygulanmaya başlanmıştır.

Vatandaşların hayat standartlarının yükseltilmesi konusunda yerel yönetimlerin "Çevre Yönetimi" ve "İmar-Kentsel Dönüşüm" alanında yetkilerinin artırıldığı göze çarpmaktadır. Ayrıca vatandaşlara hemşehri gözüyle bakılması, yerel kalkınmanın

sağlanması ve kentlilik bilincinin oluşturulmasında önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Yaşanan değişimlerin yerelleşme doğrultusunda yapılmasına yönelik gerçekleştirilen düzenlemelerle birlikte halkın görüşü ve desteği alınarak demokratik katılım ve şeffaflığın sağlanmasına çalışıldığı ifade edilebilir. Halkın talep ve ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak kent konseyleri ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla demokratik katılımın teşvik edildiği görülmektedir. Bu sayede halkın yaşadığı çevrenin kültürel değerlerinin korunarak hizmetlerin yerine getirildiği, vatandaşların değişimleri benimsemesine ve aidiyet duygusunun oluşturulmasına çalışılmıştır. Çevre ve kentsel dönüşümde yaşanan değişimlerde halkın ve yönetimin iş birliği içerisinde etkin bir rol oynadığı ve katılımcı yönetim anlayışıyla uygulamaların yaygınlaştığı görülmektedir. Yapılan hizmetlerde halkın fikrinin alınması ve halkın isteğine uygun değişimlerin gerçekleştirilmesi ve sonrasında da halkın kent yönetimi tarafından bilgilendirilmesine ve hizmetin olumlu ya da olumsuz değerlendirilmesine imkân tanınmıştır.

Sosyal belediyecilik uygulamalarıyla yerel yönetim birimlerinin halka duyarlı hale gelmesi ve özel hizmetleri yerine getirmesi de yerelleşme olarak değerlendirilebilir. Bu anlamda yerelde ortaya çıkan çevresel ya da sosyal konularda sorunların da etkin ve hızlı bir şekilde çözümlenmesi amacıyla yerel yönetimlerin başarılı olmasına yönelik iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerin sosyal yardımlar yapması, kültürel etkinlikler düzenlemesi, kadın-çocuk ve yaşlılar için bakımevleri kurmasıyla birlikte halka duyarlı sosyal belediyecilik anlayışının uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Hatta yerel yönetimlerin bu konuda bir rekabet içerisine girdiği ve halkın ekonomik, sosyal, kültürel alanda gelişiminden sorumlu hale geldiğini söylemek de mümkündür. Belediyelerin kültür alanında kurslar açması ve halkın gelişimine katkı sağlaması, beyaz masa gibi projelerin uygulanması halka karşı duyarlı hale gelen güçlü belediyeciliğin yansımaları olarak görülebilir. Ayrıca yaşlılara yönelik huzurevlerinin açılması ve her türlü ihtiyaçlarının giderilmesi, engelli vatandaşlara yönelik olarak herhangi bir ihtiyaç durumunda çağrı merkezi aracılığıyla belediyeye ulaşabilmesi de yapılan diğer hizmetlerdendir. Sosyal sorumluluk adı altında gerçekleştirilen çeşitli hizmetlerin ücretsiz ve halkın tümüne hitap edecek şekilde düzenlenmesi de bütünlüğün sağlanarak katılımın artırılmasına yönelik görülmektedir. Sosyal anlamda hizmetler yerine getirilirken gönüllü vatandaşların rızası alınarak kent içerisinde dayanışma ve bağlılığın sağlandığı görülmektedir.

Halkın katılımı, yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte kamu yönetimine giren açıklık, şeffaflık, katılım, yönetişim, hesap verilebilirlik, yerellik gibi kavramlarla sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda oluşturulan kent konseyleri yerel halkın fikir ve düşüncelerini özgür bir şekilde ifade etmesini, yerel yönetimlerin de bu fikirleri uygulamaya dönük hizmet anlayışına dönüştürecekleri bir platform olarak düşünülmüştür. Uygulamada kent konseylerinin, vizyon, misyon, temel ilke ve değerler belirleyerek bunları internet aracılığıyla halka duyurarak işleyiş gösterdiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin vatandaşları bir paydaş olarak görmesi, hemşehri bilinciyle ön plana çıkartması, kentin kalkınma ve önceliklerinin belirlenmesinde ortak akıl ve uzlaşmayla çözümler üretmesi, yönetişim mekanizmalarının uygulanmaya başlandığının göstergesidir. Bu süreçte katılımın, ilk olarak yerel yönetimlerin ilgili konuda halkı bilgilendirmesi, danışma konusunda halktan görüş talebi ve sonrasında halkın sürece aktif olarak dahil olması şeklinde yapıldığı görülmektedir. Etkin katılımın sağlanabilmesi için, kent konseyi bünyesinde gençlik meclisi, kadın meclisi, engelli meclisi, çocuk meclisi, çevre meclisi ve yerel mahalle meclisi gibi birimlerin oluşturulduğu göze çarpmaktadır. Bu birimlerin ortak akıl oluşturmada fikir birliğinin sağlanması ve azınlık durumunda kalan görüşlerin de alternatif olarak değerlendirilmesine imkân tanıdığı ifade edilebilir.

Tüm bu bilgiler ışığında, yerel yönetimler reformları ile yerelleşmenin sağlanmasına yönelik önemli adımlar atıldığını ve etkin, özerk, katılımcı yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasında önemli gelişmeler kaydedildiğini söylemek isabetli olacaktır. Bu bağlamda, "küresel düşünme yerelde uygulama" düşüncesinin uygulanmaya başlandığı gelişim ve ilerlemelerin bu doğrultuda yaşandığı gözlemlenmiştir. Kamu yönetiminde bürokratik merkeziyetçi yapılanmanın yerelleşme doğrultusunda bir dönüşüm geçirerek, bireylerin önemli hale geldiği ve kamu yönetiminin halka hizmet için var olduğu düşüncesinin benimsenmeye başlandığı görülmektedir. 2002 yılı sonrasında yaşanan bu değişim ve dönüşümlerle çalışmaya konu olan dönemde, üniter yapının da korunarak yerelleşmenin sağlanmaya çalışıldığı ve yerel anlamda merkezileşmeye dayalı bir yönetim yapısının oluşturulması sürecinde önemli ilerlemelerin sağlandığı ifade edilebilir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

AKTAN, C. C. (2003). *Değişim Çağında Devlet*. Konya: Çizgi Kitabevi.

AL, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. Ankara: Bilim adamı Yayınları.

ATAÖV, A. ve OSMAY, Sevin. (2 /2007). *Türkiye'de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım*. METU JFA.

ATAY, E. E. (2006). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Yayınevi.

AYDIN, A. H. (2013). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Seçkin Kitabevi.

AYKAÇ, B., DURGUN, Ş., YAYMAN, H. (2012). *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.

BALTA, T. B. (1970). *İdare Hukukuna Giriş*. Ankara: Todaie Yayınları.

BANNER, G. (2002). *Community Governance and The New Central-Local Relationship.* Oxford.

CANATAN, B. (2001). *Yerellik İlkesi*. Ankara: Galeri Kültür Yayınevi.

ÇADIRCI, M. (2007). *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*. Ankara: İmge Kitabevi.

ÇEVİK, H. H. (2010). *Kamu Yönetimi Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Kitabevi.

ÇUKURÇAYIR, M. A. (2000). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*. (1. Baskı), Konya: Yargı Kitabevi Yayınları.

DİNÇER, Ö. ve YILMAZ, C. (2003). *Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*. Ankara: T.C Başbakanlık Yayınları

EFİL, İ. (2010). *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon*. Bursa: Dora Yayınları.

EMREALP, S. (2005). *Türkiye'de Yerel Gündem 21 Programı Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*. İstanbul: IULA Emma Yayını.

ERGUN, T. (2004*). Kamu Yönetimi Kuram, Siyasa, Uygulama*. No. 322, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

ERGUN, T. ve POLATOĞLU, A. (1988). *Kamu Yönetimine Giriş*. No.222, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

ERYILMAZ, B. (2001). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.

ERYILMAZ, B. (2007). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Okutman Yayıncılık.

ERYILMAZ, B. (2013). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

GİRİTLİ, İ. (2001). *Türkiye'nin İdari Yapısı (Kamu Yönetimi Teşkilatı)*. İstanbul: Der Yayınları.

GİDDENS, A. (2001). *Üçüncü Yol*. Çev. ŞAD. N, Ankara: Phoneix Yayınevi.

GÖRMEZ, K. ve ÖKMEN, M. (2009). *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*. İstanbul: Beta Yayıncılık.

GÖZLER, K. (2003). *İdare Hukuku*. (1. Cilt). Bursa: Ekin Kitabevi.

GÖZLER, K. (2013). *İdare Hukuku*. No. 2800, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.

GÖZLER, K. ve KAPLAN. G. (2017). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

GÖZÜBÜYÜK, A.Ş. (2011). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.

GÜLER, B. A. (2010).*Türkiye'nin Yönetimi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

GÜNDAY, M. (2003). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.

HIRST, P. ve THOMPSON, G. (2003). *Küreselleşme Sorgulanıyor*. Ankara: Dost Kitabevi.

KALAYCIOĞLU, E.ve SARIBAY, A. Y. (2009). *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme* Bursa: Dora Yayınları.

EGE ÜNİVERSİTESİ. (2011). *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyum Kitabı*. İzmir: Ege Üniversitesi Yayınları.

KARAARSLAN, M. (2008). *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*. Ankara: Turhan Kitabevi.

KELEŞ, R. (1992). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi. (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

NALBANT, A. (1997). *Üniter Devlet*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

ORHAN, G. (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Çevre*. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.

ORTAYLI, İ. (2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Neşriyat Yayınları.

ÖKMEN, M. (2015). *Uyum Sürecinin İdari Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri, Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*. Bursa: Ekin Yayınevi.

ÖKMEN, M. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuatlar*. Bursa: Alfa Yayınevi.

ÖRNEK, A. (1994). Kamu *Yönetimi*. İstanbul: Meram Yayıncılık.

PARLAK, B. ve SOBACI, Z. (2008). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

POLATOĞLU, A. (2003). *Kamu yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.

SALLAN, G. (1999). *Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri*. Ankara: Todaie Yayınları.

SARAN, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma- Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Atlas Yayınları.

SÜRGİT, K. (1972). *Türkiye'de İdari Reform Politiği*. Ankara: Todaie Yayınları.

ŞENGÜL, R. (2013). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

TOKSÖZ, F., ÖZGÜR, A. E., ULUÇAY, Ö., KOÇ, L., ATAY, G., AKALIN N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri*. İstanbul. Tesev Yayınları.

TORTOP, N. (1999). *Mahalli İdareler*. Ankara: Yargı Yayınları.

TORTOP, N., İSBİR, E., AYKAÇ, B., YAYMAN, H. ve ÖZER A. (2007). *Yönetim Bilimi.* Ankara: Nobel Basımevi.

Türkiye Belediyeler Birliği (2014). *Temel Belediye Mevzuatı*. Ankara: TBB

TÜSİAD. (1995). *Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler*. İstanbul: TÜSİAD

Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu-1: (2008). *Bildiriler Kitabı*. Sakarya Üniversitesi İİBF, Sakarya.

UYGUN, O. (2007). *Federal Devlet*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.

YALÇINDAĞ, S. (1992). *Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Ankara: Todaie Yayınları.

YAYMAN, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politiği*. Ankara: Doktora Tezi.

YAYMAN, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.

YILMAZ, A. ve ÖKMEN, M. (2004). *Kamu Yönetimi Kuramdan Uygulamaya*. Ankara: Gazi Kitabevi.

YILMAZ, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Başkanlığı.

Diğer Kaynaklar (Makale, Bildiri, Tez, Kongre Sunular vb.)

ACAR, İ. ve SEVİNÇ, İ. (2005). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* s. 19-37.

ACAR, İ. A. (2011). *Plan- Bütçe İlişkisi ve Üniversitelerde Stratejik Planlama", Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı*. Ege Üniversitesi, İzmir, s. 90.

Acil Eylem Planı, T.C. 58. Hükümet 2003.

ADIGÜZEL, Ş. (2003). Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetim Sürecindeki İşlevleri Açısından "Yerel Gündem 21": Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt 12, Sayı 1, s. 45-63.

AK, D., DAŞKIRAN, F. (2016*).* Belediye Kanunu Kapsamında Kentsel Dönüşüm: İzmir Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları. *Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları, Edit; Karatepe vd,* Ankara, TODAİE Yayınları, s.468-480.

ARSLAN, E., GÜRSES, F., BAYKAL, Ö. N. (2016). Cumhuriyet'ten Günümüze Hükümet Programlarında Yerelleşme Vurgusu: Vaatler, Gerçekleşenler. *9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı: Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları*. TODAİE Yayınları, Ankara, s. 42-51.

ATMACA, Y., SAĞIR, H. (2016). Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Türk Kamu Yönetimi Sistemine Etkisi Üzerine Değerlendirmeler", *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri KAYFOR 13 Bildiriler Kitabı*. Konya.

ATMACA, M. (1998). Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetim Reformu. *Türkiye Mühendislik Haberleri,* 395, Haziran, s. 57-58.

AYDIN, Y. (2011). Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci. *Dış Denetim Dergisi*, Nisan-Mayıs- Haziran, s. 11-21.

AYDIN, H. (2010). Yerel Yönetimlerin Sosyal Hizmetler Ekseninde Değerlendirilmesi. *Mahalli İdareler Dergisi*, Şubat Sayısı.

AYDEMİR, S. R. (2001). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri. *Mevzuat Dergisi*, Sayı 45.

BAKER, F.P.; (1995). Marketing in a local authority. *Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science,* Vol 1, No 4.

BARTH, J. (2006). Public Policy Management Councils in Brazil: How far does İnstitutionalized Participation Reach?. *Public Administration and Development,* 26, 253-263.

BAYKAL, T. (2010). Türkiye'de Çevre Yönetim Sisteminin Yerel Örgütlenmesi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 7, Sayı 13, s. 476-492.

BİRPINAR, M. E. (2012). Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Olgusu ve 6306 Sayılı Yeni Yasa. *Müstakil Sanayici ve İş adamları Derneği Çerçeve Dergisi* Sayı 59, s. 32-38.

BOZAN, M. (2015). Üniter Yapıda Merkez ve Adem-i Merkeziyetin Uyumu. *Kayfor 13 Bildiriler Kitabı,* Konya, s.1212-1228.

BULUT, Y., KARA, M. (2016). Köylerin Mahalleye Dönüşmesinin Reel Yansımaları: Hatay'da Bir Uygulama. *Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları,* Edit; Karatepe vd, TODAİE Yayınları, Ankara, s.237-250.

Bursa İl Özel İdaresi, 09.04.2009, İl Genel Meclisi Kararı No:131.

COŞKUN, B. (2005). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi,* Sayı 448, s. 13-47.

COŞKUN, İ. (2011). 5018 Sayılı Yasanın Genel Değerlendirilmesi ve AB Sürecinde Mali Kontrol Faslı. *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı,* Ege Üniversitesi, İzmir, s. 52-58.

ÇANKAYA, S., CEBECİ, E. (2015). Yerelleşmenin Neresindeyiz? Avrupa Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Kayfor13 Bildiriler Kitabı*, Konya, s.1719-1740.

ÇELİK, A. (2013). Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi,* Cilt 18, Sayı 1, s. 17-28.

ÇETİN, S. (2010). Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler. *Ç.Ü. Sosyal Bililer Enstitüsü Dergisi*, Cilt 19, Sayı 3, Adana, s. 23-38.

ÇETİN, Z. Ö. (2015). Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanun'un Dönüşüme Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 20, Sayı 2, s. 247-266.

ÇETİNKAYA, Ö. ve KORLU, R. (2012). Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci ve Kent Konseylerinin Rolü. *Maliye Dergisi*, Sayı 163, Temmuz-Aralık, s. 95-117.

ÇEVİKBAŞ, R. (2008). Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım. *Türk İdare Dergisi*, s. 71-96.

ÇİÇEK, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi,* Cilt 11, Sayı 1, s. 53-64.

ÇİNER, C. U. ve KARAKAYA, O. (2013). Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* Cilt 68, No 2, s. 63-93.

ÇİTCİ, O. (1996). Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt 5, Sayı 6, s. 5-14.

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

DERDİMAN, C. (1995). Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği. *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt. 28, Sayı. 4.

DİKMEN, A. (2000). Küresel Üretim, Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisisi. *Toplum ve Bilim Dergisi*, s. 86.

DURSUN, H. (2007). Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi,* Sayı 70, s. 359-426.

EMİNİ, F. T. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, Manisa, s. 31-42.

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

FLEURKE F. and ROLF W. (2006). Measuring Local Automony A Decision Making Approach. *Local Government Studies,* Volume 32, Number 1, p. 71-87.

GARCİA, S. ISABEL M. And JOSE M., PRADO- L. (2008). Determinant Factors in the Degree of Implementation of Local Agenda 21 in the European Union. *Sustainable Development,* 16-34.

GENÇ, F. N. ve KORKIN E. (2017). 6360 Sayılı Kanun'la Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinde Halkın Uygulamaya İlişkin Algısı: Atça (Sultanhisar-Aydın) Örneği. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi,* Cilt 19, Sayı 32, s.84-95.

GÖRMEZ, K. (2000). Demokratikleşme Açısından Merkezi-Yerel Yönetim İlişkisi. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi,* Cilt. 2, Sayı. 1.

GÖRMEZ, K. ve BAHÇECİ H. (2014). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Değişim ya da Değişmeyen Kamu Yönetimi. *KAYFOR 12 Bildiriler Kitabı,* Editör; Fatma Neval Genç, Aydın, s. 1-20.

GÖRÜN, M.; KUTLU, S. Z. (2016). Çanakkale Kent Konseyi: Katılım Temelinde Bir Değerlendirme. *Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı,* TODAİE Yayınları, Ankara, s. 383-395.

GÜL, F. (2015). 6360 Sayılı Yasayla Büyükşehir Belediyesi Kanununda Yapılan Değişikliklerin Yerinden Yönetim İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi. *Zirve Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi,* Gaziantep.

GÜLER, B. A. (1998). 1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt 7, Sayı 4, s. 3-25.

GÜLER, B. A. (2011). *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı*, Ege Üniversitesi, İzmir, s. 69-71.

GÜLER, T. (2016). 2000'li Yıllar Türkiyesinde Siyaset- bürokrasi İlişkilerinin Kamu Yönetimi Reformları Üzerinden Okunması. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt: 19 Sayı: 36-1, İİBF 10. Yıl Özel Sayısı.

HOOD, C. (1991). A Public Management For All Seasons?. *Public Administration,* Vol. 69/1, 3-19.

IŞIKÇI MAMUR, Y. (2017). Türkiye'nin İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Cilt 5, Sayı 1, s. 167-192.

İDARİ REFORM DANIŞMA KURULU RAPORU. (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*. TODAİE, Ankara.

İSBİR, E. G: ALTUNOK, H., ÖZKAYA, Ö. (2015). Politika Metinlerinde Standart Arayışı. *Kayfor 13 Bildiriler Kitabı,* Konya, s. 1131-1142.

KALABALIK, H. (1997). İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* Cilt 1, Sayı 2, Ankara.

KALAĞAN, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi, Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma ve Yönetsel Reform Çalışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi,* Cilt 2, Sayı 1, s. 65-84.

KALFA, C. (2011). Kamu Yönetimi Disiplinin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi,* Cilt 16, Sayı 1, s. 403-417.

KANCA, O. C. (2017). 5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Cilt 5, Sayı 2, s. 493-505.

KARA, M., PALABIYIK, H. (2007). 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri- Toplum Kalkınma İlişkisi. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2*, Editör: Özgür, H.; Közecik, M., Nobel Yayınları, Ankara, s. 25-47.

KARAER, T. (1991). Kalkınma Planları ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 24, Sayı 2, 43-65.

KARAKUŞ, G. (2010). 5018 Sayılı Kanun ile Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu. *Mesleki Yeterlilik Tezi,* Ankara.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, (1991). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:238., Ankara.

KAYAN, K. (2015). Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Uygulamaları. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 5, Sayı 9.

KELEŞ, R. (1995). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt.4, Sayı.6.

KERİMOĞLU, B. (2014). Merkezileşme ve Yerelleşme Kıskacında Yerel Yönetimler: Yeni Büyükşehir Kanunu Kapsamında Bir Değerlendirme. *Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi,* Ankara, s.1-4.

KESGİN, S. S. (2016). Yerel Yönetimlerde Merkeziyetçi Yönetim Kültürü. *Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı,* TODAİE Yayınları, Ankara, s. 94-105.

KOÇAK, H. (2009). Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi ve Kentsel Yaşam. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 2, Sayı 10, s.133-143.

KOYUNCU, E., ERTESEN, S. (2012). Yerelleşmede Bir İleri İki Geri. *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı,* Ankara, Şubat, s. 1-8.

KUTLU, Ö., GEZİCİ, S., ÖZDEMİRAY, M. S. (2015). Mülki İdare Sisteminin Dünyadan Örneklerle Karşılaştırmalı Bir Analizi. *Kayfor 13 Bildiriler Kitabı,* Konya, s. 256-269.

LAMBA, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİİF Dergisi,* Cilt 19, Sayı 3, s. 135-152.

LAMBA, M. (2010). Osmanlı'dan Günümüze Türk Kamu Yönetimde Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi,* Cilt 2, Sayı 1, s. 131-156.

MEMİŞOĞLU, D. (2006). Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi*, Isparta.

ÖNER, Ş. (2001). Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt 10, Sayı 2, s. 51-67.

ÖVGÜN, B. (2013). Değişmeyen Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Reformu. *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 13, Sayı 2, s.325-339.

ÖZBERK, N. (2016). Kentsel Dönüşümü Devlet Gibi Görmek: Nevşehir Kalesi ve Çevresi Kentsel Dönüşüm Projesi Örneği. *Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları*, Edit; Karatepe vd, TODAİE Yayınları, Ankara, s.453-467.

ÖZDEMİR, L., SÖZER, S. (2016). Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk: Malatya Büyükşehir Belediyesinde Bir Araştırma. *Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları,* Edit; Karatepe vd, TODAİE Yayınları, Ankara, s.265-274.

ÖZDEMİR, S., MEŞHUR, M. Ç. (2011). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler. *Megaron,* Cilt 6, Sayı 3, s. 171-183.

ÖZEL, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt. 9, Sayı.3.

ÖZER, M. A. (2006). Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi. *Türk İdare Dergisi,* Sayı 450, s. 141-166.

ÖZER, M. A. (2004). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Son Gelişmeler. *II. Kamu Yönetimi Forumu,* Hacettepe Üniversitesi Yayınları.

ÖZER, M. A. (2011). Yerel Yönetimler Reformumuzun Reformu. *İdarecinin Sesi Dergisi,* Temmuz-Ağustos Sayısı, Ankara, s. 20-26.

ÖZDEN, K., ZORLU, M. (2013). Yerel Yönetimlerde Açılım: 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu Arasındaki Farklar".

ÖZTÜRK, K. (2015). AB Koşulluğunun Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformlarına Yansıması. *Kayfor13 Bildiriler Kitabı,* Konya, s.135-148.

PEKTAŞ, E. K. (2010). Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi,* Cilt 5, Sayı 1, s. 4-22.

POLATOĞLU, A. (2003). Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler. *Amme İdare Dergisi,* Cilt. 36, Sayı. 4.

POLATOĞLU, A. (2009). Türk Kamu Yönetimi Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım. *Yakın Doğu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,* 1. Baskı.

ROBERTS, N. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *The American Rewiev of Public Administration,* 34-4, 315-353.

RONDİNELLİ, D. (1999). What is Decentralization?. *Decentralization Briefing Notes,* WBI Working Papers, s. 2-5.

SAKAL, M. (2000). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektifinden Bir Değerlendirme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi,* Cilt 5, Sayı 1, s. 119-140.

SAKLI, A. R. (2013). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Çıkış Yolu Arayışları. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, s. 145-171.

SARAÇ, O. (2005). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi. *Maliye Dergisi,* s. 122-163.

SAYGİ, A., RÜŞEN, M. (2012,). Kamu Yönetimi- Örgütlenme. *TODAİE 2011-2012 Dönemi,* Ankara.

SOBACI, M. Z. (2005). Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt 14, Sayı 4, s. 31-50.

SÖNMEZ, M. (2016). 6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının İl Yönetimi ve Mülki İdare Sistemine Olan Etki ve Yansımaları" *KAYFOR 13 Bildiri Kitabı,* Konya, 164-176.

TDK: (2005). *"Türkçe Sözlük*", 10. Baskı, Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara.

TATAR, T. (2006). Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında 'Reform' Yönetimi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi, Kent ve Çevre Bilimleri Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

TEKİN, Ö. F. (2017). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi,* Sayı 14, s. 199-218.

TOPRAK, D., ŞATAF, C. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı. *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi,* Cilt 1, Sayı 1, s. 11-25.

TOPRAK, D. (2008). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt 13, Sayı 2, s.313-333.

TOSUN, İ. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Değişimin İtici Gücü: 2001ve 2008 Krizleri. *Kayfor13 Bildiriler Kitabı,* Konya, s.104-119.

UÇAR, M., KARAKAYA, A. (2014). Yönetsel Reformlar Perspektifinden Türkiye'de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 4, Sayı 2, s. 152-169.

ULUSOY T., AKDEMİR A. (2009). Yerel yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırılmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 12, Sayı 21, Balıkesir, s.259-287.

URHAN, V. F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi,* Sayı 70, S. 85-102.

USTA, E. (2011). Mali Reform Süreci ve 5018 Sayılı Kanun'un Genel Değerlendirilmesi. *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı,* Ege Üniversitesi, İzmir, s.41-50.

UYAR, H. (2004). Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe. *Aydınlanma Dergisi 1923,* Yıl 8, Sayı 51.

UYAR, A., MECEK, M. (2016). Kent Bilincinin Oluşturulması ile Hizmet Pazarlaması Aracı Olarak Beyaz Masa Uygulaması ve Hukuki Yapısı: Afyonkarahisar Belediyesi Örneği. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi,* Cilt 11, Özel sayı, s. 143-157.

UYSAL, Y., MECEK, M. (2016*).* Köylere Sunulan Kamu Hizmetlerinin Nitelik ve Niceliği: Kütahya İli Örneği. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, KAYFOR 13 Bildiriler Kitabı,* Konya, s. 1169-1183.

ÜSTE, B. R. (2005). Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme. *Türk İdare Dergisi,* Cilt. 1, Sayı. 448.

YAKAR, S., GÜNDÜZ, İ. O. (2013). Yerel Yönetimin İflası ve Türkiye Değerlendirmesi. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 22, Sayı 2, S. 145-164.

YAMAN, A., ARSLAN, C., ÖNALP, G. (2016). Türkiye'deki Kentleşme Projelerinde Yerel Yönetimlerin Rolü ve Bu Projelerin Kentlileşmeye Etkisi: Kars Örneği. *Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları,* Edit; Karatepe vd, TODAİE Yayınları, Ankara, s.421-432.

YAVAŞ, H. DEMİR, K. A. (2016). Küreselleşme, Yerelleşme ve Yerel Özerklik Üçgeninde ve 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği. *KAYFOR 13 Bildiriler Kitabı,* Konya, s.177-189.

YERELİ, A. B. (2011). 5018'in Altı Yılı. *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı,* Ege Üniversitesi, İzmir, s. 66-67.

YILDIRIM, C., YÜKSEL F. (2016). Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Yönetişim Göstergeleri Perspektifinden Değerlendirilmesi. *Yerelleşme ve Merkezileşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı,* TODAİE Yayınları, Ankara, s. 141-150.

YILDIZ, N. (1996). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Ülkemizin Tutumu. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,* Cilt. 1, Sayı. 4.

YILMAZ, C. (2011). Sempozyum Açılış Konuşması. *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı,* Ege Üniversitesi, İzmir.

YILMAZ, D. (2007). Yetki Genişliği Üzerine Bir İnceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* Cilt. 11, Sayı. 1-2, Ankara.

YILMAZTÜRK, A., GÜLER, T. (2017). Sosyal Devlet Anlayışının Yerel Karşılığı: Sosyal Belediyecilik ve Temel Sorunları. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi* / Cilt:6 / Sayı:1 / ss. 1-23.

ZENGİN, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi,* S. 91-116.

İnternet Kaynakları

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1985 Web.www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Web.https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html

İl Özel İdaresi Kanunu. Web.http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf

Belediye Kanunu. Web.http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf

Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
Web.http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.
Web.http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun.
Web.http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6306.pdf

İmar Kanunu. Web.http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3194.pdf

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu.
Web.http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
Web.http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf

Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun.
Web.http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5366.pdf

Web.http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110704M1-1.html

Web.https://www.csb.gov.tr/db/cygm/editordosya/KNN-2872cevrek5491isli.pdf

Web.http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/08/20130803-2.html

Web.http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/200610085.htm

Web.http://ww.tbb.gov.tr/online/yayinlar/cevre_kanunu_ve%20kati_atikyonetimi/files/publication.pdf.