



**T.C.
GAZI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**DOKTORA
TEZİ**

**2000 SONRASI MERKEZİ VE YEREL
YÖNETİMİN GÖREV BÖLÜŞÜMÜNDE
DEĞİŞEN KONSEPT VE YAPISAL
SORUNLAR**

MUSTAFA YİĞİT

**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

HAZİRAN 2015



**2000 SONRASI MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMİN GÖREV
BÖLÜŞÜMÜNDE DEĞİŞEN KONSEPT VE YAPISAL SORUNLAR**

Mustafa YİĞİT

DOKTORA TEZİ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

GAZİ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

HAZİRAN 2015

ONAY

Mustafa YIĞİT tarafından hazırlanan “2000 Sonrası Merkezi Ve Yerel Yönetimin Görev Bölüşümünde Değişen Konsept Ve Yapısal Sorunlar” adlı tez çalışması, aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ
Kamu Yönetimi, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum

Başkan : Prof. Dr. Hikmet KAVRUK
Kamu Yönetimi, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum

Üye : Prof. Dr. Veysel Karani BİLGİÇ
Kamu Yönetimi, Kırıkkale Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum

Üye : Yrd. Doç. Dr. İhsan KELEŞ
Kamu Yönetimi, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum

Üye : Doç. Dr. Hasan YAYLI
Kamu Yönetimi, Kırıkkale Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum

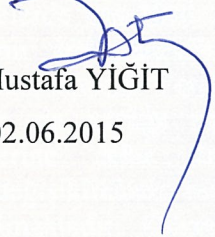
Tez Savunma Tarihi: 02 / 06 / 2015

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Doktora Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Doç. Dr. Nihat YAZILITAŞ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdür V.

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.


Mustafa YİĞİT

02.06.2015

2000 SONRASI MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMİN GÖREV BÖLÜŞÜMÜNDE DEĞİŞEN KONSEPT VE YAPISAL SORUNLAR

(Doktora Tezi)

Mustafa YİĞİT

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Haziran 2015

ÖZET

Uluslararası alanda ortaya çıkan yönetsel yaklaşım ve stratejiler(yeni kamu yönetimi, yerelleşme, yerel özerklik, subsidiarite, vatandaş katılımı vb.) bağlamında Türk kamu yönetiminde yerel yönetim lehine yapılması gereken düzenlemelerde tereddütler yaşanmaktadır. Yine, aşırı merkeziyetçi yapıdan kurtularak, kamu hizmetlerinin yürütülmesinin yerel yönetimlere devredilmesinde kararlılık eksikliği bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin kendilerine ait yönetsel gelenekler oluşturamaması ya da varlığı ve geleceğine ilişkin belirsizlikler, yapısal sorunları çözmek yerine daha da karmaşıklarıdır. Bu durum Türkiye’de reform niteliği taşıyan değişikliklerin bir süre sonra “kolay vazgeçilebilir” hükümlere dönüşmesine neden olmaktadır. Görev bölüşümünde yapısal sorunların çözümü ancak zihniyet değişimi ve reform kararlılığı ile mümkündür. 2000 sonrasında merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev bölüşümüne ilişkin yapısal sorunlar, zihniyet değişimi, alan yönetimi, görev çakışması, gelir temini açılarından incelenmiş ve siyasi iradenin ortaya koyduğu yasal metinler ayrıntılı biçimde değerlendirilmiştir. Tez çalışmasında yer alan araştırma ile temel varsayımlara ilişkin sorular merkezi yönetimin taşra temsilcileri vali ve kaymakamlarla yerel yönetimlerin başı olan belediye başkanlarına yöneltilmiştir. Bu araştırma ile yapılan yasal değişiklik ve düzenlemeler sonucunda yapısal sorunların varlığı yanında yerel yönetimlerle görev paylaşımında yaşanan geri dönüşler ve duraksamaların ortaya çıkarılması amaçlanmıştır. Araştırma anket yöntemiyle gerçekleştirilmiş, muhataplara sorular mail yoluyla gönderilmiş ve toplanmıştır. Araştırma neticesinde 2000 sonrasındaki yapısal düzenlemeler hakkında etki ve fonksiyonu olan vali, kaymakam ve belediye başkanlarının görüş ve düşünceleri ortaya konulmuştur. Sonuç olarak yönetsel değişim sürecinin geldiği nokta netleşmiş ve yapısal sorunlar da bilimsel temele kavuşmuş olmaktadır.

Bilim Kodu : 1116

Anahtar Kelimeler : Merkezi yönetim, yerel yönetim, görev bölüşümü, yeni konsept,
yapısal sorun

Sayfa Adedi : 223

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

AFTER 2000 THE CHANGING CONCEPT IN THE DIVISION OF TASKS BETWEEN
CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENT AND STRUCTUREL PROBLEMS

(Ph. D. Thesis)

Mustafa YİĞİT

GAZİ UNIVERSITY
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES

June 2015

ABSTRACT

In the context of managerial approaches and strategies emerging in the international arena (new public management, decentralization, local autonomy, subsidiarity, citizen participation, etc.), there are doubts in regulations which needs to be done in favor of local government in Turkish public administration. Again, there is a lack of determination in delegating the implementation of public services to the local governments by getting rid of over-centralized structure. Not being able to create local government's own administrative tradition or uncertainty about their existence and future further complicates the structurel problems rather than solving them. Eventually, This causes the changes with the nature of reform, after a period, to convert "easy dispensable" provisions in Turkey. The solution of structural problems in the division of tasks is possible only with mindset transformation and reform commitment. Structural problems related to the division of tasks between local authorities and central government after 2000 are examined in terms of mindset change, area/land management, task coincidence, providing income and the legal texts which are put forward by political power are evaluated in detail. In the research presented in the thesis, the questions related to the main assumptions are directed to the governors and district governors who are provincial representatives of the central government and the mayors who are head of the local governments. In this research, it is aimed to reveal the returns and hesitations experienced in the distribution of tasks with the local governments as well as presence of structural problems as a result of legislative changes and regulations. This research has been carried out by survey method, the questions sent to the addressed persons by e-mail and collected the same way. With this research, the opinions and thoughts of governors, district governors and mayors who have effect and function on the structural reforms are put forward. And finally, the point where the administrative process of change reached has been clarified and structural problems of task division have gained scientific basis, as well.

Science Code : 1116

Key Words : Central government, Local government, Division of tasks, Changing
concept, Structural problem

Page Number : 223

Supervisor : Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

TEŞEKKÜR

Bilim yapmak zordur, hele hele sosyal bilim yapmak daha zordur, bunu Türkiye’de yapıyorsanız “engelli koşu” yapmak gibi bir şeydir. Çalışmada tüm ülke çapında belediye başkanlarıyla, vali ve kaymakamlarla ortak bir içerikle anket gerçekleştirmek zorların en zorudur. Sonucu kestirilemez bir süreçtir ve bunu gerçekleştirmiş bulunuyoruz. Bu konuda ankete katılan ve dönüş yapan, bu bilimsel çalışmaya katılan vali, kaymakam ve belediye başkanlarına teşekkürlerimi sunuyorum.

Çalışma Gazi Üniversitesinin birbirinden kıymetli öğretim üyelerinin katkı ve destekleriyle gerçekleşmiştir. Sınırsız katkı sağlayan başta tez danışmanım Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ olmak üzere, Yüksek Lisans yaptığım dönemde de hocam olan Prof. Dr. Hikmet KAVRUK’a ve Prof. Dr. Burhan AYKAÇ’a, Prof. Dr. Veysel BİLGİÇ’e, Yrd. Doç. Dr. İhsan KELEŞ’e ve yine tezi baştan sona değerlendirerek katkı sağlayan Doç. Dr. Hasan YAYLI’ya şükranlarımı sunuyorum. Yine ders döneminde kendilerinden istifade ettiğim Prof. Dr. Eyyub G. İSBİR ve Prof. Dr. Şenol DURGUN’a da ayrıca teşekkürü bir borç bilirim. Hem çalışıp hem de doktora yapmak sabır ister, gayret ister ve bazılarının tahammülünü gerektirir. Bu konuda tahammül sınırlarını zorladığım bilhassa eşime ve çocuklarıma da teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALAR.....	xv
1. GİRİŞ.....	1
2. MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMİN GELİŞİMİ	7
2.1. Merkezi ve Yerel Yönetim Kavramları	7
2.1.1. Merkezi yönetim(merkezden yönetim)	8
2.1.2. Yerinden yönetim.....	10
2.1.2.1. Hizmet yerinden yönetim	11
2.1.2.2. Yerel yerinden yönetim (mahalli idare)	12
2.2. Hizmet ve Kamu Hizmeti Kavramı	17
2.2.1. Mal, hizmet ve kamu hizmeti kavramları.....	17
2.2.2. Genel (ulusal) düzeyde kamu hizmeti	19
2.2.3. Yerel kamu hizmeti	20
2.3. Türkiye’de Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Gelişimi	21
2.3.1. Osmanlı imparatorluğunun son döneminde merkezi ve yerel yönetim.....	22
2.3.2. Cumhuriyetin ilanından çok partili döneme kadar merkez ve yerel ayrışması	27
2.3.3. Çok partili demokrasi deneyiminden 21. yüzyıla uzanan süreç.....	30
2.3.3.1. 1950 ile 1980 arası dönem	30

2.3.3.2. 1980'den 2000 yılına gelişim	32
3. YÖNETİMLER ARASI GÖREV BÖLÜŞÜMÜ VE DEĞİŞEN KONSEPTİ ETKİLEYEN İLKE VE STRATEJİLER.....	37
3.1. Yönetimler Arası Görev Bölüşümü	37
3.1.1. Görev bölüşümünde kriterler	39
3.1.1.1. Ekonomik kriter.....	39
<i>Hizmete talebin optimum düzeyde belirlenmesi</i>	40
<i>Azalan verim yasasının etkisi</i>	41
<i>Hizmetin faydasının eriştiği alan</i>	41
<i>Dışsallıklar sorunu</i>	43
3.1.1.2. Geleneksel kriter.....	44
3.1.2. Yönetimler arası ilişkiler	44
3.1.2.1. Siyasi ilişkiler	45
3.1.2.2. İdari ilişkiler	46
3.1.2.3. Mali ilişkiler	48
3.1.3. Merkezi ve yerel yönetimce yürütülen hizmetler	49
3.1.3.1. Merkezi yönetimce yürütülen hizmetler.....	50
3.1.3.2. Ortaklaşa yürütülen hizmetler	51
<i>Eğitim hizmetleri</i>	51
<i>Sağlık hizmetleri</i>	52
<i>Ulaştırma ve altyapı hizmetleri</i>	52
<i>Kültürel ve spora ilişkin hizmetler</i>	52
<i>Sosyal politika hizmetleri</i>	53
3.1.3.3. Yerel yönetimlerce yürütülen hizmetler.....	53
3.1.4. Yönetimler arası gelir bölüşümü	54
3.1.4.1. Gelir bölüşümünün ilkeleri.....	57

3.1.4.2. Gelir bölüşümünde yöntemler	58
3.2. Görev Bölüşümünde Değişen Konsepti Etkileyen İlke ve Stratejiler	59
3.2.1. Yönetimsel krizler ve kamu yönetiminde etkinlik arayışı.....	59
3.2.1.1. Kamu kesiminde kriz	60
3.2.1.2. Kamu tercihi teorisi	62
3.2.1.3. Kamu yönetiminde etkinlik arayışı	64
<i>Etkinlik ve verimlilik kavramları</i>	65
<i>Yönetimde etkinlik arayışı</i>	66
3.2.1.4. Yeni kamu yönetimi düşüncesi	68
3.2.1.5. Yeni kamu hizmeti anlayışının getirdiği eleştirisi	72
3.2.2. Yerel özerklik düşüncesi	74
3.2.2.1. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı	77
3.2.2.2. AYYÖŞ'e Türkiye tarafından konulan çekinceler	79
3.2.3. Yerelleşme ve desantralizasyon eğilimi sonrasında yerel yönetimlerin önem kazanması	81
3.2.3.1. Yerelleşme	81
3.2.3.2. Desantralizasyon eğilimi	83
3.2.3.3. Yerel yönetimlerin önem kazanması	85
3.2.4. Halka yakınlık ve subsidiarite ilkesi	87
3.2.5. Değer kazanan yaklaşım ve stratejiler	90
3.2.5.1. Vatandaş katılımı	91
<i>Yönetim karşısında vatandaşın durumu</i>	93
<i>Katılım alanları ve yöntemler</i>	94
3.2.5.2. Stratejik yönetim ve planlama	96
<i>Stratejik yönetim, planlama kavramı ve özellikleri</i>	96

<i>Kamu sektörü ile yerel yönetimlerde stratejik yönetim ve planlama</i>	98
3.2.5.3. Performans yönetimi	100
<i>Performans yönetimi kavramı ve unsurları</i>	100
<i>Performans ölçümü</i>	101
4. 2000 SONRASI MERKEZİ VE YEREL YÖNETİM ARASINDA GÖREV BÖLÜŞÜMÜ VE YAPISAL SORUNLAR	105
4.1. 2000 Sonrası Merkezi ve Yerel Yönetim Arasında Görev Bölüşümü	105
4.1.1. 2000’li yıllarda zihniyet değişimi (neo-liberal politikalar)	106
4.1.1.1. Yapısal değişim sorunu	106
4.1.1.2. Türkiye’de zihniyet değişimi	108
4.1.2. Kamu yönetimi temel kanun tasarısında görev bölüşümü	113
4.1.2.1. Kamu yönetimi temel kanunu tasarısına tepkiler	113
4.1.2.2. KYTKT’da merkezi yönetim ile yerel yönetimin görev alanı	116
4.1.2.3. Merkezi yönetim ve taşra biriminin küçültülmesi hedefi	118
4.1.2.4. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi	119
4.1.3. 2000 sonrası önemli yasalarla görev bölüşümünün düzenlenmesi	120
4.1.3.1. Yeni belediye ve il özel idaresi kanunlarında görev bölüşümü	121
4.1.3.2. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev bölüşümü	124
4.1.3.3. Kırsal alana yönelik görevler ve köy hizmetleri genel müdürlüğünün kaldırılması	127
4.1.3.4. Kentsel dönüşüme ilişkin yetki ve görevler	129
4.2. Görev Bölüşümünde Yapısal Sorunlar	133
4.2.1. Zihniyet değişimi açısından (merkez-yerel tercihinde) sorunlar	134
4.2.1.1. Merkeziyetçilik eğilimi ve yetki devrinde sorunlar	135
<i>Merkeziyetçilik eğilimi</i>	135

<i>Kararnameler süreci ile yeni bakanlıkların kuruluşu</i>	137
<i>İmar yetkisinin kullanımında sorunlar</i>	139
4.2.1.2. Yetki genişliği ve takdir yetkisinin devri sorunu	141
4.2.1.3. Taşra örgütlenmesinde yetki ve görev belirsizliği	143
4.2.2. Alan yönetimi açısından sorunlar	145
4.2.2.1. Büyükşehir yönetimi düzenlemeleri ve metropol-kırsal alan yönetimi sorunu.....	145
4.2.2.2. İl özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılması ve varlığının tartışmalı hale gelişi	150
4.2.2.3. Yerel yönetim yerine: yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı	153
4.2.2.4. Köy yönetiminin yetersizliği ve mahallenin öne çıkışı	156
4.2.3. Görev bölüşümünde çakışmalar	160
4.2.3.1. İl özel idarelerinin görevleri ve çakışmalar	161
4.2.3.2. Belediyelerin görevleri ve çakışmalar	162
4.2.3.3. Köylerin görevleri ve çakışmalar	164
4.2.4. Görevleri yürütmede gelir bölüşümü açısından sorunlar	165
5. TÜRKİYE’DE GÖREV BÖLÜŞÜMÜ ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI	171
5.1. Araştırmanın Amacı.....	171
5.2. Araştırmanın Önemi.....	172
5.3. Araştırmanın Varsayımları.....	173
5.4. Araştırmanın Yöntemi ve Kısıtlar.....	173
5.5. Araştırmanın Sonuçlarına İlişkin Bazı Değerlendirmeler.....	175
5.6. Araştırma Bulguları ve Yorumlar	176
5.6.1. Görev bölüşümü kavramı.....	176
5.6.2. Görev bölüşümünün yeniden yapılması.....	177

5.6.3. 2002 Yılı sonrası yapılan görev bölüşümünün yeterliliği.....	178
5.6.4. Merkezi ve yerel yönetim arasında tam bir görev bölüşümü yapılamamasının nedenleri.....	179
5.6.5. 2000’li Yıllarda merkezi ve yerel yönetimin görev bölüşümüne ilişkin zihniyet değişimi	181
5.6.6. Son dönemde yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler.....	182
5.6.7. Görev çakışması.....	183
5.6.8. Yerel yönetimin görev alanı.....	184
5.6.9. Yeni bakanlık kurulmasının görev bölüşümüne etkisi.....	186
5.6.10. Çevre ve şehircilik bakanlığının imar yetkisini kullanması.....	187
5.6.11. Yetki genişliği ilkesi	188
5.6.12. Bakanlık taşra teşkilatlarının klasik il sistemi dışına çıkması	189
5.6.13. Büyükşehir yönetiminin mülki sınırlarla birleştirilmesi	190
5.6.14. Büyükşehir statüsündeki yerlerde il özel idaresinin kaldırılması	191
5.6.15. İl özel idaresinin durumu	192
5.6.16. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının(YİKOB) kurulması	193
5.6.17. Büyükşehirlerde köylerin kaldırılması.....	194
5.6.18. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gelir bölüşümü.....	195
5.6.19. Gelir paylaşımının görev ve hizmet bölüşümüne etkisi.....	196
5.6.20. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev paylaşımı	197
6. SONUÇ	199
KAYNAKLAR	206
EKLER.....	217
EK-1. Anket Formu	218
ÖZGEÇMİŞ	223

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.1. Kamu yönetiminin yapısı	13
Çizelge 2.2. AB 27 ülkelerinde yerel yönetimlerin yapısı ve sayıları	15
Çizelge 2.3. Yıllara göre Türkiye’de İÖİ ve belediye sayıları	16
Çizelge 2.4. Kamusal mal ve hizmetlerin yönetim düzeylerine göre dağılımı	21
Çizelge 3.1. Son dönemde AB (7) ülkelerinde belediye ölçeğinde yerel düzenlemeler (2006-2011).....	42
Çizelge 3.2. Türkiye’de yerel gelirlerin ve harcamaların GSYİH içindeki payı	55
Çizelge 3.3. AB’de yerel yönetim harcamalarının payı(%).....	55
Çizelge 4.1. KYTKT’da görevler	118
Çizelge 4.2. 6360 sayılı yasa sonrası yerel yönetimler	148
Çizelge 4.3. BŞB modelinin dönemlendirilmesi.....	149
Çizelge 4.4. Mahalli idarelerin türlerine göre genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve toplam gelirler (2009-2010)	166
Çizelge 5.1. Ankete katılanlar	175
Çizelge 5.2. Eğitim durumu	175
Çizelge 5.3. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev bölüşümü.....	176
Çizelge 5.4. Merkezi yönetimle yerel yönetim arasında yeniden görev bölüşümü	177
Çizelge 5.5. 2002 Yılı ile başlayan süreçte merkezi ve yerel yönetim alanında yapılan düzenlemelerde görev bölüşümünün yeterliliği	178
Çizelge 5.6. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında tam bir yetki ve görev bölüşümü yapılamamasının nedenleri.....	179
Çizelge 5.7. 2000’li yıllarda merkezi ve yerel yönetimin görev bölüşümüne ilişkin zihniyet değişimi.....	181
Çizelge 5.8. Son dönemde yerel yönetimler lehine yapılan yasal düzenlemeler	182
Çizelge 5.9. Yerel yönetim yasalarında yer alan görevlerin merkezi yönetimin görevleriyle çakışması	183

Çizelge 5.10. Hizmet türlerinden hangileri yerel yönetimin görev alanında yer almalıdır?	184
Çizelge 5.11. 2011 Yılında KHK'lerle yeni bakanlıkların kurulmasının görev bölüşümüne etkisi.....	186
Çizelge 5.12. Çevre ve şehircilik bakanlığının belediyelerin kullandığı imar yetkisini kullanması	187
Çizelge 5.13. Son dönem gelişmelerinin yetki genişliği ilkesine etkisi.....	188
Çizelge 5.14. Son dönemde bakanlıkları düzenleyen kanun ve KHK'lerin, taşra teşkilatlarını klasik il sistemi dışına çıkarması	189
Çizelge 5.15. Büyükşehir yönetiminin mülki sınırlarla birleştirilmesi	190
Çizelge 5.16. Büyükşehirlerde il özel idaresinin kaldırılması kırsal alanda soruna yol açar mı?.....	191
Çizelge 5.17. İl özel idaresinin konumu bundan sonra ne olmalı?	192
Çizelge 5.18. İl özel idareleri kaldırılan illerde YİKOB(Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı)'un kurulması	193
Çizelge 5.19. Köylerin tüzel kişiliğinin büyükşehirlerde kaldırılması.....	194
Çizelge 5.20. Merkezi ve yerel yönetim arasında gelir bölüşümü nasıl olmalıdır?.....	195
Çizelge 5.21. Gelir paylaşımının görev ve hizmet bölüşümüne etkisi	196
Çizelge 5.22. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev paylaşımı	197

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar

Açıklamalar

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BDK	Bağımsız Düzenleyici Kurullar
Bknz	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
BŞB	Büyükşehir Belediyesi
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
ÇAYKUR	Çay İşletmeleri
DMK	657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	Demokratik Sol Parti
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
İMF	Uluslararası Para Fonu
İÖİ	İl Özel İdaresi
İUVKM	İdare-i Umumiyyeyi Vilayat Kanun-u Muvakkatı
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHGM	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KÖYDES	Köy Altyapısının Desteklenmesi Projesi
KYTKT	Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MİGM	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OPEC	Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü
OYAK	Ordu Yardımlaşma Kurumu
PTT	Posta İdaresi
SHÇEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TEKEL	Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş.

TEPAV
TİKA
TKHK
TODAİE
TOKİ
TRT
TÜSİAD
YKB
YKH
YKİ
YKY
YSE

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
Türkiye İşbirliği ve Kalkınma Ajansı
Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu
Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
Toplu Konut İdaresi
Türk Radyo Televizyon Kurumu
Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
Yeni Kamu Hizmeti
Yeni Kamu İşletmeciliği
Yeni Kamu Yönetimi
Yol Su Elektrik

1.GİRİŞ

İnsanlık var olduğundan beri birlikte yaşamının gerektirdiği bireysel, sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak üzere çeşitli örgütsel yapılar ortaya konulmuş ve bu ihtiyaçlar karşılanmaya çalışılmıştır. Ortaya konulan düşünce sistemleri paralelinde gelişen idari organizasyonlar, insanlığın dönemsel düşünce kapasitesi ölçüsünde etkili olmuş, çağına göre ölçeği farklı olmakla birlikte bazen küçük bir klan, bazen de dev imparatorluk biçimine dönüşmüştür. İdari organizasyonların ihtiyaçları gidermede gösterdiği gelişme bir bakıma yaşını belirlemiş, yüzyıllar süren imparatorluklara dönüşebilmiştir. Sosyal bir varlık olan insanın –yalnız yaşamayı tercih edenleri olsa bile- birlikte yaşamının getirdiği mal ve hizmet paylaşımı, yardımlaşma, çalışma ilişkileri; topluluğun yaşama, güvenlik ve esenlik haklarının korunması hususları idari ve siyasi bir organizasyonu beraberinde getirmiştir.

Netice itibariyle ilkel topluluklar kapsam dışı bırakılırsa, ortaya çıkan siyasi ve idari organizasyon; devlettir. Devletin boyutlarına bakıldığında sadece bir şehir devletini ifade edebileceği gibi, dünyada tek gücü hedefleyen imparatorluk haline de gelebilmektedir. Tarih boyunca gelişimini sürdüren devlet yapısı, gittikçe karmaşıklaşan ve belli kurullarla bağlı idari birimleri şekillendirmiştir. Toplumların anlayış farklılıkları ve yaşam şekilleri idari organizasyonun karakteristiğini belirlemiştir. İnsanlığın hem nüfus itibariyle artış göstermesi hem de daha ayrıntılı yönetim aygıtı, çalışanların sayısını artırmış ve büyük merkezi yapıları gerekli kılmıştır. Devletin işlevlerini yerine getirecek temel araç kamu yönetimidir ve tarihsel süreçte merkezi idare şeklinde varlığını sürdürmüştür. Kamu yönetiminin modern anlamda incelenmesi ve bilimsel bir alan olarak ele alınması çok eski değildir. “18. yüzyıla gelinceye kadar, devletin işleyişini yorumlayanlar ve yönetime danışmanlık yapanlar, kendi gözlemlerini, zaman zaman kaydetmişler ve bunları kitap haline dönüştürmüşlerdir. Aristo’nun “Politika”sı, İbni Haldun’un “Mukaddime”si, Machiavelli’nin “Hükümdar”ı ve Nizamül Mülk’ün “Siyasetname”si, hep bu nitelikteki eserlerdir” (Eryılmaz, 2011: 2).

Yine kamu yönetiminin gelişiminde, merkezi idare ağırlığı uzun süre devam etmiştir. Antik Yunan kent devletlerinde görülen doğrudan demokrasi ve yönetimin en basit şekilde örgütlenişi, bir süre sonra imparatorluk yapılanmasına yenik düşmüş ve uzun süre seçim ya da birey özgürlüğü unutulmuştur. 19. yüzyıla gelindiğinde imparatorlukların

artık son demlerini yaşamaları, bireysel özgürlüklerin, sanayi devrimi sonrası ön plana çıkması ve iktidarların en azından dengelenmesi amaçlı yerel kimlikli yönetimleri gündeme getirmiştir. Özellikle batı Avrupa ülkelerinde demokrasi arayışı yerel yönetimleri şekillendirmiştir. “Yerel yönetimlerin demokrasi ile birlikte anılması temelini “komün” yönetimlerinden almaktadır. Komünler ortaya çıktıkları zaman demokrasi hücreleri olarak anılmışlar ve o dönemlerin iktidarlarına karşı hep özgürlüğün, eşitliğin, katılımın kısacası kendi kendini yönetmenin örneği olmuşlardır” (Görmez, 1997: 12).

Türk devlet anlayışı, toplumsal düzen ile evrensel düzenin birleştirilmesinden oluşmuştur. Toplumsal düzeni oluşturan unsurlar, ahlak ilkeleri, iktisadi yapı, yaşayış biçimi, inanç sistemi ve töredir. Devlet, bu unsurların her birinin ilkeleriyle uyum içinde yapılandığından, söz konusu unsurların içerdiği düzen ve ilkelerini kendinde barındırır (Bıçak, 2009: 77).

Yine halk devlet ilişkisini Katip Çelebi şöyle anlatmaktadır: “insansız mülk olmaz, ordusuz halk olmaz, parasız ordu olmaz, halk olmadan para toplanmaz, adalet olmasa halk da olmaz” (Bıçak, 2009: 325). Devlet anlayışı hükümdar, ordu, halk temelinde iktisadi, siyasi ve sosyal bir geleneğe sahiptir. Türkiye’deki devletçi geleneğe ilişkin önemli eserler ortaya konulmuş ve kamu yönetim geleneğinde katı merkezîyetçi anlayışın egemen olduğu bilim çevrelerinde neredeyse üzerinde ittifak edilen bir husus olmuştur. 19.yüzyıl sonunda reform çabalarının yoğunlaşması iç ve özellikle dış dinamiklerin zorlaması ile gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim yapısında gerçekleştirilen bir dizi yapılanmadan sonra, imparatorluk bünyesinde yer alan azınlıkların kendi kendilerini yönetme arzularına bir cevap olmak üzere belediye birimi tesis edilmiş ve bir bakıma yerel yönetim süreci başlamıştır. Cumhuriyetle birlikte yerel yönetim anlayışının aynen devralındığı ve çeşitli tarihlerde yapılan anayasalarda yer alarak günümüze kadar önemli ölçüde bir yerel yönetim geleneği oluştuğunu rahatlıkla söyleyebiliriz.

Merkezi ve yerel idarenin şekillenmesinde iç ve dış dinamikler rol oynarken, uluslararası boyutta meydana gelen olay ve küresel akımlar, yönetsel yapıları anında etkilemekte, tabiri caizse temelden sarsmaktadır. 1980’lerde Batı Avrupa (Anglo-Amerikan) ülkelerinde ortaya çıkıp gelişen Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, hemen hemen bütün dünyayı etkisi altına almış ve biraz geç te olsa 21. Yüzyılın başında Türkiye kamu yönetimini etkilemeye başlamıştır. Kamu yönetiminin eleştirisine dayanan YKY, klasik yönetim anlayışını yoğun eleştiriye tabi tutmuş, devletin başarısızlığı temelinde, “özel

sektör uygulamalarının kamu yönetimi alanında tatbiki” şeklinde basitçe ifade edilebilecek bir süreci başlatmış ve etkili olmuştur.

Türkiye’de kamu yönetiminin merkezi hantal yapısı, 1980 öncesi “karma ekonomik model” deneyiminden, piyasa odaklı ve özelleştirme aşamasına bir türlü geçememiş, 1990’lı yıllarda yaşanan siyasi ve ekonomik krizler, kamu yönetiminde önemli yapılanmaları kaçınılmaz hale getirmiştir. Dünyada ortaya çıkan ve daha çok demokrasi, özgürlük, katılım, yönetişim, subsidiarite, küreselleşme, yerelleşme, yönetimde verimlilik ve etkinlik arayışı gibi ilke ve yaklaşımlar yerelleşme, yerel yönetim, yerel özerklik ilkelerini yeniden en ön sıralara taşımıştır. İşte tam da bu noktada merkezi ve yerel idareler arasında yetki ve görev paylaşımı sorunu ortaya çıkmaktadır. Görevleri öyle paylaşacaksınız ki, insanların eski zamanlara göre çok daha ayrıntılı hale gelen ihtiyaçlarını karşılamakla kalmayacak, yaşam kalitesi ya da standardını üst seviyeye çıkarmak amacıyla süratli hareket edecek; vatandaş istek ve taleplerine en kısa sürede cevap verecek ve bunu en ucuz maliyetle yapacak; son tahlilde diğer toplumların yanında ya da önünde yer alma hedefini gerçekleştirmiş olacaksınız. Bu noktada insanların doğrudan kendilerini yönetme idealine en yakın örgüt; yerel yönetim birimidir ve yalnızca merkezi yönetimin bir uzantısı olmaktan çıkarılarak özerk, etkin ve yetkin bir organizasyona dönüşmesi kaçınılmaz görünmektedir.

2002 yılı ile birlikte önemli sayılabilecek merkezi ve yerel idare organizasyonunda yapılan düzenlemeler, siyasal kadronun kamu yönetimi alanında küresel gelişmeler hakkında bilgi sahibi olarak düzenlemelere gittiğini göstermektedir. Ancak görev bölüşümü konusu mevcut Anayasanın da engellemesi ile hala bir sorun olarak ortada durmaktadır. 1982 Anayasası devletçi anlayışın egemen olduğu özgürlüklerin adeta sınırlanmasını tarif eden belge konumunu sürdürmektedir.

Bu çalışma geride bıraktığımız on yılı aşan süre içerisinde kamu yönetimi alanında yapılan önemli düzenlemelere rağmen, merkezi ve yerel yönetimin görev bölüşümünde yapısal sorunların giderilmesinde hala tereddütler ve açmazlar olduğu savını ileri sürmektedir. Tezin esas amacı, kamu yönetimi alanında yapılan yeni düzenlemelerde, özellikle görev bölüşümüne ilişkin olarak merkezi yönetim yerine yerel yönetimin tercih edilmesinde ortaya çıkan tereddüt ve yapısal sorunların ortaya konulmasıdır.

Ortaya koyduğumuz varsayımlar şöyledir:

2000 yılı sonrasında Türkiye’de merkezi ve yerel yönetimin yapısına ilişkin önemli düzenlemeler yapılmış ve görev bölüşümü de bu düzenlemelerden etkilenmiştir.

Görev bölüşümünde hukuki, yönetsel ve örgütsel anlamda kolay çözülemeyecek yapısal sorunlar mevcuttur. Yapısal sorunların giderilmesi için zihniyet değişimine varan ciddi değişimlere ihtiyaç bulunmaktadır.

Görev bölüşümünde yapılan düzenlemeler uluslararası alanda ortaya çıkan yeni ilke ve yaklaşımlardan etkilenmiştir. Ancak yerel yönetimler lehine düzenlemelerde tereddütler yaşanmakta ve bu alanda yapısal sorunlar yaşanmaya devam etmektedir.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde aşırı merkeziyetçi yapıdan uzaklaşarak, görevlerin yerel yönetimlere devredilmesinde kararlılık eksikliği bulunmakta ve hükümetlerin tasarruflarıyla kamu görevleri merkezileştirilmektedir. Bu varsayıma yönelik algı hem merkezi idarenin taşra temsilcileri olan vali ve kaymakamlarda, hem de belediyelerin yöneticileri olan belediye başkanlarında devam etmektedir.

Yine bu çalışmada aşağıdaki sorulara cevap alınması amaçlanmıştır:

Türkiye’de kamu yönetiminin tarihsel süreçteki gelişimi nasıldır?

2000 sonrasında kamu yönetimi düzenleyen yasalarda yerel yönetimlere daha fazla inisiyatif ve karar alma hakkı tanınmakta mıdır?

2000 sonrasında kamu hizmetlerinin yürütülmesinde aşırı merkeziyetçilikten uzaklaşılması hususu ne derece gerçekleşmektedir?

Yine bu dönemde yerel yönetimler lehine düzenlemeler yapıldığı düşünülen görev bölüşümü alanında merkezi yönetim lehine ‘geri dönüşler’ yaşanmakta mıdır?

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında geçmişten günümüze yapısal sorun olarak tezahür eden görev bölüşümünde tereddütler, alan yönetimi açısından sorunlar, görev çakışması ve gelir paylaşımı konuları ne ölçüde çözülmüştür?

Yapılacak alan araştırması ile bütün bu sorular bağlamında, 2000 sonrasında klasik devletçi anlayışın terkine ilişkin yeni arayış ve uygulamaların yerel aktörlerde algılanışı değerlendirilecek ve sorgulanacaktır. Yine görev bölüşümünde yerel yönetimin lehine ortaya konulduğu düşünülen yasal düzenleme ve uygulamaların, kalıcı olmak yerine, dönemsel düzenlemeler görüntüsü verdiği ve siyasi ya da pragmatik gerekçelerle ihmal edilebilme görüntüsünün halen devam ettiği çalışmada savunulmaktadır.

Bu çalışmada yöntem olarak ilk önce kamu yönetim alanı hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim bağlamında tarihsel süreç ortaya konulmuş, daha sonra bu alanlara ilişkin uluslararası yönetim bilimi ve uygulamalarındaki gelişmeler ele alınmıştır. Bu gelişmeler ve Türkiye'ye yansımaları yeni (değişen) konsept olarak temel alındıktan sonra, 2000 sonrası yasal düzenlemeler incelenmiştir. Bütün bu çalışma, bir alan araştırması ile sonuçlandırılmış, varsayım ve sorular anket düzenlenerek vali, kaymakam ve belediye başkanları nezdinde sınanmıştır.

Özellikle anket uygulamasında zorluklar ortaya çıkmıştır. Türkiye genelinde vali, kaymakam ve belediye başkanlarının anket uygulanmasında hedef kitle olarak belirlenmesi, araştırmanın zorluk derecesini artırmıştır. Belediye başkanlarına yönelik anket uygulama süreci muhataplara ulaşamaması, mail adreslerinin tespit edilememesi, geri dönüşlerde yaşanan problemler nedeniyle en önemli kısıt olmuştur.

Çalışma Giriş ve Sonuç bölümü dışında dört bölümden oluşmaktadır. İkinci Bölümde merkezi ve yerel yönetimin gelişimi, hem kavramlar, hem de tarihsel süreç incelenerek ortaya konulmaktadır. Üçüncü Bölümde görev bölüşümünde son dönemde değişen konsept ve bu konsepti etkileyen ilke ve stratejiler ele alındıktan sonra, 2000 sonrası merkezi ve yerel yönetimin görev bölüşümünde yeni durum ve gelişmeler incelenmektedir. Dördüncü Bölümde merkezi ve yerel yönetim arasındaki görev bölüşümünde yapısal sorunlar incelenmektedir. Son Bölümde ise yapılan araştırma yer almaktadır. Araştırma konusunun kapsamı hem dönem, hem de yer olarak sınırlanmış ve bu sınırlı ama önemli zaman diliminde Türkiye'de merkezi ve yerel yönetimin görev

bölüşümünde 2000 yılı sonrasında ortaya çıkan gelişme ve düzenlemeler, görevlerin yürütülmesinde evrensel boyutta ortaya çıkan yaklaşımlar çerçevesinde ele alınmıştır.

2. MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMİN GELİŞİMİ

2.1. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Kavramları

“Yönetim; birden çok anlamı olan kavramlardandır. Yönetim kimi kez örgüt(teşkilat), kimi kez yönetsel etkinlikler(idari faaliyetler), kimi kez de yönetme(sevk ve idare) anlamında kullanılmaktadır” (Gözübüyük, 1987: 1).

Yönetim; bir grup veya örgütün belli amaçları gerçekleştirmek için yürüttüğü faaliyetler olarak tanımlanabilir. Yönetim aynı zamanda grup veya örgütün sevk ve idaresini gerçekleştirenleri de ifade etmek için kullanılır. Kamu yönetimi ise, halkın yönetimine ilişkin tüm hususları içeren yönetim alanıdır. Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbiriyle çelişen sorunları arasında işleyen, kamu hizmetlerini yürüten bir idari mekanizmadır (Eryılmaz, 2011: 8). Yönetim genelde insanlar aracılığı ile işleri yaptırmak olarak tanımlanır. Daha geniş anlamda ifade edilirse, önceden saptanan amaçlara ulaşmak için kaynakların organize edildiği ve gelecekteki faaliyetlerin belirlenmesi amacıyla sonuçların değerlendirildiği bir süreçtir. Hangi tanım kullanılırsa kullanılsın, binlerce yıldır bireylerin olduğu kadar uygarlıkların da başarısı için gerekli olan anahtar faktör, yönetim olmuştur (Hodgetts, 1990: 3).

Tarihsel süreçte kamu hizmetlerini yürütmek üzere ortaya çıkan en önemli organizasyon devlettir. Tarih boyunca gelişimini sürdüren devlet yapısı, gittikçe karmaşıklaşan ve belli kurallarla bağlı idari birimleri şekillendirmiştir. Toplumların anlayış farklılıkları ve yaşam şekilleri idari organizasyonun karakteristiğini belirlemiştir. İnsanlığın hem nüfus itibarıyla artış göstermesi hem de daha ayrıntılı yönetim aygıtı, çalışanların sayısını artırmış ve büyük merkezi yapıları gerekli kılmıştır. Devletin işlevlerini yerine getirecek temel araç kamu yönetimidir ve tarihsel süreçte merkezi idare şeklinde varlığını sürdürmüştür. Kamu yönetimi kullanıldığı yere göre farklı anlamlar taşımaktadır. “Kamu yönetimi, kamunun yönetiminde modern-kapitalist toplumlarda ortaya çıkmış bir örgütlenme tipinin ve bu tipi inceleyen disiplinin adıdır. Bu “idare” ya da “bürokrasi” olarak ta adlandırılan modern yönetim tipidir” (Güler, 2011: 15). “Geleneksel kamu yönetimi, sadece politikacılar tarafından belirlenen siyasaları yöneten, sürekli, tarafsız görevlilerden oluşan katı hiyerarşik bürokrasiye dayalı ve siyasi liderliğin resmi kontrolü altında olan bir model olarak tespit edilebilir” (Hughes, 2003: 17). Eryılmaz (2011: 9), kamu yönetiminin dört tanımından söz edebileceğini ve bunların, “işlev/faaliyet”, “yapı/örgüt”, “akademik disiplin” ve “meslek” olduğunu belirtmektedir. Kamu yönetiminin bir idari örgüt ve faaliyet alanı olarak ifade edilen biçimi merkezi ve

yerinden yönetim olarak iki kısma ayrılmaktadır. Yönetim aygıtının merkezi ve yerinden yönetim olarak incelenmesi, bilim çevrelerinde yerleşmiş bir ayrımdır. Ancak merkezi yönetim alanının belirlenmesinde ciddi sorun yaşanmazken, yerinden yönetime ilişkin incelemeler idari ve siyasi yerinden yönetim ayrımı yapıldığı gibi, coğrafi ve fonksiyonel yerinden yönetim ayrımı da kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2011: 95-97; Nadaroğlu, 2001: 23-24). Nadaroğlu (2001: 24), merkez dışında örgütlenmeyi, batılı kaynaklarda yer alan “desantralizasyon” ifadesinin karşılığı olarak, “siyasi ve idari ademimerkeziyetten” bahsetmekte yerel yönetim karşılığı olarak “mahalli ademi merkeziyet” kelimesini kullanmaktadır.

2.1.1. Merkezi yönetim (merkezden yönetim)

“Merkezden yönetim, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir” (Gözübüyük, 1987: 31; Eryılmaz, 2011: 88). Merkezi yönetimin başkent ve taşra örgütlenmesi Cumhurbaşkanlığı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile Bakanlıkların hiyerarşisi içerisinde, onların emir ve yönlendirmesi ile hizmetleri yerine getirmektedir. Cumhurbaşkanı, yürütme erkinin, halk tarafından seçilen ve sorumluluğu olmayan tarafıdır. Anayasada yer aldığı şekliyle beş yıl için seçilmekte, özellikle yargıya yönelik atama, yasama organının kararları üzerindeki veto ve onay yetkileri açısından öne çıkmaktadır. Yürütme erkinin ikinci ve asıl yetkili, sorumlu tarafı Başbakanın başkanı olduğu bakanlar kuruludur. Siyasi hazırlık ve uygulamaya dönük direktif ve emir yetkisi bir yana sonuçlardan sorumlu olan icra makamıdır. Merkezi yönetim başkentte karargah biçiminde örgütlenmiş ve bir bakıma tekçi yapının çatısını oluşturmuştur. Kamu hizmetleri kurulan bakanlıklara dağıtılmış ve ülke çapında yaygın ve etkin biçimde bakanlıklarca yürütüleceği varsayılmıştır. Her bakanlığın başında hem siyasi hem de idari kimliği olan bir bakan bulunur. Son dönemde bakanlara yardımcı olmak üzere bakan yardımcılığı ihdas edilmiştir ki, bakan yardımcılığı da siyasi bir kimliğe sahiptir. Bakanlıkların başkent teşkilatı, başında müsteşarın olduğu, genel müdürlük ve daire başkanlıklarından oluşan ana hizmet ile kurmay-yardımcı birimlerin bir araya geldiği, bağlı-ilgili kuruluşların olduğu muazzam bir birliği ifade eder.

Yine merkez dışında taşra örgütlenmesi söz konusudur ki, bakanlıkların taşra örgütleri kuruludur. Coğrafi olarak ülkenin illere bölünmesi ve her ile merkez teşkilatının daha doğrusu hem devletin, hem de hükümetin temsilcisi olarak vali atanması, hizmetlerin

bu valiler aracılığı ile organize edilmesi ve uygulanması Kamu yönetimimizin klasik yapısını oluşturmaktadır. İl yönetimi valinin emri altında çalışan bakanlık taşra birimlerinden teşekkül eder. Anayasa'ya göre merkezi idare coğrafi örgütlenme bakımından illere ayrılmışken, diğer kademelerden de bahsedilir. Diğer kademeler başında kaymakamın olduğu ilçeler ve bugün uygulamada tamamen ortadan kalkmış olan bucaklardan oluşur. İlçe yönetiminin başı olan kaymakam, ildeki valinin yetkilerine benzer yetkiler kullanır. Ancak burada şunu ifade etmek gerekir ki, bu klasik yapı, hem bölgesel kuruluşların sayılarının artması, özelleştirme ve serbestleştirme uygulamaları, hem de bakanlıkların klasik il sisteminden çıkarak illerde doğrudan teşkilat oluşturması sebebiyle önemli ölçüde değişime uğramıştır. İlerde değineceğimiz üzere, sağlık hizmetlerinde kamu hastaneleri kurumu oluşturulması ve hastanelerin bu kurumca il sistemi dışında doğrudan yönetilmesi önemli bir örnektir.

İl sistemi aynı zamanda **yetki genişliği** kavramı ile de açıklanmaktadır. “Yetki genişliği, merkezi yönetimin yumuşatılmış bir biçimidir. Bu sistemde merkezi idare, karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini, kendi hiyerarşisi içerisinde yer alan alt birimlerin başındaki yöneticilere aktarmaktadır” (Eryılmaz, 2011: 93). Merkezi yapının katı hiyerarşisini ve bunun sonucunda ortaya çıkacak aksamaları ortadan kaldırmak ve hizmetlerin etkin, verimli şekilde yürütülmesini sağlamak için yetki genişliği ilkesi anayasada yer almıştır.

Kamu hizmetlerinin götürülmesine ilişkin karar verme yetkisi merkezde toplanmıştır, ancak merkez kamu hizmetlerinin etkili biçimde sunulabilmesi için bazı yetkilerini taşra birimlerine devredebilir, böyle bir yaklaşımın temel nedeni ise, bir ülkeyi tek bir merkezden yönetmenin, tüm kararların tek bir merkezden verilmesinin olanaklı ve ussal olamayacağıdır (Polatoğlu, 2009: 25). Yetki genişliği yanında yetki devri ve imza devrinden de söz edilir. Yetki devrinde yasalar, hangi konularda hangi yetkilerin, hangi makama devredilebileceğini öngörür. Yetkinin devri ile hem karar alma yetkisi hem de sorumluluk yetki devredilene geçer. İmza yetkisinin verilmesinde ise, sorumluluk ve karar alma yetkisi, imza yetkisi verende kalır (Gözübüyük, 1987: 35).

Bağımsız düzenleyici kurullar, üst kurullar, bağımsız idari otoriteler olarak farklı şekillerde isimlendirilen kurullar, Türk kamu yönetiminde yeni sayılabilecek yapılardır ve bir bakıma ekonomik ve insan hak ve hürriyetlerine ilişkin alanları siyasi müdahalelerden uzak tutmak amacıyla ortaya çıkmışlardır. “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların (BDK) oluşturulmasında bir taraftan AB süreci ve reform talepleri, diğer taraftan 1990’lı

yıllarda yaşanan siyasi istikrarsızlık, sık sık değişen koalisyon hükümetleri, siyasi iktidarların partizanca davranışları önemli bir rol oynamıştır” (Polatoğlu, 2009: 75).

Üst kurulların ilk ortaya çıkışı, Türkiye’de ekonomik liberalizme yönelişin başlatıldığı 1980’li yılların ilk yarısına denk gelmektedir. 24 Ocak kararlarıyla başlatılan liberalleşme politikalarının daha az devlet daha çok piyasa” anlayışı beraberinde devlet örgütlenmesinde üst kurulların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu dönemde uygulanan politikalarla ülke ekonomisinin giderek daha fazla uluslararası finans kuruluşlarıyla yakınlaşması veya işbirliği içine girmesinin de üst kurulların nitelik ve nicelik açısından doğrudan gelişimini etkilediği görülmektedir (Aydın, 2007: 74-75).

Bugün gelinen noktada ağırlıklı olarak ekonomik alanı düzenleme ve denetleme yetkisine sahip önemli sayıda BDK mevcuttur. Sermaye Piyasası Kurulu ile başlayan, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi kritik alanları düzenleyen düzenleyici kurulların yanısıra, enerji, telekomünikasyon, şeker, ihale, tütün vb. alanlarda yetkili kurullarla artan sayı, sağlık sektörünü bir bakıma serbestleştirme ve piyasalaştırmayı amaçlayan Kamu Hastaneleri Kurumunun oluşturulması ile yeni bir boyut kazanmış ve hastanelerini düzenleyen ve yeniden yapılandıran bir kurumu da ortaya çıkarmış bulunmaktadır. Önceki BDK’lar, düzenleme ve denetleme yetkisine sahip ama kendine ait taşra teşkilatı olmayan kurullar iken, TKHK idari bir organizasyonun başı olarak tesis edilmiştir.

2.1.2. Yerinden yönetim

Tortop (1998: 10), “Yerinden yönetimi, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesi”; Nadaroğlu (2001: 20), “yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacı ile merkezi otoriteden geri çekilmesi”; Keleş (2012: 23; Mackintosh’dan), “yasalar uyarınca oluşturulmuş, yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği, ya da özeğe(merkeze) bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akçal bir takım yetkilerle donatılmaları” olarak tanımlamaktadır. Bütün tanımlarda merkezden ayrılık, bir otorite sahibi olma, hukuki ve mali yetkilerin olması ortak sayılabilecek özelliklerdir. Yerinden yönetim esasen bir ilke iken, bu ilkenin uygulaması farklı birimleri ortaya çıkarmıştır. Bu birimler, yalnızca merkezi idarenin kararı ile kurulan hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğu gibi, inceleme konumuz olan

yerel yönetimler (mahalli idare), teori ve uygulaması ile önemli geleneği olan bir gelişmenin sonucu olarak ortaya çıkmışlardır.

Yerinden yönetimi, siyasi ve idari yerinden yönetim şeklinde ayırıp daha sonra idari yerinden yönetimi, hizmet ve mahalli yerinden yönetim şeklinde ayırma tutma eğilimi geneldir. Görmez ise (1997: 43) bu ayrımı “siyasi, yönetsel, hizmet ve mahalli” şeklinde yapmış ve mahalli yerinden yönetiminin önemini, “yerinden yönetimin en eski tipi budur ve bir sosyolojik tip olarak doğmuştur” (Özyörük’ten) ifadesiyle vurgulamıştır.

2.1.2.1. Hizmet yerinden yönetim

“Belli bir alana bağlı olmaksızın hizmetlerin uzandığı birçok mahalli kuruluşları içine alan belirli bazı kamu hizmetlerinin merkezin dışında bağımsız örgütlere bırakılmasıdır” (Nadaroğlu, 2001: 11). “Bazı kamu hizmetleri, genel yönetimin dışında, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak örgütlenmiştir. Bunlara hizmetsel kuruluşlar da denir” (Gözübüyük, 1987: 97).

Hizmetlik kuruluşlar çok farklı alanlarda faaliyet göstermektedirler. Ancak, bu kuruluşların bazı ortak özellikleri vardır. Bunlar şöyle sıralanabilir (Gözübüyük, 1987: 98):

- Hizmetlik kuruluşlar, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bunların tüzel kişiliklerini kazanması ya yasayla ya da yasanın verdiği yetkiye dayanarak yönetsel kararlar olur.
- Hizmetlik kuruluşlar özerkliğe, yani kendi iradeleriyle hareket etme serbestliğine, sahiptirler. Bunların özerklik dereceleri gördükleri hizmetin niteliğine göre değişmektedir.
- Hizmetlik kuruluşlar üzerinde merkezi yönetimin veya bağlı oldukları kuruluşların vesayet denetimi vardır.
- Hizmetlik kuruluşlar belli görev ve yetkilerle donatılmışlardır.
- Hizmetlik kuruluşlar, kendilerine özgü bir malvarlığına ve bütçeye sahiptirler.

Burada önemli husus belli bir alana bağlı olmama, hizmet bağlamında örgütlenme durumudur ve üniversiteler, iktisadi devlet teşekkülleri, kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşları bu kapsamda değerlendirilir.

2.1.2.2. Yerel yerinden yönetim (mahalli idare)

“Mahalli yerinden yönetim, hizmet yerinden yönetimde olduğu gibi hizmetin değil, alanın, yerin önem taşıdığı yönetim biçimidir” (Tortop, 1988: 11). Yukarıda bahsettiğimiz “sosyolojik bir tip” olarak ortaya çıkan yerel yönetimler, ortaçağda oldukça güçlenerek merkezi devletlerin kuruluşuna kadar güçlerini korumuşlar, merkezi devletlerin kuruluşu ile birlikte özerkliklerini kaybedip genelde bir hizmet kuruluşu olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. 18. yy.’dan sonra başta İngiltere ve ABD olmak üzere yeniden güçlenmeye başlamışlar ve günümüzde bütün ülke yönetim biçimlerinin başvurduğu kamu tüzel kişilikleri olmuşlardır” (Görmez, 1997: 43). Amerika’da yerel yönetimlerin Avrupa’da olduğundan farklı biçimde şekillendiği ve klasik deyimle aşağıdan yukarıya kurulan bir devlet yapısı içerisinde temel taşı teşkil ettiği sıklıkla tekrarlanmaktadır. Tocqueville’nin 19. Yüzyıl ABD’sinde gözlemlendiği tespitler bu kanıya kaynaklık etmiştir. Tocqueville (1994: 51), yerel yönetimi şöyle tasvir etmektedir:

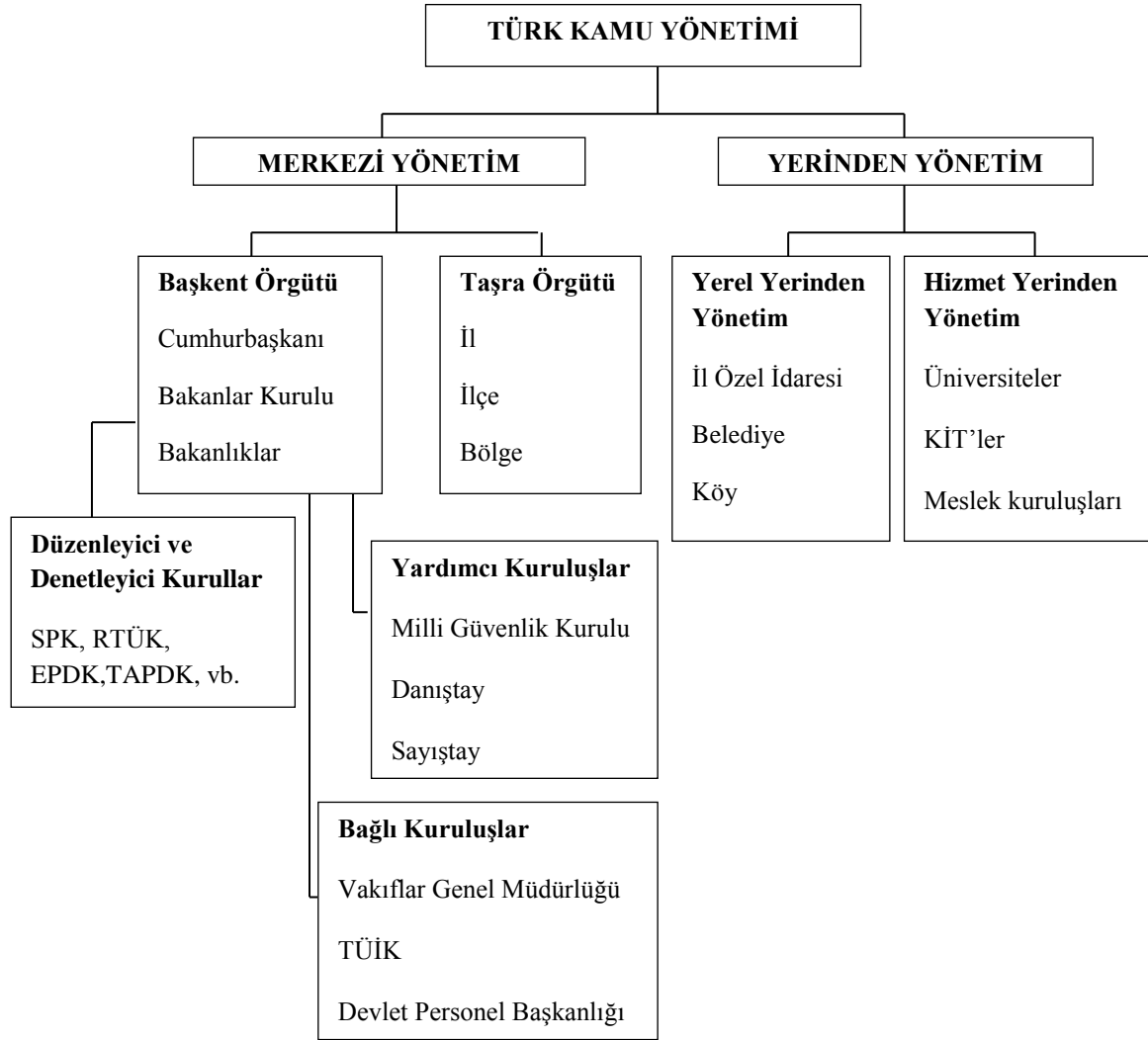
Yönetime boyun eğme, ondan daha güçsüz ve beceriksiz olduğu için değil, birliğin ancak bu şekilde sağlanabildiğini benimsediğinden kaynaklanmaktadır. İlçe bütünüyle ele alındığında ve eyaletin merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yukarıda sözünü ettiğim kuramın uygulandığı bir birimdir. Yerel yönetimlerin bağımsızlığı halkın egemenliği kuramının doğal bir sonucudur... Politik yaşamın kaynağı il ve ilçelerde olmuş ve neredeyse her birinin yarı birer devlet kurduğu bile söylenebilir bir hale gelmiştir. Güçlerini merkezi yönetimden almadılar tam tersine bağımsızlıklarının bir bölümünden merkezi yönetim adına vaz geçtiler.

Yerel yönetimlerin hem ABD hem de Avrupa’daki gelişimleri özellikle demokrasinin gelişmesi ve halk egemenliğinin yaygınlaşması ile tamamlanmıştır. Merkezi yönetimlerin güçlü olduğu Avrupa’da yerel yönetimlerin ciddi bir geleneği ve teorisi oluşmuştur. Bu çerçevede yerel yönetimlere, “bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması” (Keleş, 2012: 25) söz konusudur.

Eryılmaz (2011: 99) mahalli yerinden yönetimi, coğrafi yerinden yönetim olarak isimlendirmekte ve “coğrafi ya da mekan yerinden yönetim, idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen bölge, il, belediye ve köy gibi faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir” biçiminde tanımlamaktadır. Bu tanımlama

daha çok hukuki nitelik taşımakta ve coğrafi alan sınırlaması ön plana çıkmaktadır. Netice itibariyle hukuki bir varlığa bürünen yerel yönetimler, Türkiye’de il özel idaresi, belediye ve köylendir.

Çizelge 2.1. Kamu yönetiminin yapısı (Güler, 2011: 131; Eryılmaz, 2011: 109)



1982 Anayasasında **il özel idareleri** çok açık biçimde isim olarak yer almamaktadır. Ancak belli tarih ve geleneği oluşmuş il genelinde örgütlenecek bir mahalli idarenin varlığı konusunda tereddüt bulunmamaktadır. Kanunda İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Organları, İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Vali olarak belirtilmiştir. İl genelini ilgilendiren kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görevli olan İl

Özel İdaresi, tüm il düzeyinde; sağlık, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yürütmekle görevli iken, belediye sınırları dışında ise; İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yerine getirir (5302 sayılı kanun md.6).

Yerel yönetim denilince ilk önce akla gelen ve kentleşme sürecinin ivme kazanması ile ayrı bir öneme haiz **Belediyeler** il ve ilçeler ile beldelerde kurulmuşlardır. “Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de belediyeler halka en yakın kuruluşlar olarak bilinirler. Bu durumun nedeni, belediyelerin üstlendikleri görevlerin halkın günlük yaşantısını yakından ilgilendirmesidir” (Nadaroğlu, 2001: 195). Bugün ölçek itibariyle metropol niteliği taşıyan alanların ve toplulukların mahalli hizmetlerinin görülmesi söz konusudur. Artık Büyükşehir ya da metropol belediye yönetimleri ile diğer belediye yönetimleri biçiminde bir ayrışmadan bahsedebiliriz.

“Belediye idareleri belli bir beldede yerleşmiş toplumun güncel yaşantısını derin bir biçimde etkileyen sağlık, temizlik, eğlenme, dinlenme kültür, çevre korunması vb. alanlardaki ortak ihtiyaçlarını karşılamak görevini üstlenmişlerdir” (Nadaroğlu, 2001: 197). Belediyelerin organları, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanındır. Belediye Meclisi genel karar organı işlevini görürken, doğrudan halk tarafından seçilen Belediye Başkanı yürütme organıdır ve uygulanan güçlü başkanlık sistemi dolayısı ile kararlarda etkin role sahiptir.

Küçük yerleşim yerlerinde kurulan **Köy** yerel yönetimi eski kanunla iki bin, yeni belediye kanunu ile beş binin altında nüfusa sahip yerlerin idaresini gerçekleştirir. Köy yönetimi, halk tarafından seçilen ihtiyar heyeti, muhtar ve köydeki seçmenlerin tamamından oluşan köy derneğinden oluşur. Köyün zorunlu işleri ve ihtiyari hizmetleri köy yönetimi tarafından yerine getirilir. 2014 yılı yerel genel seçimlerinden sonra sayıları 18214’e düşen köyler, nüfus itibari ile ülke nüfusunun yüzde 20’sini barındırmaktadır.

Gittikçe de bu oran azalmakta, köyler nüfus kaybetmektedir. Bu haliyle köyler ortak ihtiyaçlarını gideremeyen ve merkezi ya da diğer yerel yönetimlere bağımlı yönetimler olarak varlığını sürdürmektedir.

Çizelge 2.2. AB 27 ülkelerinde yerel yönetimlerin yapısı ve sayıları (Dexia, 2012)

	Birinci Düzey	İkinci Düzey	Üçüncü Düzey
Tek Yönetim Düzeyli Ülkeler			
Bulgaristan	264 Belediye		
Kıbrıs	379 Belediye		
Estonya	226 Belediye		
Finlandiya	336 Belediye	2Bölge(Kainuu&Aland)	
İrlanda	114 Council		
Litvanya	60 Belediye		
Letonya	119 Belediye		
Lüksemburg	106 Belediye		
Malta	68 Council		
Portekiz	308 Belediye	2 Otonom Bölge (Madeira&Azores)	
Slovenya	210 Belediye		
İki Düzeyli Ülkeler			
Avusturya	2357 Belediye	9 Federal Eyalet	
Çek Cumhuriyeti	6249 Belediye	14 Bölge	
Danimarka	98 Belediye	5 Bölge	
Yunanistan	325 Belediye	13 Bölge	
Macaristan	3177 Belediye	19 County	
Hollanda	418 Belediye	12 İl	
Romanya	3181 Yerel Birim	41 Departman	
Slovakya	2930 Belediye	8 Bölge	
İsveç	290 Belediye	4 Bölgede 20 County	
Üç Düzeyli Ülkeler			
Belçika	589 Belediye	10 İl	6 Bölge
Fransa	36697 Belediye	102 Departman	27 Bölge
Almanya	11553 Belediye ve	301 Kırsal İlçe	16 Federal Eyalet

(Devam)

İtalya	İlçe Yönetimi 8094 Belediye	110 İl	20 Bölge (5 özel statülü)
Polonya	2479 Belediye	379 County	16 Bölge
İspanya	8116 Belediye	52 İl	17 Özerk Topluluk
Birleşik Krallık	406 Yerel Birim (Districts, Parishes)	28 County	3 Devolved Nations (İskoçya, Galler Kuzey İrlanda)
AB 27	89149	1126	105

Karşılaştırma olması itibariyle özellikle AB ülkelerindeki yerel yönetim çeşitlerine de bakmak gerekmektedir. AB ülkelerine bakıldığında (Çizelge 2.2.) üye ülkeler arasında doğal olarak birbirinden farklı yerel birimlere rastlanmakta ve Belçika, Fransa, Çek Cumhuriyeti gibi bazı ülkelerde Türkiye yönetim yapısında yer almayan bölge yönetimleri bulunmaktadır. Fransa sayı itibariyle en fazla yerel birime sahip ülke iken en az sayıda yerel birim İngiltere’de bulunmaktadır. Çizelge 2.2.’de görüldüğü üzere yerel düzeyde belediyelerle birlikte Finlandiya, Portekiz, Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde normal ya da otonom bölgeler bulunmakta, Avusturya, Almanya, Belçika gibi federal yapıdaki ülkelerde federal eyalet ve bölge yapısı, Hollanda, Fransa, İspanya, İtalya ve Almanya’da bizdeki İl Özel İdaresi yapısına benzer şekilde İl ve İlçe yönetimi görülmektedir.

Çizelge 2.3. Yıllara göre Türkiye’de İÖİ ve belediye sayıları (MİGM verileri değerlendirilerek düzenlenmiştir (<http://www.migm.gov.tr/> 2014)).

Yıl	Toplam Belediye Sayısı	Büyükşehir Belediyesi Sayısı	İl Özel İdaresi Sayısı
1980	1725	-	67
1985	1703	3	67
1990	2061	8	73
1999	3200	15	81
2000	3212	16	81
2008	2938	16	81
2012	2950	16	81
2014	1395	30	51

Çizelge 2.3.'da görüldüğü üzere Türkiye'deki yerel yönetim birimleri uzun dönemde standartlaşmış gibi görünse de 1982 Anayasası ve sonrasında uygulaması görülen Büyükşehir belediye yönetimi yıllar geçtikçe hem alan hem de sayı itibariyle artmakta ve bize özgü tarzda tamamen farklı bir yerel yönetim aygıtına evrilmektedir. Belediye sayısı ise belde belediyelerinin azaltılması sebebiyle önemli ölçüde azalmıştır.

2.2. Hizmet ve Kamu Hizmeti Kavramları

2.2.1. Mal, hizmet ve kamu hizmeti kavramları

Ekonomik anlamda teori ele alınırken en çok bahsi geçen kavramlar “mal ve hizmet” olarak belirtilebilir. Bireyin ihtiyaçları mal ve hizmetlerden oluşmaktadır ve bir şekilde sunulması gerekir.

Mal kavramı nitelik itibariyle hizmet kavramından farklıdır. Miktar, boyut ve fiziksel anlamda ölçülebilen bir nesneyi ifade eder. Mal kavramı, ekonomik ve ticari etkinlikler içindeki anlamı bakımından, tüketicilerin istek ve ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla işletmelerin ürettikleri, fiyat, kalite, ambalaj, marka ve destek hizmetleri gibi unsurları da ihtiva eden bir nesne biçiminde tanımlanmaktadır (Saran, 2004: 64).

Kamu sektörü tarafından mal üretimi de pekala mümkündür. Nitekim devlet sektörünün ve karma ekonomik modelin uzun süre uygulandığı Cumhuriyet döneminde ayakkabıdan gömleğe kadar geniş bir alanda kamu sektörünce mal üretimi gerçekleştirilmiştir.

“Hizmet ise, işletmelerin doğrudan doğruya ya da bir takım mallarla birlikte tüketiciye sundukları elle tutulmayan, gözle görülmeyen, kolaylıkla ortadan kaldırılabilen ve kalite yönünden standart hale getirilemeyen soyut bir üründür” (Saran, 2004: 65). “Temizlik, sağlık, eğitim ve benzeri alanlarda kolaylıkla görülebileceği gibi, hizmetin alıcısına sunulduğu anda tüketimi de gerçekleşmektedir. Hizmetlerin tüketimindeki bu eş zamanlılığa karşılık, malların stoklanma yoluyla tüketimleri daha sonra ya da aşama aşama yapılabilmektedir” (Saran, 2004: 65). Mallar fiziksel özelliklerle rahatlıkla tanımlanabilmekte, stoklanabilmekte ve tüketimden önce üretilmektedir. Hizmetler ise, sınırları belirlenebilmekte, bir talep karşılığı üretilmekte ve soyut nitelikler taşımaktadır.

“Kamusal mal ya da hizmet kavramı zaman zaman birbirinin yerine kullanılmaktadır. Yerli ve yabancı literatürde aynı anlamda toplumsal mallar, kolektif mallar, pür kamu malları, sosyal mallar ve mal yerine hizmet sözcüğünü getirmek suretiyle aynı şekildeki deyimler karışık olarak kullanılmaktadır” (Nadaroğlu, 2001: 38). Nadaroğlu (2001: 38), mal ve hizmetlerin “bölünmezlik” özelliği üzerinde durmakta ve bu özelliğin “hizmetin kamu ya da özel sektörde üretimine, yine bu özelliğin mal ve hizmetin merkezi ya da yerel yönetimce deruhte edilmesine imkan sağlayacağını” belirtmektedir. Bölünmezlik özelliği dolayısıyla tüketimde rakip olmama ve tüketimden mahrum bırakılmama özelliklerine sahip bulunan kamusal malların faydası genellikle ülke sathının tümüne, bazen de belli bölgeye yayılır. Bu malların toplumun tüketimine sunulmasından sosyal fayda umuluyorsa, bunların arzını düzenleyen siyasal süreç söz konusu malları mutlaka toplumun tüketimine arz edecektir.

Kamu hizmeti kavramı kısaca yukarıda tanımladığımız hizmet kavramının kamuya nispet edilmiş halidir ve kamu yani devlet aygıtı ve onun farklı unsurları tarafından yerine getirilen hizmet olarak tanımlanabilir. Balta’ya göre kamu hizmeti (1972: 18), “bir kamu kurumunun, ya kendisi tarafından, ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmettir”. Kamu hizmetinin özelliklerini Gözübüyük (1987: 182), geniş biçimde ele almıştır; Ona göre,

kamu hizmeti, kamuya yönelik ve kamuya yararlı bir hizmettir. Kamu hizmeti ülkesel, yerel ve bölgesel olabileceği gibi belli bir kesime yönelik te olabilir. Kamu hizmeti sürekli nitelikte ücretli ya da ücretsiz olabilir ve nesnel bir biçimde sunulmalıdır. Kamu hizmetleri hizmetin niteliğine göre çeşitlere ayrılabilir. En bilinen türleri, iktisadi, yönetsel, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel kamu hizmetleri olarak ayrıma tabi tutulmaktadır (Gözübüyük, 1987: 184).

Konumuz itibariyle merkezi ve yerel yönetimlerce yürütülen görevler, kapsam itibariyle kamu hizmetlerini içermektedir. Kamu hizmetleri görev olarak hem merkezi yönetime hem de yerel yönetime yüklenmiştir. Burada yönetsel kamu hizmetleri diyebileceğimiz görevleri genel (ulusal) düzeydeki kamu hizmetleri ve yerel kamu hizmetleri biçiminde ayrıma tabi tutarak incelemek araştırma konumuz itibariyle daha isabetli olacaktır.

2.2.2. Genel (Ulusal) düzeyde kamu hizmeti

Kamusal malların bazılarının faydaları ulusal düzeyde bölünmezdir. Dış güvenlik, iç güvenlik ve diplomasi hizmetleri bu tür malların tipik örnekleridir. Bunların özellikleri sebebiyle merkezi idare dışındaki kuruluşlarca üretilmeleri mümkün değildir. Bu ekonomik faktörün yanı sıra gelenekler ve devletin egemenliğine ilişkin diğer bazı hukuki faktörler de sözü geçen hizmetlerin devletin merkezi idare örgütünün dışında kalan kuruluşlarca üretilmelerine imkan bırakmaz (Nadaroğlu, 2001: 39).

Kamu hizmetlerinin niteliklerinin saptanması ve bu çerçevede en etkin biçimde hangi otorite tarafından yerine getirileceği hususu, teorinin önemli tartışma konularından biridir. Günday'ın (2004: 75) sınıflandırması farklı bakış açısıyla ortaya konulmuş ve neo-liberal izler taşıyan biçimde sıralanmıştır. Dolayısıyla bilimsel çevrelerin ölçütleri bakış açlarına göre değişmektedir. Günday, kamu hizmetlerini dört gruba ayırmaktadır:

- İlk grup, genel kamu hizmetleri olup, yasama, savunma, egemenlik hizmetleri gibi piyasa ekonomisinin işleyebilmesi için gereken hizmetleri kapsamaktadır.
- İkinci grubu, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini kapsayan toplumsal refahı sağlamaya yönelik hizmetlerdir.
- Üçüncü grup kamu hizmetleri ise, ekonomik faaliyetleri içeren hizmetler olup, kişiler ve firmaların ekonomik ilişkilerini düzenlemeye yönelik bu hizmetler, özelliklerine göre kimi zaman özel hukuk kimi zaman da kamu hukuku kurallarına tabidirler.
- Son grupta ise, yerel hizmetler yer almaktadır. Yerel kamu hizmetleri olarak adlandırılan bu hizmetler ise, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını katılım yoluyla gerçekleştirmeye çalışan hizmetlerdir.

Yukarıda kamu hizmetlerini sınıflandırırken ilk üç grupta yer alan hizmetlerin toplumun tamamını ilgilendiren hizmetler olduğunu görmekteyiz. İlk grupta yer alan yasama, savunma, güvenlik ve adalet hizmetleri ile ikinci grupta yer alan sosyal güvenlik hizmetleri ve üçüncü grupta yer bulan ekonomik piyasa işlemlerinin düzenlenmesine yönelik kamu hizmetlerini genel kamu hizmetleri olarak değerlendirebiliriz. Devletin geleneksel görevleri içerisinde yer alan ve bir bakıma kamu hizmeti ile devleti özdeşleştiren hizmetler merkezi yönetimin yerine getirdiği hizmetler olarak görülmüştür.

2.2.3. Yerel kamu hizmeti

Nadaroğlu (2001: 39), “bir kısım kamusal malların faydasının bölgesel düzeyde bölünmezlik özelliğine sahip olduğunu ve ulusal düzeyde toplumun değil, sadece belli bölgelerin sınırları içinde yaşıyanların bu hizmetlerden yarar sağladığını” vurgulamaktadır. Buradaki bölge tabiri yerel düzeyde bölümler olarak anlaşılmalıdır. Örnek olarak büyük kentlerdeki hava kirliliğini önlemeye yönelik alınacak tedbirler, su baskınlarından korunma tedbirleri ya da çevresel ve doğal güzellikleri korumayı amaçlayan tedbirler, sadece lokal ölçekteki kenti etkiler, ulusal düzeyde bir etki söz konusu değildir. Nadaroğlu’na göre, “bu hizmetlerin faydasını bölmek ve tüketicilere bedel karşılığında sunmak mümkün değildir”. Bu haliyle bu tür hizmetler yerel hizmetler olarak kabul edilecektir ve maliyetini yerel toplum karşılayacaktır ya da kararını yerel otorite verecektir.

Kamu hizmetlerinin bütünüyle idarenin merkez örgütü tarafından yürütülmesi söz konusu değildir. Niteliği gereği bazı hizmetlerin merkezi yönetimce ulusal düzeyde gerçekleştirilmesi gerekirken, bazı hizmetler de yalnızca bir yerel topluluk ölçesinde ele alınabilir. Genellikle kabul gören bir düşünce, yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gereğidir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin bölüşümü, büyük ölçüde hizmetlerin daha etkin biçimde sunulmasına yönelik bir uygulamadır (Özdenkoş, 1999).

Kavruk (2002: 237; Pirlar vd., 1995: 20), “hangi hizmetler yerel hizmet sayılacaktır ve buna kim tarafından ya da nasıl karar verilecektir?” sorusunu sormuş ve şöyle devam etmiştir:

Bazı hizmetler vardır ki, bunlar sadece o yörede veya mekanda yaşıyan insanların ortak menfaatleriyle ilgilidir. Örneğin telefon ve elektrik hizmetleri bir bütün olarak ulusal düzeydeki ihtiyaçların karşılanmasıyla ilgiliyken, içmesuyu ve temizlik gibi hizmetler ise yerel düzeydedir. Böylece yerel düzeyde ihtiyaç olarak beliren işler, ulusal düzeydeki kamu hizmetlerinden ayırılarak yerel düzeyde kamu hizmetleri (yerel hizmetler) olarak nitelenmekte ve bu yerel işler merkezi örgütlenmenin dışında farklı yerel kuruluşlara verilmektedir.

Yerel kamu hizmetleri de hizmetin yayıldığı alan ya da kentsel ve kırsal alan ayrımı nedeniyle yerel düzeyde farklılaşmaktadır. Özellikle günümüzde demografik anlamda daralan kırsal alan ve nüfus kaybı yaşıyan köylerle ilgili hizmetler oldukça sınırlı hale

gelmiştir. Yerel yönetim örgütlenmeleri de yoğunlaşan kentler dolayısıyla kente özgü yapılar ortaya çıkarmıştır.

Günümüzde yerel hizmetler kavramı, kent hizmetleri kavramı ile eş anlamlı hale gelmektedir. Kent hizmetleri, kent sahası içinde yerel hizmetlerdir. Yerelliği kentle ilgilidir. Ancak kentler, sürekli gelişmeye, yoğun uğrak ve yerleşime, yeni iş alanlarına açık yerlerdir. Dolayısıyla dışa açık ve civarına da ilgili mekanlardır. Anakentlerin çeşitli nedenlere dayanan cazibesi, kente yakın olma açısından, anakent çevresindeki alanları da yerleşim mekanları haline getirmektedir. Kentsel hizmetlerin yerelliği kent etrafındaki yerleşim sahaları ile de dolaylı olarak ilişkilendirilmektedir (Kavruk, 2002: 238).

Bütün bu değerlendirmeler göz önüne alındığında hangi mal ve hizmetin merkezi ya da yerel yönetimler tarafından yürütüleceği Akalın'ın Çizelge 2.4.'te ortaya koyduğu sınıflandırma ile özetlenmektedir.

Çizelge 2.4. Kamusal mal ve hizmetlerin yönetim düzeylerine göre dağılımı
(Akalın, 1994: 15)

Yerel Düzey	Bölge Düzeyi	Ulusal Düzey
İtfaiye	Sağlık	Savunma
Sokak aydınlatması		Sosyal güvenlik ve refah
Çöp toplama	Bölgesel yargı	Ulusal bayındırlık
Kent planlaması		Ulaşım sistemleri
Arsa temini	Bölgesel iç güvenlik	Araştırma-geliştirme
Kanalizasyon ve temizlik		Ulusal yargı
Kent içi ulaşım	Yüksek öğretim	Ulusal iç güvenlik
Konut ve gecekondular		Dışişleri
Eğlence ve kültür	Çevre koruması	Din işleri yüksek kurulu
Dinsel yapılar ve mezarlıklar		
Turizm ve tanıtma	Bölgesel bayındırlık	Ulusal kültür
İlk ve orta öğretim		
Bidayat mahkemeleri	Zirai mücadele	

2.3. Türkiye'de Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğunun ilk kurumsallaşma örüntüsüne baktığımız zaman, mali kaynakları kolayca çevreden merkeze aktarabilen ve başarılı savaşlar yapabilen iyi örgütlenmiş bir yönetim ile karşılaşırız. Bu erken dönem kurumlaşma biçiminin yozlaşmasını takiben Osmanlı, bürokratik ve siyasal kurumlarını iyileştirmeye çalışmıştır. Bu çabalar özellikle 1839-1876 Tanzimat Dönemi'nde yoğunluk kazanmış ve daha sonraki dönemlerde de belirli aralıklarla devam etmiştir (Heper, 2010: 16).

Heper'in de belirttiği gibi başlangıçta devlet aygıtının merkeziliği uzun süre devam etmiştir. 18. Yüzyıl, kurumların çaresizliğine karşı arayışların olduğu bir yüzyıldır. 19. Yüzyıl ise bürokratik ve siyasal kurumların revizyonu ve yeniden inşa arayışları beraberinde getirmiş ve yerel yönetimlerin doğuşu gerçekleşmiştir. Bugünkü manada merkezi teşkilat ve kurumların nüveleri bu asırda ortaya çıkarken yerel yönetim geleneğinin başlangıcı ve bugün neredeyse yüz elli yıllık bir geçmişe sahip olan mahalli idareler oluşturulmuştur.

Bugünkü merkezi ve yerel yönetimlerin yapılan önemli değişikliklerle Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde tezahürü, çalışmanın tarihsel başlangıcını bu noktaya götürmektedir.

2.3.1. Osmanlı imparatorluğunun son döneminde merkezi ve yerel yönetim

Osmanlı'nın onaltıncı yüzyılın ikinci yarısından ondokuzuncu yüzyılın ilk on yıllarına kadar süren döneminde, genellikle merkezi yönetim biçiminden yarı-feodal biçimine doğru aşamalı bir gelişim biçimine tanık olunduğu ileri sürülür. Bu görüşün taraftarları, bu dönemde mali kaynaklar üzerindeki denetimin yavaş yavaş zayıflayışından ve çevrenin artan özerkliğinden hareket ederler (Heper, 2010: 74).

Heper devamla, sıklıkla yapılan diğer bir gözlemin ise, “ondokuzuncu yüzyıl boyunca Osmanlı İmparatorluğunda anayasal bir idareye doğru ilerleme sağlanması” olduğunu belirtmektedir. Bu gözlem yüzyıl boyunca yapılan Sened-i İttifak(1808), Tanzimat Fermanı(1839), İslahat Fermanı(1856), Teşkilat-ı Esasiye'nin(1876) kabulü gibi önemli hadiselerle dayanmaktadır. Dolayısı ile bu arayışlar, merkezin zayıflayan gücünü yeniden tesis etmek maksadına yönelik modernleşme belgeleri olarak görülmektedir.

Ortaylı (2012: 141), “19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu geleneksel devlet tipinden modern merkeziyetçi devlet tipine geçiş sürecini yaşamaktaydı” demektedir. Lewis (2010: 125) bu dönemi anlatırken, II. Mahmut'un hedefinin “tüm iktidarı kendi elinde toplayarak merkezileştirmeye ve ister taşrada ister başkentte olsun, orta dereceli tüm güç odaklarını ortadan kaldırmak olduğunu” belirtmiştir.

Modernleşme sürecine adem-i merkezileşme açısından bakan Reyhan (2006: 22-23) ise, “çoğu tarihçi ve yazarın ondokuzuncu ve yirminci yüzyılı “liberal-modernist yerel yönetim reformlarının yapıldığı dönem” olarak gördüğünü’ belirtmektedir. Reyhan’a göre,

“bu reform sürecinde dikkat çeken bir ikilem süreci yaşanmış, kavramsal anlamda bir merkezi yönetimin taşradaki görüntüsü olarak tanımlanması gereken yerel idare; aksine, bu süreçte üretilen/icat edilen ‘adem-i merkeziyet’ kavramı ile eşdeğerlendirildi. Azınlıkların büyük güçlerce desteklenerek Osmanlı merkezi idaresine karşı ayaklanmalar çıkarmaya başladıkları bir dönemde üretilen ve ortaya atılan bu kavram yerel yönetim anlamının getireceği uygulamadan ziyade, Cebel-i Lübnan/Lübnan Dağı, Girit ve Şarki Rumeli/Doğu Rumeli “Vilayet Nizamnameleri”nin maddelerinin, uygulanma sürecinin ve bu süreçte büyük güçlerin artan talep ve denetimlerinin de gösterdiği gibi, azınlıkların özerkleşme ve bağımsızlaşma sürecinin yol haritasını oluşturdu”.

Bir bakıma bozulmuş devlet düzeninin inşası, ülke topraklarında yaşanan başıbozukluğa son vermek amaçlı düzenlemeler merkeziyetçi olarak tanımlanan kurumları ortaya çıkarmıştır.

Nezaretlerin ortaya çıkması, modern anlamda bürokrasinin oluşması, meşruti monarşiye geçişi getiren Meclis-i Mebusan’ın teşekkülü bu dönemde gerçekleşmiştir. Avrupa’nın herhangi bir devletinde rastlanacak genel modele göre gerçekleştirilen bu merkeziyetçilik, devlet bürokrasisini şubelere ayırmak, memurlara maaş vermek ve hazinenin gelir ve giderlerini bir elden yapıp mali kontrolü kurmak diye özetlenebilir (Ortaylı, 2012: 143). Bu dönemde merkezi yönetim yapısı bir ihtisaslaşma içerisine sokulmuş ve öncelikle öne çıkan birimler bakanlıklara dönüştürülmüştür. Çavuşbaşı, Divan-ı Deavi nazırı yapıldı, Babıali’deki defterdarlık ofisleri Maliye Nezaretine’ne bağlandı. Bundan başka Umur-u Hariciye nazırının başında olduğu ofis de görünüşte sadrazama bağlı, fakat ayrıydı. Sadaret Kethüdalığı memuriyeti ise Umur-ı Dahiliye Nezaretine çevrilmiş, fakat eskisi gibi doğrudan sadrazamın ofisi içinde bırakılmıştı (Ortaylı, 2012: 143).

“Bütün bu bakanlıkların kuruluşu II. Mahmut tarafından 1836’da yayınlanan bir hattı hümayunla gerçekleştirilmiştir. Yine bu kararlar reisülküttaplık Hariciye nezaretine dönüşmüştür. Tanzimat’ın hemen öncesinde maliye nezaretine kurularak daha önce var olan çoklu hazine sistemine” (Akyıldız, 2009: 55) son verilmiştir. 1839’da Ticaret Nezaretine kurulmuş bir süre sonra gerek görülmeyerek İstanbul gümrük emanetine ilhak edilmiş, 1846’da Ziraat Nezaretine oluşturulmuş, 1848’de Nafia Nezaretine kurulmuş ancak kısa bir süre sonra imar işleri Ticaret Nezaretine aktararak bakanlık ortadan kaldırılmıştır. Akyıldız (2009: 59) önemli bir tespitle, “kurumlar sık sık değişikliğe uğruyordu; zira

üzerinde fazla düşünülmeden, gerekli fizibilite çalışmaları yapılmadan ihdas ediliyorlardı” yargısında bulunmaktadır.

19. yüzyıla damga vuran Tanzimat ve Islahat Fermanları hakkında bugün dahi lehte ve aleyhte tartışmalar devam etmektedir. “1839 yılında ilan edilen ve neredeyse üzerinde ittifakla Osmanlı devletinin değişiminde dönüm noktası olarak kabul edilen Tanzimat Fermanı, gerçekte Osmanlı İmparatorluğunun merkezileşme ve bürokratikleşmesine hız kazandıran bir araçtı” (Karpas, 2002: 45). “1789-1856 arasındaki değişiklikler, Osmanlı liderlerinin sosyal ve siyasi baskılara kademeli ve doğal bir cevap vermelerinin sonucudur ve bir dereceye kadar Osmanlı değişim geleneğini takip etmiştir” (Karpas, 2002: 46). Osmanlı modernleşmesinin, idari, hukuki ve sosyo-kültürel yeniliklerin temellerinin bu dönemde atıldığı yoğun şekilde dile getirilirken, bu döneme, “batılılaşma ihaneti” ifadesiyle ihanet edilen bir dönem olarak bakıldığı gibi, körü körüne batılı uygulamaların transfer edildiği ya da batılı devletlerin baskıları sonucu düzenleme hareketlerine girişildiği hususları kaynaklarda tartışılmaktadır. Lewis (2010: 176) bu dönemi ilginç biçimde tanımlamaktadır;

“II. Mahmud’un ardından Tanzimat adamları (Mustafa Reşit Paşa, Ali ve Fuat Paşalar) onun böylesine şiddetli ve yıkıcı bir telaşla dümdüz ettiği zemin üzerine yeni bir yapı kurmaya gayret ettiler. Ancak çalışma yöntemleri ve kullanılan vasıtalar onlara tamamen yabancıydı. Ya vasıfsız ve öfkeli işçilerle, yabancı ve dolayısıyla güven telkin etmeyen ustalarla ya da bunların hiç biri olmadan çalışıyorlardı. Buna rağmen çok şey başardılar”.

1876 Kanun-u Esasinin II. Abdülhamit tarafından ilan edildiği yıldır ve bir bakıma kendinden önceki Babıali hakimiyetine son vermiştir. II. Abdülhamit döneminde Osmanlı İmparatorluğu anayasal bir monarşi haline geldi. Gerçi cülusunun ikinci yılında Meclis-i Umumi’nin en önemli uzvu olan Meclis-i Mebusan fesh edilmiş, mebuslar dağıtılmıştır (Ortaylı, 2007: 516). Bu dönemde hükümetin ortak sorumluluk taşımadığını belirtmek gerekir. Merkezi hükümetin başında sadrazam bulunur. Padişah tarafından tayin ve azledilir ve ona karşı sorumludur. Gene başında bulunduğu heyet-i vükela azası olan nazırlar da tek tek padişaha karşı sorumludurlar onun tarafından tayin edilirler....Ancak 1908 Meşrutiyet’inden sonra Kanun-u Esasi’de yapılan değişiklikle heyet-i vükela ortak bir sorumluluk ve yetki kazanmış ve meclise karşı hesap verme durumuna gelmiş, yani parlamenter sistemdeki yürütme organı ve gücünün niteliklerine kavuşmuştur (Ortaylı, 2007: 516).

Konumuz itibariyle dönemi önemli gelişmelerini tarihçilerin yorumlarına bırakırken, yönetim anlamında ortaya konulanlar çalışmamız bağlamında önem arz etmektedir.

Osmanlı merkez yönetiminde ihtisaslaşma gerçekleşirken taşra yönetiminde de reform kaçınılmaz hale geldi. Osmanlı taşra idaresinde reform altyapısal olanakların azlığına rağmen bürokratik bir yaratı eseri olarak gelişti. Bunda reformcu grubun kararlılığı ve yeteneği kadar, dış dünyanın müdahalelerine karşı koymak gereği de rol oynamıştır...Bu nedenle 1864 yılında bir Vilayet Nizamnamesi kaleme alındı; ilk önce Tuna Vilayetinde uygulandı ve valiliğe Midhat Paşa atandı. Uygulamanın başarısı üzerine 1871 yılı başında bütün imparatorlukta uygulanmak üzere İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi hazırlandı (Ortaylı, 2012: 175). Bu önemli nizamnamelerden önce İstanbul'un güvenliğini sağlama, hırsızlık ve başıbozukluklara çözüm olarak 1829'da İstanbul'un mahallelerinde muhtarlık teşkilatı kurulmuştu. Yine kaza ve sancak yönetimlerinin düzenlenmesi ve kaymakam tarafından idaresi söz konusu idi. 1842 düzenlemesiyle sancak yönetimi merkezi yönetim tarafından atanan kaymakamlara bırakıldı. Bunlar valiye karşı sorumlu olmalarına rağmen, vali tarafından görevden alınmazdı (Akyıldız, 2009: 76-77).

Yerel yönetimlerin orta Avrupa'da sosyolojik bir olgu olarak komün biçiminde ortaya çıktığı üzerinde ittifak edilen bir husustur (Görmez, 1997: 83; Nadaroğlu, 2001: 17).

Osmanlı İmparatorluğunun klasik döneminde yerel nitelikli sayılabilecek hizmetler vakıflar eliyle yürütülmekteydi. Vakıf müessesesi aşevi, hamam, imarethane, hastane gibi hizmetleri yürüterek büyük bir açığı kapatmaktaydı. Ancak 19. Yüzyıl düzenlemelerinde gittikçe kalabalıklaşan liman şehirlerinin ve tabii ki payitahtın sokak, cadde ve meydanlarının temizlik işleri önemli bir sorun haline geldi. Aynı tarihlerde İngiltere ve Fransa'da belediyeler ciddi bir varlık haline geldiler. Yerel yönetimlerin Osmanlı'da ilk işareti olarak muhassıllık meclisleri" (Görmez, 1997: 87) görülmektedir.

"İlk kez 1855 yılında İstanbul'da belediye kurulması girişiminde bulunulmuştur. Buna göre belediyenin başında hükümetçe atanan bir şehremini bulunacak ve ayrıca yine atama ile gelecek on iki kişilik bir şehir meclisi olacaktı" (Tortop, 1988: 1).

Özellikle azınlıkların yoğun olarak yaşadığı Galata ve Beyoğlu bölgesinde kurulan altıncı Daire-i Belediye bugünkü belediyeciliğin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Beyoğlu'nda tecrübe edilen yeni belediye sistemi, 1868 yılında bütün İstanbul'da uygulanmak istenildi. Hemen olmasa da birkaç yıl içerisinde on dört dairesel İstanbul Şehremaneti çalışmaya başladı (Görmez, 1997: 89). Gerek Islahat Fermanı'nın getirdiği yenilik, gerekse İstanbul'daki -kısa süre de olsa- belediyecilik deneyimleri, 1876 tarihli kanun-u Esasi'nin 112. Maddesiyle belediye kuruluşunun bir yönetim kuruluşu olarak

güvence altına alınmasına yol açmış ve peşinden 1877 yılında Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Görmez, 1997: 90).

“1876 Anayasası, İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini ve bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirtilmesini öngörmüştür” (Tortop, 1998: 3). “1977 Vilayet Belediye Kanunu istisnalar dışında, 1930 Belediye Kanunu yayınlanıncaya kadar yürürlükte kaldı. İstanbul, 1912 yılında çıkarılan bir kanunla İstanbul şehremaneti olarak tek belediye haline getirildi ve dokuz şubeye ayrıldı. Her şubeye hükümet tarafından bir müdür tayini yapılarak yeniden merkeziyetçiliğe dönüldü” (Görmez, 1997: 92).

Aynı dönemde il genel yönetiminde yeni düzene geçişle birlikte il özel idaresinin tarihsel çekirdeğini de görmekteyiz.

Bu birim vilayet genelinde bir ihtiyaç olarak kurulmuştur. Vilayet düzeyinde sadece yerel temsilcilerden oluşan ve o memleket halkının istek ve sorunlarını vilayet yöneticilerine bildiren, daha doğrusu ricada bulunan ve danışma görevini yerine getiren bir organ vardı, Meclis-i Umumiyy-i Vilayet Umumi meclisi kalabalık üyeli, seçimle oluşan ve yılda bir kere vilayet merkezinde toplanan bir organdı. Görevleri vilayet nizamnamesinde vilayetin özel işleri olarak belirlenmişti. Günümüz Türkiye’indeki İl Özel İdarelerinin çekirdeği bu organdır ve yerel yönetim geleneğimizde dikkate değer bir başlangıç oluşturmaktadır (Ortaylı, 1985: 84).

Bu meclis icrai olmaktan ziyade danışma organı niteliğinde olan ve hükümete yerel anlamda yapılacak işler konusunda dilek ve temennilerini ileten bir kuruldu. Halkın kendi yerel işlerinde pay sahibi olması için özellikle II. Meşrutiyetten sonra düzenlemeler yapılmıştır. “1913’te çıkarılan Vilayet Kanunu ile bu meclislere il özel idaresi statüsü verilerek; kuruluş, görev ve yetki bakımından daha geniş olanaklar sağlanmak istendi. Ne var ki mali sıkıntılardan ötürü bu idareler gelişemedi, yetki ve gelir kaynaklarını yitiren boş çerçeveler haline geldiler” (Yavuz’dan Ortaylı, 1985: 86). 1913 tarihli Vilayet Kanunu aynı zamanda ilin genel yönetimine ilişkin hükümler de içermekte idi. 1929’da yapılan düzenleme ile genel yönetime ilişkin hükümler iptal edilmiş, özel yönetime ilişkin hükümler ise yürürlükte kalmıştır.

Osmanlı’nın son döneminde yerel yönetim ve yerel özerklik bakımından 1921 Anayasası o döneme göre ileri derecede demokratik sayılabilecek hükümler getirmiştir.

1921 Anayasası'nın yerel özerkliği öngören ve merkezden yönetimi sınırlandıran düzenlemeleri ile 1876'dan günümüze kadar olan anayasalar arasında ayrı bir yeri ve önemi bulunmaktadır. Bu düzenlemeler ele alınış bakımından yerel yönetim geleneğinin şekillenmesinde öncülük edebilecek nitelikte görünürken, müfettiş denetimine yer verilmesi gibi düzenlemeler de merkezi yönetimin yerel düzeyde mutlak özerkliğe gitmek istemediğinin bir kanıtı olarak değerlendirilebilir (Öner'den Kırışik ve Sezer, 2006).

“Köyün gelişimine bakıldığında, bir yerleşim birimi olarak eskiden beri var olmasına rağmen bir yönetim birimi olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde düzenlenmiştir. Buna göre iller, ilçeler bulunmakta, ilçeler de köylere ayrılmaktadır, köyün organları da muhtar ve ihtiyar kurulu olarak zikredilmişti” (Tortop, 1998: 4). 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı, Vilayet Nizamnamelerini ortadan kaldırdığı için Cumhuriyet kuruluncaya kadar hukuki dayanaktan yoksun varlıklarını sürdürmüşlerdir. Cumhuriyet idaresinin kuruluştan hemen sonra ilk çıkardığı kanunlardan biri 1924 tarihli ve halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunudur. Bu kanun değişikliklere uğramasına karşın günümüzde yerel yönetimi ilgilendiren kanunlar içerisinde belki de tümüyle değiştirilmeyen tek kanundur.

2.3.2. Cumhuriyetin ilanından çok partili döneme kadar merkez ve yerel ayrışması

Erken Cumhuriyet dönemi kurtuluş savaşını gerçekleştiren kadronun liderliğinde gerçekleşen bir dizi reform ve modernleşme dönemidir. Tabii ki bu dönemde kadronun lideri Mustafa Kemal Atatürk damgasını vurmuştur. Monarşik bir devlet yapısından, halk yönetimine geçiş sancılı bir süreci içinde barındırmış, yeni devlet kurumlarının en üstünde TBMM yer almış ve Atatürk, Meclis Başkanı sıfatı ile Türkiye Cumhuriyetinin oluşumunu planlamıştır.

Atatürkçü devletin, başlangıçta Osmanlı geleneğini andıran şekilde ılımlı aşkın bir devlet olduğu açıktır. Devleti, yönetenin kişiliğinden ayırma çabası görülür. Bu açıdan on sekizinci yüzyıl sonu ve ondokuzuncu yüzyıl Osmanlı yönetim biçimindeki gelişmeler, özellikle 1839-1876 Tanzimat dönemiyle benzerlikler gösterir. Fakat Atatürkçü devlet Tanzimat devletinden, devletin önce TBMM’de, daha sonra da Cumhurbaşkanlığında yapılanması ve sivil bürokrasinin bir yönetim aracına indirgenmesi ile farklılaşır (Heper, 2010: 117).

Bu dönemde halkın yani diğer tabirle cumhurun egemenliğine doğru bir gidiş söz konusu olsa da tek parti dönemi olarak adlandırılmış ve uzun bir süre devletle bütünleşen CHP aracılığı ile modern toplum oluşturma süreci devam etmiştir. Yönetim anlayışı bakımından, 1921 Anayasası ve I. Meclis dönemi bir istisna teşkil etmektedir. Zira 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 11. Maddesi adem-i merkezîyetçi bir yapı getirerek adeta birkaç yıllığına günümüzün özerk yerel yönetim anlayışından çok daha ileri hükümler içermektedir. 11. Madde "Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyet ve muhtariyeti haizdir" diyerek başlamakta, "Büyük millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İctimaiyye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının selahiyeti dahilindedir" ifadesiyle sona ermektedir. Ancak bu ifadeler Anayasada yer alsaydı bile uzun süre uygulama imkanı bulamadan 1924 Anayasası ile birlikte, 1921 Anayasasındaki bu hüküm nostaljik bir ifade olarak tarihteki yerini almıştır.

1924 Anayasası devrimin öncü kadrosunun fikirleri doğrultusunda merkezileşme eğilimlerini desteklemektedir. "Bu dönemde nüfus azlığı, gelir sorunları ve üniter devlete karşı kalkışmaları önlemek amacıyla öncelikle vilayet salısının azaltılması yönünde girişimlerde bulunulacak ve mülki teşkilat yapısındaki yeni yapılanma merkezileşme yönündeki ilk örnekler olarak izleyecektir" (Çakan, 2006: 52). Çakan (2006: 52),

"bu dönemdeki merkezileşme etkinliklerin iki ekseninde olduğunu, bunlardan ilkinin 1913 tarihli İUVKM'in ilgili maddelerinde değişiklik yaparak taşradaki yetkileri merkeze taşımak ve ikincisinin ise, merkezi idare ile yerinden yönetim teşkilatının bir kolu olan hususi idareler ve belediyeler arasındaki mücadele biçiminde olduğunu"

belirtmiştir. 1927 yılında I. Umumi müfettişlik kurularak valiler üzerinde denetim kurulmaya çalışılmış, akabinde taşrayı kontrol altına alma ve valilerin durumunu netleştirmek amacıyla 1929 tarihinde Vilayet İdaresi Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Tek parti-devlet bütünleşmesinde zirve nokta 1935 yılıdır ve bu tarihte valilerin aynı zamanda CHP il başkanı olması sağlanmıştır. Bu hadise kısa bir süre devam etmesine karşılık partizanlaşma ya da siyasi muhalif eleştirilerde argüman olarak kullanılmaktadır ve sanki valilerin bir problemi gibi sunulmaktadır.

Cumhuriyet döneminde merkezileşme yönündeki eğilimin 1931 CHP kurultayı ile birlikte Türkiye'de tek-partili bir rejimin kurulmasına doğru keskinleştiği, 1936 tarihli beyanname ile parti-devlet özdeşliğine doğru yol alınırken, 1937 yılında CHP

ilkelerinin Anayasa'ya girişi ile bu sürecin tamamlandığı ve merkezileşmenin daha keskin bir ideolojik boyuta evrildiği tartışmasız bir olgudur (Çakan, 2006: 71).

Bugünkü il sisteminin temelini mülki teşkilatlanmanın temeli sayılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu oluşturmaktadır. Bu kanunun dayanağı olan 1924 anayasasının 84. Maddesi illeri belirlerken “coğrafi şartlar” ve “ekonomik ilişkiler” kriterlerini getirmiş ve alt birimleri ilçe ve bucak olarak belirlemiştir. Vali, kaymakam ve bucak müdürlerinin görev ve yetkilerini net biçimde ortaya koyarken diğer bakanlık taşra yöneticilerinin yetki ve bağlılıklarını tanımlamıştır.

Yerel yönetimlerin alanlarını düzenleyen yasalardan 1913 sayılı İUVKM il özel idaresini, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyeleri, 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu köyleri tanımlamış ve 1990'lı yıllara kadar yerel yönetim geleneğinin hukuki çerçevesini düzenlemiştir. Bu kanunlar çıkarıldıkları dönemlerin sosyo-ekonomik şartlarına göre çıkarılmış ve dönemlerinin özelliklerini yansıtmaktadır. “Gerek Osmanlı merkeziyetçiliğinin Cumhuriyet'e yansıyan yönü, gerekse Fransız sistemindeki güçlü merkeziyetçi yapı, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu önemli ölçüde etkilemiştir” (Görmez, 1997: 109). Görmez (1997: 109), Belediye Kanunu'nun üç temel özelliğinden bahsetmekte, bu özelliklerden ilkinin, “Ankara ve İstanbul dışındaki bütün belediyeleri eşit kabul etmesi, ikincisinin, bütün belediyelerin merkezi yönetimin denetimi altında tutulması, üçüncüsünün ise, merkezi yönetimin belediyeler üzerinde denetim yetkisine rağmen yine de bir etkinlik özgürlüğü tanınması olduğunu” belirtmektedir.

Belediyecilik alanını düzenleyen yasalar 1930'lu yılları takiben çıkarılmıştır. “Önce Belediye kanunu, ardından Hıfzıssıhha kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi, üç yıl kadar kısa sürede çıkarılan bu kanunlar, uzun süre Türk belediyeciliğini düzenleyen temel hukuki metinler olarak yürürlükte kalmıştır” (Görmez, 1997: 108). “1935 yılında Belediye Kanunu'na ek kanun, 1943'te Belediye Vergi ve Resimleri Hakkında Ek kanun çıkarılmış ve 1945'te Belediyeler Bankası yerine İller Bankası kurulmuştur” (Kavruk, 2002: 194-195). Bu yasal metinler kamu hizmet birimleri olan Belediyelerin yetki alanlarını tanzim etmektedir ve Belediye geleneğinin oluşmasına yardımcı olmaktadır.

2.3.3. Çok partili demokrasi deneyiminden 21. yüzyıla uzanan süreç

2.3.3.1. 1946 ile 1980 arası dönem

1946 yılında Türk siyasal sisteminde önemli bir değişme yaşanmıştır. “Siyasal sistem, kendini halkın katılımına açma kararı vermiş ve Demokrat Partinin kurulması ile birlikte Türkiye resmen çok partili siyasal hayata geçmiştir. Demokrat Partinin kurulması, bir bakıma “merkez”in, “kenar”ın siyasete katılmasına izin vermesi demektir” (Eryılmaz, 2010: 143). Buradaki ‘merkez’ ifadesi, asker-bürokrat eliti, ‘kenar’ ise, iktidardan uzak tutulmuş halk kitlelerini ifade etmektedir. Daha açık ifadesiyle muhalif ya da farklı düşünenlerin kendisini ifade etmesi, siyasal kararlara katılırken geleceğine ilişkin konularda söz söylemeye başlaması demektir. “Demokrat Parti, 1950’de TBMM’ye sunduğu programda, devletin ekonomiye müdahalesini asgari düzeye indirmeyi, kamu sektörünün ekonomideki payının azaltılmasını, özel sektörün teşvik edilmesini, temel bazı KİT’ler hariç diğerlerinin özelleştirilmesini, kısacası ekonomide liberal bir politika izlemeyi öngörüyordu” (Eryılmaz, 2010: 144). Bu dönemdeki liberal düşünce ekonomik düzenlemeler getirirken, merkeziyetçi yapıda çok önemli değişiklikler getirilmediği görülmektedir.

Görmez (1997: 125), “1948 yılında çıkarılan bir kanunla Belediyelerin gelirlerinin eskiye oranla artırıldığını ve yine il özel idarelerinin de gelirlerinin artırıldığını, bu olumlu gelişmelere karşın, gelir artırımının tersine belediyelerin görevlerinin merkezi yönetime kaydırıldığını” ifade etmektedir. Buna birinci örnek olarak, “1953 yılında kabul edilen Karayolları Trafik Kanunu ile kent içi trafik düzenlemesinin belediyelerden alınarak merkezi yönetime devredilmesi, ikinci örnek ise, 1956 yılında İmar Kanununun çıkarılması ve nihayetinde 1958 yılında “imar işlerinin tek elden yürütmek üzere”, İmar ve İskan Bakanlığının kurulması” gösterilmiştir.

1950-1960 dönemi alt yapı yatırımlarının arttığı, göçle birlikte insanların kentlere yöneldiği bir dönem olurken, kurulan KİT’ler ve takip edilen popülist politikalar iktisadi bir bürokrasiyi ortaya çıkarmıştır. Yaşanan gelişmelerden hoşnut olmayan egemen elitlerin militer güçlerle işbirliği neticesi 1960 darbesi gerçekleşmiş ve sonraki yıllar için kötü bir geleneğin başlangıcını teşkil etmiştir. Önceki dönem kıyasıyla eleştirilmiş, halkın seçtiklerinin tek yetkili olması tehlikeli görülerek yapılan 1961 tarihli anayasada egemenlik

erkinin kullanımı yetkisi “yetkili organlar”a verilmiştir. Yetkili organlar, anayasal kuruluşlar olarak ortaya çıkmaktadır. 1961 Anayasası yeni ve egemen askeri ve bürokratik kurumlar ortaya çıkarmıştır. “27 Mayıs rejiminin bir ürünü olan DPT’nin bünyesinde oluşan teknokratlar grubunun, bürokraside ve siyasi iktidar üzerinde “bilgi” ve “uzmanlık” liyakatlerini kullanmalarının rolü büyük olmuştur. DPT gerek üst düzey bürokratik görevlere, gerekse siyasi partilerin lider kadrolarına yönetici yetiştiren bir “okul” niteliği kazanmıştır” (Eryılmaz, 2010: 148). Eryılmaz devamla, “Milli Güvenlik Kurulunun ve OYAK’ın kurularak, Genel Kurmay Başkanlığının Milli Savunma Bakanlığına bağlı olmaktan çıkarılarak askeri bürokrasinin güçlendiğini belirtirken yönetim sistemindeki geri dönüşleri” teyit etmektedir. Bu dönemde merkezi yönetimin kendi içindeki mücadeleler ve tabiri caizse “merkeze çekidüzen vermek” maksatlı düzenlemeler ön plana çıkmaktadır.

“1960’lı yıllar Türkiye’de demokrasi tartışmalarının hızlandığı yıllardır. Bu süreçte belediyeler de merkezi idare karşısındaki konumlarını ilk kez açık bir biçimde kavramışlardır” (Özdenkoş, 1999: 88).

Yerel yönetimin önemine ilişkin tartışmalar olmakla birlikte görevlerin yerel ya da merkezi niteliğine ilişkin önemli bir gelişme olmadığı görülmektedir. Kentleşmenin hızlandığı, özellikle büyük kent merkezlerinde gecekondu, altyapı, ulaşım, çevre gibi sorunların büyük boyutlara ulaştığı bu dönemde, kent yönetimi üzerine tartışmalar çoğalırken, belediye, il özel idaresi ve köy yönetimleri ile ilgili yönetsel ve mali değişikliklere gidilmemiştir (Görmez, 2000: 84).

“1960-1980 döneminde yerel yönetimlerin etkisiz kaldığı alanları düzenlemek amacıyla yasal değişiklikler yapıldığı gibi, yine 1973 yılındaki yerel seçimde büyük kentlerin belediyelerinin muhalefet partisi adayları tarafından kazanılması” (Görmez, 1997: 136) sonrasında yerel demokrasi tartışmaları yaşanmıştır. 1978 yılına gelindiğinde en ilginç merkezileşme örneklerinden birine şahit olmaktayız. “Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanlıkları gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak” amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Kısa ömürlü olan bu bakanlık yerel olanın merkezi biçimde yürütülmesinin mümkün olmadığına en güzel örneklerden biridir.

1970-1980 arası yıllar siyasi ve ekonomik olarak ciddi sorunların yaşandığı, siyasal istikrarın klasik anlamda “sağ-sol” kavgası neticesinde sağlanamadığı kayıp yıllar olarak

tarihteki yerini almıştır. 1980 yılı ile belirttiğimiz olaylar gerekçe gösterilerek askeri darbe yapılmış ve yönetim yeniden askeri güçlerin eline geçmiştir. Devleti ve toplumu dizayn yöntemleri yeniden yürürlüğe konulmuş ve önceki dönemlere tepkisel anlamda yasal düzenlemeler yapılmıştır.

2.3.3.2. 1980'den 2000 Yılına Gelişim

1980-83 ara dönemi geçildikten sonra, merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinde tam bir ikilem yaşanmıştır. “Merkezi hükümet özellikle 1983-1987 yılları arasında demokratikleşme konusunda kısmi de olsa bazı adımlar atmaya başlamıştır. Genel olarak adem-i merkezileşme yönünde adımların atıldığını, Türkiye’de kamu bürokrasisi egemenliğinin kısmen de olsa kırılmaya başladığını, merkezi yönetimin kamu hizmeti veren kurumlara dönüştürülmeye çalışıldığını görmekteyiz” (Görmez, 2000: 85). Görmez, bu dönemde merkez-yerel ilişkilerini incelediği makalesine “bir ileri-iki geri” başlığını koymuş ve yaşananları öz biçimde ifade etmiştir. İronik şekilde TEPAV’ın yakın zamanda, 2012 yılında yaptığı incelemeye de “yerelleşmede bir ileri iki geri” başlığını verdiğini görmekteyiz (Koyuncu ve Sertesin, 2012). Bu incelemenin ilk sayfasında, “ülkemizde son on yılda yerel yönetimlerin yetkileri ile ilgili düzenlemeleri incelediğimizde bir taraftan yerelleşme yönünde olumlu reformlar gerçekleştirildiğini, diğer taraftan ise bazı düzenlemeler ile yerel yönetim yetkilerinin merkezi yönetim birimlerine transfer edildiğini görmekteyiz” ifadeleri yer almaktadır.

1982 Anayasası yasamaya karşı yürütmeyi güçlendirirken devleti de insan hakları ve özgürlükleri karşısında koruyan bir metindir ve özgürlüklerin sınırlandırılması ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. 1980 sonrası kurulan ANAP hükümetlerinin başbakanı Turgut Özal’ın izlediği liberal politikalar ve bu dönemde uluslararası alanda etkili olan “yeni sağ” yaklaşımı Türkiye’yi etkilemiş, bu bağlamda yönetsel ve ekonomik yeniliklerin dinamikleri olmuştur. Turgut Özal’ın özelleştirme taraftarlığı ve o dönemde yaşanan “satarım-sattırmam” polemigi hala hafızalardadır. Yine dünyadaki gelişmelerden bihaber olduğu intibayı verecek biçimde askeri mantıkla yazılan 1982 Anayasasında devletleştirme yer alırken özelleştirme adeta unutulmuştur. Nitekim 1995’lere kadar yapılan çoğu özelleştirmeler Anayasada hüküm bulunmadığı için mahkemelerce iptal edilmiştir.

ANAP'ın tek başına iktidar olduğu süreçte yasal düzenlemeler yoğunluk kazanmıştır. “Bu dönemde çıkarılan Çevre Kanunu batılı pek çok ülkede yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan görevleri merkezi yönetime yüklemiştir. Yine çıkarılan Toplu konut Yasaları konut sorununu tamamıyla merkezi yönetime terk edilmiştir” (Görmez 1987: 147). Görmez devamında tersine bir gelişme olarak, “3030 sayılı yasa ile merkezi idarenin imar planı üzerindeki onaylama yetkisini kaldırdığını belirtmekte, bunun da Keleş'e atfen yerel demokrasinin gelişmesi açısından çok önemli bir adım olduğunu” ifade etmektedir.

1982 Anayasası devletin merkeziyetçi niteliğini koruyan düzenlemeler getirirken katı bir vesayet sistemi oluşturmuştur. 1982 Anayasası'nın yerel yönetimler üzerindeki özek vesayetine ilişkin katı yaklaşımını bir ölçüde hafifleten özelliği,... yerel yönetimlerle özek arasındaki kaynak paylaşımını ilgilendiren ilkedir. Buna göre, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır. İşte yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin “yerinden yönetim” ilkesine uygun olarak düzenleneceğine ilişkin kurala asıl anlamını kazandıracak olan da, bu yerinden yönetim ilkesinde saklıdır (Keleş, 2012: 169-170).

1982 Anayasası yerel yönetimlerle ilgili yeni hükümler getirmiş ve 127. Madde 61 anayasasında “karar organları halk tarafından seçilen” şeklinde yer alan hüküm yerine, “karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilen” hükmünü getirmiştir. “Bu dönemde kentleşmenin yarattığı sorunlarını büyüyen kentlerin yönetim biçimi hususunda duyulan kaygıların ve yeni arayışların da ilk kez anayasaya yansıdığı görülmektedir; Anayasaya “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü konulmuştur” (Kavruk, 2002: 201). Bu hükmüne dayanarak 1984 yılında önce KHK olarak düzenlenen metin aynı yıl 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun adıyla yasalaşmıştır. 3030 sayılı yasa ile anakent yönetiminde “hizmetlerin etkinliği” ve “yerel demokrasi” amaçlandığı (Eke'den Görmez, 1997: 143) ve yine aynı kanunla kurulan “Alt yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME)”, “Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)” ile “Altyapı Yatırım Fonu” kurulmasının belediyeçilik alanında olumlu gelişmeler olduğu (Eke'den Kavruk, 2002: 203) belirtilmektedir.

Bu dönemde İl Özel İdareleri ile ilgili de 1987 yılında düzenleme yapılmıştır. 1913 tarihli İUVKM, yaklaşık yetmiş yıldan sonra dilinin ağırlığı sebebiyle değerlendirmeye alındığını görüyoruz. “Bu kanun-u muvakkat'in (geçici kanun) adı 3360 sayılı kanunla İl

Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 3360 sayılı kanun ayrıca 1913 tarihli geçici kanunun bazı maddelerini yürürlükten kaldırmış, bazılarını da tadil etmiştir” (Nadaroğlu, 2001: 182-183). Nadaroğlu, “İUVKM’in yürürlükte kaldığı uzun yıllar boyunca değişiklikler yaşamasına karşın rasyonel biçimde bütünüyle yürürlükten kaldırılarak anayasadaki ilkelere uygun biçimde yeni bir kanun olarak düzenlenmesi gerektiğini ama bunun yapılmadığını” ifade etmektedir.

1980 sonrası yerel yönetimler açısından en önemli gelişme gelir düzenlemelerinin yapılmasıdır. 1981 yılında Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır. 1984 yılı ve takibeden yıllarda genel vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan pay neredeyse iki katına çıkarılarak % 9.25’e yükseltilmiş ve yine emlak vergisi toplama yetkisi belediyelere bırakılmıştır. Görmez (1997: 150), bu gelişmeleri “son yıllarda belediye gelirleri, dolayısıyla belediye yatırımlarında ciddi artışlar gözlenmiştir. Bu durumda ise, demokratik belediyecilik anlayışının oluşmasına katkıda bulunabilecek gelişme olarak gösterilebilir” şeklinde nitelenmektedir.

Bu aşamada köylere ilişkin gelişmelere kısaca değinmek gerekir. 1980’lere gelindiğinde köy yönetimleri ciddi güç kaybına uğramış ve hemen hemen hiçbir hizmeti yerine getiremez olmuştur. Nitekim, politik tercih köy idarelerini güçlendirilmek yerine köye ilişkin hizmetlerin merkezi idare tarafından üstlenilmesi istikametinde olmuş, bu maksatla “1985 yılında ... Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1988 yılında ... Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş haline getirilen ve bir merkezi idare kuruluşu olan bu genel müdürlük köy idarelerinin gerçekleştirmeleri gereken hizmetleri merkezi idare adına gerçekleştirmektedir” (Nadaroğlu, 2001: 244). Bu süreç 2000’li yıllara kadar devam etmiş, merkezi idare köylerin yol, su, kanalizasyon vb. hizmetlerini planlamış ve yürütmüştür. Kırsal alana yönelik icraatlar kimi zaman siyasi mülahazalarla fizibilite yapılmadan ya da rantabl olup olmadığına bakılmaksızın uygulanmış ve savurganlığa yol açmıştır.

1990’lı yıllar, merkezi ve yerel yönetimler açısından önemli değişikliklerin olmadığı, koalisyon hükümetleriyle yönetilen Türkiye’nin, popülist politikalar neticesi ciddi siyasi ve ekonomik krizlere sürüklendiği dönem olarak tarihteki yerini almıştır. 28 Şubat post-modern darbe süreci etkileriyle birlikte hala tartışılmaya devam etmektedir.

Toplumu dizayn çabası bu dönemde yeniden etkinlik kazanmış ve “askeri vesayet” sistemi yönetim mekanizmasını hatta kamu-özel tüm alanları etkisi altına alarak düzenleme çabasına girişmiştir.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan ekonomik krizle birlikte, -açık ya da zımnı olarak bunların müsebbibi siyasetçiler görüldüğünden-, ekonominin siyaset karşısındaki özerkliğini sağlayacak ve dolayısıyla bütçe açıklarını önleyecek, ekonomi yönetimini rasyonelleştirecek ve piyasa sistemine işlerlik kazandıracak yasal düzenlemeler hızlanmış, kamuoyunda IMF yasaları olarak adlandırılan yasal düzenlemeler birbiri ardından kanunlaşmış ve üst kurulların sayısı artmıştır (Eryılmaz, 2010: 162).

Tarihsel gelişim sürecinde kamu yönetiminin iyileştirilmesine ilişkin çok sayıda rapor ve projeden bahsedilebilir. Özellikle MEHTAP ve KAYA projesi en bilinenleridir. KAYA, devlet bütçesinden il yerel yönetimlerine verilen payların dağıtımında salt nüfus ölçütünden yola çıkmanın yeterli olmadığını vurgulamakta, ildeki köy sayısı, alanları, bulunduğu bölgenin genişliği gibi altyapı hizmetlerini etkileyen başka öğelere de yer verilmesini önermektedir. Bu amaçla, bir özel akçal denkleştirme yasasının çıkarılmasında yarar görülmektedir (Keleş, 2012: 508).

Bu dönemde İçişleri Bakanlığınca mahalli idarelerin düzenlemesi için tasarılar hazırlanmış ancak Keleş’in deyimiyle (2012: 518), “koalisyon hükümetinin çalışma temposu, öncelikleri ve iş başarma gücü” bu tasarıları yasalastırmaya yetmemiştir.

Bütün yaşanan ekonomik ve siyasi krizler ertesinde 2002 yılına gelinmiş, yapılan seçimler sonrasında toplumun tercihi tek parti iktidarından yana olmuş ve AKP’nin yönetimi devralmasıyla yeni bir dönem başlamıştır.

Buraya kadar incelediğimiz süreç Türkiye’de devlet aygıtı, özellikle bu aygıtın yürütme kısmını oluşturan merkezi yönetimle bir uzantı olarak tesis edilen ve bir hizmet örgütü olarak görülen yerel yönetimlerin geçirdiği evrelerden oluşmuştur. Bundan sonraki bölümde özellikle yirminci yüzyılın son çeyreğinde dünyada ortaya çıkan ve Türkiye kamu yönetimini de etkisi altına alan ekonomik ve yönetsel değişim teorileri ve stratejilerini yeni(değişen) bir konsept bağlamında inceleyecek, buna paralel olarak 2000 sonrası dönemde merkezi ve yerel yönetimin görev bölüşümüne ilişkin düzenlemeleri hem yasal hem de zihinsel değişim açılarından ele alarak çalışmamızın esas iskeletini oluşturacağız.

3. YÖNETİMLER ARASI GÖREV BÖLÜŞÜMÜ VE DEĞİŞEN KONSEPTİ ETKİLEYEN YAKLAŞIM VE STRATEJİLER

3.1. Yönetimler Arası Görev Bölüşümü

Merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkisi aynı anda yetkili iki yapının varlığına ve bu ikili durumun yaratacağı sorunlara yönelik teorilerle ve çözümlerle açıklanmaktadır. “Yakın bir geçmişe kadar idareler arası ilişkiler ya temsilcilik-ortaklık ya da bu ikisinin türevleri niteliğindeki teorik modellerle açıklanmaya çalışılmıştır. Başka bir deyişle, yerel yönetimler ya merkezi yönetimin aslı, onun temsilcisi ya da onunla eşit konumda bir ortağı şeklinde görülmüştür” (Bilgiç, 1998: 32).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birlikte hizmet sunması, ikili bir yönetim yapısını beraberinde getirmekle birlikte, bunların arasında bir yönetim hiyerarşisi doğurmuştur. Bu yönetim hiyerarşisi içinde, merkezi yönetim kullandığı yetkiler açısından yerel yönetimlerin üstünde yer alır. Bu durum merkezi ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon sorununun merkezi yönetime bırakılması anlamına gelir. Öyleyse bu iki idari birim arasındaki ilişkileri büyük ölçüde belirleyen merkezi yönetim olacaktır (Özdenkoş, 1999).

Görev bölüşümü, merkezi idare ile mahalli idareler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi idare, hangilerinin mahalli idare kuruluşları tarafından yerine getirileceğinin açıklanmasıdır. Amaç hizmetlerin vatandaşlara en iyi biçimde götürebilecek kuruluşlar tarafından yapılmasıdır” (Tortop, 1998: 38). Merkezi ve yerel yönetim arasındaki görev bölüşümü, kimi kaynaklarda “hizmet paylaşımı”, “yetki ve görev bölüşümü”, kimilerinde ise “görev ve gelir bölüşümü” biçiminde yer almaktadır. Başlangıçta da belirttiğimiz gibi “görev bölüşümü” kavramı iddialı bir konumdadır çünkü “bölüşmek” ya da “paylaşmak” eşitler arasında veya en azından aynı kulvarda benzer hukuki statüye sahipler arasında olabilecek bir husustur. Gelir bölüşümü elbette önemlidir ve gelir sahibi olmadan hizmet sağlamak mümkün değildir. Ama artık post-modern yönetimin söz konusu olduğu günümüzde “görev varsa geliri de sağlanmıştır” anlayışı otomatik olarak zihinlerde var olmaktadır. Bu evrensel gelişmiş ülke anlayışının bizde olmadığını burada tespit etmemiz gerekiyor.

İyi bir görev ve kaynak bölüşümü, kamu gücünü elinde bulunduran merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, devletin ana ihtiyaçları ile halka götürülecek

hizmetler açısından gün geçtikçe önem kazanmaktadır. Yapılacak hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümünü her zaman ve her yerde geçerli kılabilen, değişmez ve kesin kriterlere göre düzenlemek mümkün değildir. Ancak çağın gerektirdiği değişiklikleri yapmamak doğru değildir (Güllüce, 2004: 53).

Ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev ve yetki bölüşümü, anayasal ilkeler, sosyo-ekonomik sorunlar, demokratik değerlerin yerleşme düzeyi ve geleneksel yönetim anlayışı gibi faktörlerden etkilenmiştir. Buna ek olarak hızlı kentleşme ve değişen toplumsal yapının da etkisiyle, merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişki ve bölüşüm zaman içerisinde yeni boyutlar kazanmıştır (Negiz, 2007: 40).

Anglo-Amerikan geleneğinde merkezi ve yerel yönetim arasındaki görev bölüşümünde görev belirleyip buna karşın gelir verilmemesi söz konusu bile olamaz. Görev yüklenmesine karşın gelir eksilmesi durumunda ciddi kaygılar ve itirazlar söz konusu olacaktır. “Görev bölüşümü federal devletlerde anayasada belirtilmiş ve güvence altına alınmıştır. Ancak pek çok üniter devletin anayasasında –bu arada 1982 Anayasamızda- görev bölüşümü ve buna uygun gelir sağlanması bu ölçüde bir güvenceye kavuşturulmamış, getirilen hükümler genel ve soyut kalmıştır” (Ökmen ve Parlak, 2010: 373).

Kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşülmesinde üniter devletler ile federal devletler arasında farklılık bulunduğu gibi, aynı ülke içerisinde de zaman zaman mevcut bölüşüm sisteminde kimi farklılıklar ve değişimler söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle, belirli bir dönemde yerel olarak nitelenen bir hizmet yerel yönetimlere devredilmiş iken sonradan merkezileşebilmekte veya bunun tersi olabilmektedir (Güllüce, 2004: 57).

Yönetimlere görev ve yetki verilmesinde üç temel ilke uygulanmaktadır (Türkoğlu, 2007: 189):

- Genel Yetki İlkesi; kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından görülmesine yetki verilmesidir. Bu ilke, Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde uygulama alanı bulmuştur.
- Yetki İlkesi; bu ilkenin uygulandığı İngiltere gibi ülkelerde, yerel yönetimler sadece yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda yerel hizmet yürütmekle yükümlüdürler. Başka bir deyişle, yerel yönetimlerin görmek istediği her yeni hizmet için vesayet makamı ve merkezi yönetimden yetki almaları gerekmektedir.

- Liste İlkesi; uygulandığı ülkelerde yerel yönetimlerin görev ve yetkileri kanunlarla bir liste halinde tek tek sayılarak belirlenmekte, böylece bu yönetimler sadece yasalarla kendilerine verilmiş olan hizmetleri yerine getirebilmektedirler.

Yönetimler arası görev bölüşümünde daha çok liste yöntemi uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin görevleri bu çerçevede zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki kısma ayrılır. “Son yıllarda hemen her alanda baş döndürücü bir hızla yaşanan gelişmeler, görev bölüşümünün yeniden ele alınmasını ve yerel birimlere bırakılan görevlerin, toplum kalkınmasını ve teknolojik değişimin gerekliliklerini karşılayabilecek bir düzeye getirilmesini zorlamaktadır” (Parlak ve Ökmen, 2009: 59).

3.1.1. Görev bölüşümünde kriterler

Yönetimler arasında görev bölüşümü ya da hizmet bölüşümü yapılırken görevlerin yerine getirilmesinde kaynak israfına yol açmadan ve hizmet kullanıcıların en kolay biçimde hizmete ulaşmalarını sağlayacak yöntemi ve yolu belirlemek maksatlı başvuru önemli kriterler bulunmaktadır. Başvuru bilimsel yöntemler rasyonel hizmet, verimlilik ve etkinlik arayışı ekseninde cereyan etmekte ve hizmetin yürütücüsünün belirlenmesinde bu kriterlerin kullanılması gerektiğini savunmaktadır. Çok sayıda bileşenin etkilediği hizmet alanını elbette tek bir kriterle belirlemek kolay olmadığı gibi siyasi, sosyal ve ekonomik faktörlerin etkisinde belirlenen görev bölüşümünü tam anlamıyla netleştirmek mümkün görünmemektedir. Hangi hizmetin merkezi yönetimce ya da yerel yönetimce yürütüleceğine ilişkin olarak kullanılan kriterler ekonomik ve geleneksel olmak üzere incelenmektedir.

3.1.1.1. Ekonomik kriter

“Her devletin ekonomik alandaki nihai amacı sınırları içindeki toplumun iktisadi refahını maksimize etmektir. Bunun koşullarından biri de kaynakların optimum etkinlikte kullanılmasını sağlamaktır” (Nadaroğlu, 2001: 67). Sosyal mal ve ihtiyaçların merkezi ve yerel yönetim tarafından karşılanmasının belirlenmesi önemli bir sorundur. Kamu hizmetinin bu iki yönetimden biri tarafından “nasıl daha az kaynakla daha etkin üretileceği” hususu ekonomi biliminin sorunudur. Hizmetin üretimi ve sunulmasında

etkinlik, ülke çapında makro ekonomik dengeleri gözetme, kaynakların yeniden bölüşümü konuları önemli ekonomik parametreler olarak ortaya çıkmaktadır.

Hizmete talebin optimum düzeyde belirlenmesi

Tiebout hipotezi de denen bu kriterde hizmete talebi belirlerken tamamen ekonomik ifadelerle üretici kavramı kullanılmakta ve üreticilerin davranışları üzerinden hüküm tesis edilmektedir.

Tiebout, yerel yönetimlerin, sağladıkları kamu mal ve hizmetleri ve uyguladıkları vergi oranları aracılığıyla, mobil olan yerel tüketicileri, optimum büyüklüğü sağlayana kadar kendi bölgelerine çekerek; etkin hizmet sunumunu gerçekleştireceklerini belirtmiştir. Kusursuz bir mobilite içinde olan bireyler, kendi tercihlerine uygun olarak hizmet ve vergi paketini sunan bölgelere doğru hareket edeceklerdir (Bülbül, 2011: 5).

Burada bireylerin tamamen mobil olması varsayımı söz konusudur ve vatandaşlar en uygun hizmet sağlayıcısına doğru hareket etmektedir. “Bireyler, kamusal hizmetlere olan taleplerinin tercih sırasını ve miktarlarını oy mekanizması aracılığı ile belirtirler. Bu varsayım şayet geçerli ise, mahalli hizmetlere olan tercihlerin sırası ve miktarı mahalli seçimlerde daha kesinlikle belirlenebilir” (Nadaroğlu, 2001: 68). Nadaroğlu bu varsayımın devamında “merkezi yönetim seçimlerinde politik ve ideolojik faktörlere öncelik veren bireylerin, yerel seçimlerde iktisadi refahı etkileyecek hususlara önem vereceklerini” belirtmektedir.

Tiebout modeli netice itibarıyla “en iyi”nin ortaya konulmasına yönelik bir hipotezdir ve Nadaroğlu (2011: 68), “Türkiye, Fransa ve İtalya’da yapılan mahalli seçimler üzerine ampirik gözlemlerin yapılan mahalli seçimlerin genel seçimlere paralel cereyan ettiğini gösterdiğini” belirtmektedir. Dolayısıyla yerel seçmenin yerel yönetim tercihinde rasyonel davranmak ve kendine en uygun hizmeti üreten yerel yönetime yönelmek yerine, genel seçimlerde yaptığı politik ya da ideolojik tercihler paralelinde yerel tercihler yaptıkları ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla tiebout hipotezi sosyal bilimlerde ortaya konan bilimselliğin taşıdığı sorunları ya da zorlukları içerisinde barındırmaktadır.

Azalan verim yasasının etkisi

Ekonomik alanda önemli bir yasa olan “azalan verim yasası”, üretimde ya da hizmet sağlamada üretimi artırmaya yönelik faktör değişikliklerinin bir aşamadan sonra verim azalmasına yol açacağını tespit etmektedir. Bu Yasa yürütülen hizmet ve görevlere uygulandığında hangi yerel ya da bölgesel yönetimin yetkili olacağı hususu belirlenebilir.

Fayda alanı bölgesel olan hizmetlerde de işletme cesametinin belli bir noktadan sonra büyümesi halinde azalan randımanlar ortaya çıkabilir. Bu da, üretimdeki verimin düşmesine neden olur. Bundan dolayıdır ki, hizmet bölüştürülmesinde hizmetin gerektirdiği optimal işletme büyüklüğü ile hizmet ünitesinin kapasitesi ve faaliyet alanının genişliği arasındaki ortak ilişkileri iyi değerlendirmek gerekir (Nadaroğlu, 2001: 69).

Hizmetin faydasının eriştiği alan

Yönetimlerce yürütülen hizmetlerin yayıldığı alan o hizmetin niteliğine göre farklılık göstermektedir. Sürücü belgesi düzenlenmesi sadece düzenlendiği bireye fayda sağlarken aynı bireyin yapacağı bir kazaya müdahale edilmesi başkalarını da ilgilendirmektedir. Yine güvenlik ve savunma görevi geniş alanları etkileyebileceği gibi ülke hatta sınırları dahi aşabilecek nitelikte hizmetlerdir. Su şebekesinde ortaya çıkan bir arıza sadece bulunduğu kenti etkilemekte iken hava kirliliğine yol açan büyük bir yangın ya da nükleer bir felaket çok daha geniş alanları etkileyebilecektir. “Hizmetlerin faydalarının fark teşkil ettiği bu gibi durumlarda, tüm hizmetleri tek bir idarenin sunması etkin olmamakta; bu nedenle de ulusal ölçekte ve faydası tüm bireylere yönelik hizmetler, merkezi yönetimce; belirli bir yörede oturanlara fayda sağlaya hizmetler ise, yerel yönetimlerce sunulmalıdır” (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 54)

“Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerde etkinliğin sağlanabilmesi için öncelikle hizmet alanında ve nüfus büyüklüğünde optimum büyüklüğün belirlenmesi gerekir. Bununla ilgili olarak başta Avrupa ülkeleri olmak üzere bir çok ülkede yerel yönetimlerde reforma gidilmiş ve yerel yönetimlerin toplam sayısı büyük ölçüde azaltılmıştır” (Akdede ve Acartürk, 2005). Yerel yönetimde etkenliğin artırılmasına üç yoldan çalışılmıştır (Keleş, 2012: 26):

- Birincisi, en uygun (optimal) hizmet alanının büyüklüğünün ve sınırlarının gözden geçirilmesidir.

- İkincisi, yerel yönetim birimlerinin sayılarının azaltılması ve bu yoldan para ve kaynak savurganlığının önlenmesidir.
- Üçüncüsü de, yerel birimlerden her birine, yerine getirebilecekleri en iyi işlerin bırakılmasıdır. Özellikle bu son nokta, ne çok küçük, ne de çok büyük komünlerin etkin hizmet sunmaya elverişli oldukları görüşü ile ilgilidir.

Hizmetin en ekonomik biçimde ideale yakın bir alanda sunumu, uygun ekonomik ulusal ya da yerel ölçeğin belirlenmesine bağlıdır. Alan itibariyle kontrolü mümkün olmayan bir tercih savurganlığa yol açabileceği gibi, aşırı geniş bir alan tercihi kamu hizmetlerinin zamanında ve yeterince sunulmasını engelleyecektir.

Etkenlik arayışları doğrultusunda en çok ön plana çıkan yöntem birleştirme yoluyla belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılmasıdır. Buna göre Avrupa ülkelerinin birçoğunda 1960'lı ve 1970'li yıllarda belediyelerin sayıları önemli ölçüde düşürülmüş, ayrıca aralarında ölçeklerine göre görev ve fonksiyon kademelendirmesi yapılmıştır. Bu kapsamda, düşük nüfuslu belediyelerin ağırlıklı olduğu ülkeler dahil Avrupa ülkelerinin çoğu 1950'li yıllardan bu yana belediye sayılarını önemli ölçüde azaltmışlardır (Canpolat, 2010: 83).

Çizelge 3.1'e bakıldığında son yıllarda belediye düzeyinde düzenlemeler bakımından özellikle Letonya ve Yunanistan'da belediye sayısında ciddi azaltmaya gidildiği görülmektedir.

Çizelge 3.1. Son dönemde AB(7) ülkelerinde belediye ölçeğinde yerel düzenlemeler (2006-2011) (Dexia, 2012)

	2006 Yılı Belediye Sayısı	2011 Yılı Belediye Sayısı
Finlandiya	416	336
Letonya	527	119
Lüksemburg	116	106
Yunanistan	1034	325
Hollanda	443	418
Almanya	12312	11553
İngiltere	434	406
Toplam(AB7)	15282	12263

Yönetimde ve hizmet sunumunda etkinlik arayışı yirminci yüzyılda yönetim bilimcileri önemli ölçüde meşgul etmiştir. Teknolojik gelişmeler görev bölüşümünü yeniden gözden geçirmeyi gerekli kılmaktadır. Elektronik alanda ortaya çıkan durumlar bir önceki günün çözümünü geçersiz kılabilir. Örneğin kısa süre önce bir öğrenci veya sınav katılım belgesini alabilmek; ilgili kuruma başvuru, inceleme, kayıt, cevap, postalama süreçlerini içerirken bugün artık insanlar oturdukları yerden internet aracılığıyla ilgili belgeyi kendileri düzenleyip alabilmektedirler. Geçmişte sınırlı ve küçük alanda yürütülebilecek bir hizmet artık teknolojik ve ulaştırma sektöründeki gelişmeler nedeniyle geniş alanlarda rahatlıkla sunulabilmektedir. Metropol haline gelen kentlerde son derece yoğun nüfus yığılması ve kentleşmeye rağmen hizmetlerin yürütülmesi ya da sunulması imkansız denebilecek optimal sınıra gelinmemiştir çünkü kurulan iletişim sistemleri “imkansız mümkün hale getirmektedir” diyebiliriz.

Dışsallıklar sorunu

Ekonomik kriterlerden önemli bir başlık dışsallık sorunu olarak belirtilmektedir. Belli bir alanda sunulan hizmetin faydası sadece o alanda sınırlı kalmayıp komşu alanlara ya da bütün bir ülke geneline yayılabilecek nitelik taşıyabilir. Yakın alanlarda bu yayılmalardan fayda sağlayanların maliyete katılması ya da faydanın sadece üretildiği alanda sınırlı tutulması gerekir. Bu tür dışsallıklar değerlendirildiğinde faydası tüm ülkeyi kaplayan görevler merkezi yönetimce, sadece bir kent çapında etkisi görülen hizmetler ise yerel yönetimlerce yerine getirilmelidir.

“Bölgeler arasında paylaşılmış faydalar kadar paylaşılmış zararların da mevcut olması yatay seviyedeki mali ilişkilerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Çünkü, mahalli idarelerin giriştikleri faaliyetler sebebiyle komşu alanların bir takım faydaları paylaşmaları ya da ters bir biçimde etkilemeleri kaçınılmazdır” (Nadaroğlu, 2001: 68-69). Görevlerin kademelenmesi ve fayda veya zararın yayıldığı alana göre yerel ya da merkezi idareye bırakılması söz konusu olacaktır. Faydası bir kentin yakın çevresine taşan hizmet belki anakent yönetimince üstlenilecek, bütün ülkeye taşan görevler ise merkezi idarece üstlenilecektir. Eğitim, sağlık, güvenlik sektörü bütün ülkeye fayda sağlayan hizmetlere, su dağıtımını, kütüphane gibi hizmetler ise sınırlı kent alanlara taşan hizmetlere örnek olarak gösterilebilir.

3.1.1.2. Geleneksel kriter

Ekonomik kriterin yanında toplumların yüzyıllar boyunca yönetim geleneği oluşturdukları bir vakıadır. Ülkelerin yönetim sistemleri, buldukları coğrafya, geçirdikleri tarihsel süreç, sahip oldukları din ve kültürel yapı nedeniyle birbirinden farklılık gösterse bile, devlet organizasyonunda ciddi benzerlikler taşımaktadır. Yerel yönetimler merkezi yönetimlerin dengelenmesi bağlamında ortaya çıkmış önemli bir geleneğe sahip olmuştur. 20. Yüzyıl ilk çeyreği yerel demokrasi açısından altın çağ olarak adlandırılır. Ancak yaşanan birinci ve ikinci dünya savaşları yerel yönetimleri ikinci plana itmiş ve merkezileşme eğilimi ağır basmıştır, çünkü savunma ve güvenlik sorunları birinci plana geçmiştir.

Özellikle, XX. yüzyılın yarısından bu yana hemen her yerde bir kısım hizmetlerin giderek merkezileştirildiği görülmüştür. Bunun sonucu öteden beri mahalli idareler tarafından görülen bazı hizmetler merkezi idarenin görevleri arasında yer almıştır. Buna karşılık mahalli idarelerin toplum yaşantısı içindeki rolü ve önemi giderek artmıştır (Nadaroğlu, 2001: 70).

Hizmetlerin bölüşülmesinde o ülkede yerleşmiş geleneklerin yanı sıra yeni uygulama ve hizmet beklentilerinin de etkisi vardır. Yıllardır yerel yönetim veya merkezi yönetim tarafından yapılmakta olan hizmetler aynı idareler tarafından yapılmaya devam etmektedir. Genel olarak bütün ülkelerde durum böyledir. Türkiye’de bu alanda bazı gelişmeler ve değişiklikler olmuş, daha önceleri yerel yönetimlerin yüklenmiş olduğu hizmetlerin bir kısmı giderek merkezi yönetimlere devredilmiştir. Örneğin “önceleri ilköğretim tamamen il özel idarelerinin yükümlülüğü altında ve ilkokul öğretmenleri 1950 öncesine kadar aylıklarını bile il özel idarelerinden alırlarken şimdi bu tür hizmetler merkezi idarenin yetki ve sorumluluğu altında yürütülmektedir” (Türkoğlu, 2007: 179).

3.1.2. Yönetimler arası ilişkiler

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında farklı bağlamda ilişkiler söz konusudur. Yerel yönetimlerin yönetsel ve akçal özerklikleri asıl ilke olmakla birlikte, hemen hiçbir ülkede ideal, sınırsız bir özerklikten söz etmek olanaklı değildir. Aksine, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere göre, özellikle Batı ülkelerinde daha köklü gelenekleri olduğu görülmekle birlikte, egemen sosyo-politik yapıya bağımlı olarak yoğunluğunun değişmesine karşın, hemen bütün ülkelerde yerel özerkliğin sınırlı olduğunu belirtmek gerekir (Eke, 1982: 62-63).

Örneğin, yerel yönetimlerin önemli ölçüde geliştiği İngiltere’de iktidardaki partinin bakış açısına göre yerel yönetimlerin değeri değişmektedir.

Muhafazakarlar yönetiminde, yerel yönetimler, bütçeleri büyük oranlarda merkezi yönetimce onaylanarak sosyal hizmetler ve eğitimde belli hedeflerin başarılmasına yönlendirilmiş ve merkezi yönetimce idare edilmişlerdi. Bu durum, bugün sık sık “yaşanabilirlik gündemi” olarak birlikte anılan yollar, parklar, planlama ve çevre koruma gibi kamu hizmetleri üzerinde sıkı bir mali baskı yaratmıştı. İngiltere’de yerel yönetimlerin modernizasyon programı 1997 yılında İşçi Partisinin iktidara gelmesi ile başladı. Yeni hükümet yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini % 80 oranda doğrudan sağlayıcı potansiyeli üzerine odaklanan bir toptan değişim gündemine sahipti” (Morphet, 2008: 5).

“Büyük Britanya’da yerel yönetim hala merkezi yönetimin bir parçası olarak görülürken, yerel seçimler devletin ulusal politikalarının bir yargılaması şeklinde görülmektedir” (Morphet, 2008: 7).

“Yerel yönetimler, ister merkezi yönetimlerin taşra uzantıları olarak, ister halkın doğrudan ya da dolaylı katılımına olanak tanıyacak biçimde demokratik olarak örgütlenmiş bulunsunlar, ülkedeki kamu yönetiminin diğer düzeyleri ile sıkı bir etkileşim ve işbirliği içinde bulunmak zorundadır” (Eke, 1982: 64).

3.1.2.1. Siyasi ilişkiler

Yerel yönetimler demokratik bir toplumda vazgeçilmez biçimde var olagelmıştır. Yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları merkezi hükümette olduğu gibi seçimle oluşmakta, ortaya konan siyasi faaliyetler sonucunda seçmenler siyasi tercihlerini yapmaktadırlar. “Siyasal erki ele geçirmek isteyen siyasi partiler, her konuda olduğu gibi, kentleşme, yerleşme, kent yönetimi ve belediyeçilik konularında belirli görüşlere sahip olmak zorundadırlar” (Keleş, 2012: 429). Dolayısıyla yönetsel ilişkilerin dışında partilerin belediyelerle siyasi ilişkilere girmeleri olağan karşılanmaktadır. Olağan olmayan partizanlığa ağırlık vererek bölgesel ya da yerel ayrımcılık yapılması ve seçmenlerin yerel tercihlerine saygı gösterilmemesidir.

Hükümetler, yerel yönetimleri, kamu hizmeti ve kamu politikaları bakımından belirli ölçüde rakip siyasi kuruluşlar olarak gördükleri için, farklı siyasi partilere mensup olan belediyelerin güçlenmesi için gayret göstermemekte, bilakis zaman zaman

engellemelerde bulunabilmekte ve hizmetlerin finansmanı için gerekli kaynağın kullanımında inisiyatifleri ellerinde tutmaktadırlar (Eryılmaz, 2011: 198).

“1973 yılından sonra 1980'lere kadar, ülkemiz gündeminde belediyeler ve onların demokratikleşmesi önemli bir yer işgal etmiştir. Bunda kent nüfusunun artışı, toplumda siyasal kültürün gelişmesi ve büyük belediyelerin muhalefet partisine mensup belediye başkanlarına sahip olmaları etkili rol oynamıştır” (Görmez, 1997: 131). Bu dönemde merkezi yönetimce yapılan uygulamalar siyasi vesayeti çağrıştırmaktadır. Sadece Türkiye’de değil, yerel demokrasinin ciddi bir geleneği olan İngiltere’de bile 1980’li yıllar yerel yönetimler için bir kabusa dönüşmüştür. “1979-1997 yılları yerel yönetim karşıtlığı dönemi” (anti-local government period) (Morphet, 2008: 5) olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde Londra anakent yönetimi, Thatcher hükümeti tarafından lağvedilmiş, anakent yönetiminin yürüttüğü görevler müstakil kent gelişim kurumları ve yarı-resmi örgütlere bırakılmıştır.

Bütün bu siyasi riskleri en aza indirmek amacıyla özellikle AB ülkelerinde önemli yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Karşılıklı işbirliği ve görev alanlarına saygı temelli düzenlemeler siyasal olumsuzlukları en aza indirme amacını gütmektedir. Karşılıklı işbirliği ve saygı temelinde ellerindeki her türlü bilgiyi toplumun hizmetine sunmak için ikili yardımlaşma da söz konusu olmalıdır. Bu konuda İspanya Yerel Rejim Kanunu (55. Md)(Council of Europe, 2007: 18) yönetimler arası ilişkilerde önemli bir çerçeve sunmaktadır: “Diğer otoritelerin sorumluluğundaki meşru çalışmalarına saygı gösterme; kendi görevlerini yerine getirirken kamu yararını ve özellikle diğer kamu kurumlarıyla mutabakatı hesaba katma; kendi sorumluluklarını geliştirmek isteyen diğer mercilerin bilgiye erişimine olanak tanıma; diğer mercilerin çalışma yapmasına etkili destek verme”.

3.1.2.2. İdari ilişkiler

İdari ilişki dendiğinde özellikle Türkiye’de bir tür denetim ve gözetim ilişkisi söz konusu olmaktadır. Bunun yanında karşılıklı işbirliği, yardımlaşma ve görev ortaklığı da esasen tartışılması gereken hususlardır. “Bütün ülkelerde merkezi yönetimin örgüt, yetki ve fonksiyon bakımından konumu yerel yönetimlerin üzerindedir. Yine bütün ülkelerde merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Ülkemizde bu denetim yetkisine “idari vesayet” denilmektedir” (Eryılmaz, 2011: 195).

İdari vesayet ve yerel özerklik dengesi bir ülkede yerel yönetimlerin varlığını belirler. Denetimin derecesi bakımından üç imkan bulunmaktadır. Eğer merkezi idare yerel yönetim kararlarını incelemek üzere yargıya havale ederse, vesayet en hafif biçimde gerçekleşir. Yerel kararları onaylamak, ertelemek ya da veto etmek yetkisine sahip olursa denetim ağır olur. Üçüncü imkan ise, merkezi idarenin yerel yönetimler adına karar almak hakkını, kendinde görmesi böylelikle yerel yönetimler üzerinde çok sıkı bir denetimin uygulanmasıdır (Bilgiç, 1998: 465).

Keleş (2012:418), “merkezin gözetim ve denetim yetkisinin, yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve görevlileri üzerinde olabileceğini, kararlar üzerinde ise, onaylama, erteleme, bozma ve söz konusu kararı almış yönetimin yerine geçerek karar verme biçiminde yetkilerini kullandığını” belirtmektedir. Bakanlık müfettişleri yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerini denetleyebilmekte, karar ve yürütme organlarının işe başlayabilmeleri ve görevlerine son verilmesi idari kararlar söz konusu olabilmekte, çalışanlarının kadroya alınması ya da soruşturulması merkezi yönetimce yapılabilmektedir.

Vesayet, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin belli organlarınca kullanılmakta, çeşitli bakanlıkların yetkileri olabileceği gibi, merkezi yönetimin taşra temsilcileri ağırlıklı olarak yetkilendirilmektedir. İdari nitelikteki ilişkiler genelde İçişleri Bakanlığı kanalıyla olmakta ve İçişleri Bakanlığına verilen görevler sınırını belirlemektedir. İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, bakanlığa, mahalli idarelerin yönlendirilmesi, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek, mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak, yerel yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak, mahalli idareler personelinin hizmetiçi eğitimini ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek, mahalli idare kontrolörlerinin çalışma programlarını düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak (3152 sayılı kn. Md. 1-2) yetkilerini vermektedir. Bu yetkilere bakıldığında adeta her görevi üslenmiş ve yerel yönetime tam anlamıyla vasi kılınmış bir bakanlıktan söz etmek abartı olmasa gerektir. İdari vesayet bu şekliyle merkezi yönetimi, temyiz kudreti olmayan yerel birimlerin hamisi ve denetimcisi konumuna getirmektedir.

3.1.2.3. Mali ilişkiler

“Mali ilişkiler, esasen literatürde yerleşmiş ve yaygın biçimde “mali tevzin” ya da “akçal denkleştirme” olarak incelenmektedir. Aynı kavramı Almanlar, “Finanzausgleich”, Fransızlar, “Compromis fiscal”, İngilizler, “Intergovernmental Fiscal Relations” sözcükleriyle karşılamaktadırlar” (Keleş, 2012: 363). Keleş (2012: 364), akçal denkleştirmenin “iki türlü tanımlanabileceğini” belirtmiş ve birincisini, “dar anlamda, kamu gelirlerinin federal ya da ulusal devletler ile federe devletler ve yerel yönetimler arasında bölüşülmesine ilişkin ilişkilerin düzenlenmesi ve bu yönetimlerin vergi koyma yetkilerinin kapsamının ve sınırlarının saptanması” olarak tanımlamıştır. İkinci tanım ise geniş anlamdadır ve merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki bütün yönetsel ve akçal sorunların çözümünü kapsamaktadır.

1970-80'lere gelindiğinde mali kaynak yönünden hizmet sorumluluğundaki artışa paralel bir zenginliğe kavuşamayan yerel yönetim kuruluşları, doğal olarak mali darboğazlarla karşılaşmaya başlamışlardır. Bu tarihten itibaren, yerel yönetim reformları tüm dünyada gündemi sürekli işgal eder olmuştur. Reform çalışmalarının özünü ise esas olarak yerel yönetim kuruluşlarının ideal büyüklüğü ve merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki mali ilişkiler (intergovernmental fiscal relations) gibi ekonomik-mali konular oluşturmaktadır (Sarioğlu, 2007: 23).

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında mali ilişkiler özel bir konuma sahiptir ve yerel yönetimlerin kendi mali kaynaklarını yaratabilmeleri yerel özerkliği bir ölçütü olarak gösterilmektedir. Bu ilişkinin boyutları merkezi yönetime bağlılığın derecesini de tayin etmektedir. Yerel yönetimlerin görev alanları net olarak ortaya konulmuş ya da en demokratik biçimde yetkilendirilmiş olabilir. Buna karşın mali kaynakları sınırlandırılmış ve kendi kaynaklarını merkezi yönetimin kararlarına bağlı yerel yönetimler görevlerini yerine getiremeyecektir. TODAİE tarafından yapılan ve Türk kamu yönetimi üzerine yapılan en kapsamlı araştırma olan Kamu Yönetimi Araştırmasında (KAYA: 86, www.todaie.gov.tr) yerel yönetimlerle ilgili kritik tespitler yapılmıştır. Yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli öge, bu kuruluşların yeterli mali kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkezi yönetime bağımlı kalmamalarıdır. Gerçek anlamda demokratik ve güçlü yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde bu amacın gerçekleştirilmesinde başvurulmuş temel çözüm, ilke olarak yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak yaratma yetkisinin tanınmasıdır. Bu yetki, yerel yönetimlere, hizmet gereklerine uygun kaynak yaratma olanağı verme yanında, yerel

topluluğun sağladığı akçal kaynakların harcanmasını daha titizlikle denetlemesi ve dolayısıyla yönetsel etkililik ve verimliliğin daha üst düzeyde sağlanması sonucunu yaratabilir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlere akçal yardım yoluyla kaynak aktarması gerekmektedir. Burada önemli olan, yapılacak yardımların nesnel koşullarda gerçekleştirilmesini sağlayacak bir düzenin kurulmasıdır.

Kuşkusuz siyasi, idari ya da mali ilişkiler keskin çizgilerle birbirinden ayrılamaz. Bu ilişkilerin karşılıklı dengeleri bozmayacak ve yeni yönetim anlayışları, bilimsel yaklaşımlar paralelinde mali ilişkilerin objektif kriterlere bağlanması önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerin mali yeterliliğe sahip olması, hayati nitelikteki kamu hizmetlerinde aksamaları ortadan kaldıracaktır. AB ülkelerinde merkez-yerel yönetim ilişkilerini inceleyen raporda mali yeterlilik konusu değerlendirilmiş ve

“mali yeterlilik ilkesi, yerel özerkliği belirleyen yetki ve sorumlukların yerine getirilmesi amacıyla yerel otoritelere uygun gelir sağlamaktadır. Avrupa geneline bakıldığında, yerel gelirlerin kaynağı ve yapısına ilişkin keskin farklar bulunmaktadır. Bazı ülkelerde merkezi bütçe katkıları yerel gelirlerin ana kaynağını oluştururken, bazı devletlerde (Finlandiya, İsviçre, İsveç, Danimarka) yerel vergilendirme, yerel gelirlerin önemli bir kısmına tekabül etmektedir” ifadesine yer verilmiştir (Council of Europe, 2007: 21).

Son tahlilde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki mali ilişkileri, toplumların tarihsel süreçteki kazanımları, ülkenin federatif ya da üniter yapısı ve bu yapılara yönelik kaygıları belirlemektedir.

3.1.3. Merkezi ve yerel yönetimce yürütülen hizmetler

Yönetimi oluşturan kademeler arasında görev bölüşümünde hizmetin niteliğine ve ülkelerin siyasi ve tarihsel gelişimine göre yetkilendirme söz konusudur. Keleş (2012: 67) hizmet bölüşümünde dikkat edilmesi gereken noktaları açıklamaktadır:

- Her hizmetin sahibi bulunmalı, sahipsiz hizmet bırakılmamalıdır.
- Aynı hizmet birden çok yönetime verilmemeli, bir başka deyişle yönetimler arasında bölüştürülmemelidir. Öyle yapıldığı takdirde, hizmetin bütünlüğü bozulacağı gibi, akçal ve başka nedenlerle, yönetimler arasında, o hizmetin görülmesi nedeniyle anlaşmazlıklar çıkabilecektir.
- Her hizmet onu en iyi biçimde görebilecek olan yönetime bırakılmalıdır.

- Yönetimler arasında görevlerin birbirine karışmasını önlemek üzere, her yönetim kademesinin görev alanı iyice sınırlanmalı ve tanımlanmalıdır.

Sayılan noktalara bakıldığında bir etkinlik ve verimlilik arayışından söz edilebilir. Yürütülen hizmetler toplumun ihtiyaçlarına azami ölçüde cevap verecek biçimde sunulacak ve bu sunum esnasında karşılıklı olarak birbirlerinin görev alanlarına saygı duyacaklardır. “AB pratiği üzerine bir genelleme yapılacak olursa, merkezi yönetimin görev sahası dışında kalan kamusal hizmetlerde yerel yönetimlerin genel görevli olduğu ve çok geniş bir yetki alanına sahip bulduklarını söylemek olanaklıdır” (Parlak ve Ökmen, 2009: 61).

Küresel bazda ise hizmet yürütümü ya da sunumu artık yalnızca merkez ya da yerel yönetimce gerçekleştirilmemekte, piyasa odaklı eğilimler sonucu ciddi özelleştirme çabaları, sivil toplum girişimleri, kamu-özel ortaklıkları da önemli derecede kullanılan çözümler olarak dikkat çekmektedir. Ancak konumuzun merkezi-yerel yönetimler sınırlaması sebebiyle bu alanı değerlendirmeye almaktayız. Bu çerçevede içerisinde uluslararası normlara uygun şekillenen ve önemli ölçüde genel kabul görmüş hizmet bölüşümünü burada değerlendirmeye alacağız.

3.1.3.1. Merkezi yönetimce yürütülen hizmetler

Devletin klasik anlamda yürüttüğü görevler merkezi yönetimin görevleri olarak görülmektedir. “Merkezi yönetim kuruluşları, üstlendikleri görevleri yerine getirebilmek için çeşitli şekillerde örgütlenir. Genelde bu örgütlenme dört esasa göre yapılır. Bu örgütlenme esasları; “hizmet edilen amaç”, “hizmet edilen kişiler”, “hizmet edilen alan”, “ihtisas”tır (Eryılmaz, 2011: 91). Bu esaslara göre görev sahası belirlenmekte ve teşkilatlanılmaktadır.

“Milli savunma, adalet, dış politika ve genel asayiş merkezi idare tarafından yerine getirilecek hizmetlerin başında gelmektedir. Söz konusu hizmetler, tamamen karar ve yürütme açısından merkezi idarenin dışında bir başka idareye devredilmesi veya bırakılması söz konusu olmayan hizmetlerdir” (Arslan, 2005: 201). Bu klasik görevler ülkenin ya da toplumun tamamını ilgilendiren, ulusal ve bölünmez nitelikte olan, üstelik yalnızca bir yerel otoriteye bırakılması söz konusu olmayan görevlerdir. Bunların yanında

ekonomik alandaki düzenleme ve denetleme yetkilerinin kullanılması, para politikaları ve kalkınmaya yön vermeyi gerektiren görevler merkezi yönetimin tekelindedir.

Bir kentsel ya da bölgesel alanı aşan ulaştırma ve enerji projeleri, sosyal güvenlik hizmetleri ile birlikte denetleme ve hizmetlere ilişkin politikaların belirlenmesi yine yukarıda saydığımız merkezi yönetim görevlerine eklenebilecek alalardır.

3.1.3.2. Ortaklaşa yürütülen hizmetler

Hem yerel nitelikli hem de ulusal düzenlemeleri gerektiren görevler merkezi ve yerel yönetimlerce yerine getirilebilmektedir. Yukarıda saydığımız klasik devlet görevleri dışında kalan eğitim, sağlık, imar ve çevre, sosyal politika görevleri ile kültür, turizm işleri ortak yürütülebilmektedir. Bu tür hizmetlerin birlikte yürütülmesi elbette çok kolay açıklanabilecek bir durum değildir. Türk eğitim ve sağlık sisteminin ortak yürütüldüğünü söylemek çok ta isabetli bir görüş değildir. Yerel yönetimlerin bu alanlarda yaptığı katkı, yalnızca “destek çıkmak” ya da seçime yönelik küçük katkılar yapmaktan ibarettir.

Türkiye kamu yönetimi örgütlenmesinin örnek alındığı Fransa son yıllarda önemli adem-i merkezileşme reformları gerçekleştirmiştir. Buna rağmen bizdekine benzer şekilde önemli bazı alanlarda ortak yetkililik devam etmektedir. Fransa’da, sağlık, eğitim ve kültür sektörlerine ait kamusal görevlerde hem devletin(merkezi organların), hem de belediyelerin(commune) yetkileri vardır. Merkezi idare özellikle bu hizmetleri yürüten bir kısım kamu görevlilerinin maaşlarının belirlenmesi ve ödenmesinde yetkili kılınmıştır (Parlak ve Ökmen, 2009: 60).

Eğitim hizmetleri

Eğitim hizmetleri, bireylerin tek tek eğitimini ve yetiştirilmesini hedef ve amaç edinmişken, ulusal çapta istihdama yönelik belirlemelerin yapıldığı, çok fazla bileşeni olan bir görev türüdür. Bu görevin kim tarafından yerine getirildiğinde daha verimli olacağı hep tartışmalıdır. Eğitimin içeriğinin düzenlenmesi merkezi nitelik taşıırken, fiziki kapasitenin geliştirilmesi, ekipman temini ve öğretmen istihdamı gibi konular yerel niteliktedir. Faydasının genellikle bölgesel olduğu kabul edilen ilköğretim hizmetleri pek çok ülkede mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmektedir. ABD’de ise orta öğretim hizmetleri de büyük ölçüde mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına dahil bulunmaktadır (Nadaroğlu; 2001: 77).

Sağlık hizmetleri

“Önemli ölçüde dış faydalar yaratan değerlendirilmiş mallar kategorisindeki sağlık hizmetleri bazı ülkelerde ve bu arada Türkiye’de ... merkezi idarenin görev alanı içine girmektedir” (Nadaroğlu, 2001: 76). Hatta son dönem sağlık reformu kapsamında yerel yönetimlere, diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına ait olan sağlık kuruluşları merkezi yönetimin yetki alanına alınmıştır. En son oluşturulan TKHK ile birlikte özellikle taşrada bulunan hastaneler merkezi yönetimin taşra birimlerinin dışında tutularak yeni bir yapı oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin sağlık alanında hastanelerle işbirliği dışında yetki kullanmaları söz konusu değildir. Belki de toplam kalite, performans yönetimi, kamu-özel ortaklığı gibi yeni yönetim tekniklerinin en çok denendiği kuruluşlar hastanelerdir. Bunun nedeni, sağlık sektörünün ücrete dayalı performans ya da prim sisteminin en kolay uygulandığı sektör olmasıdır.

Ulaştırma ve altyapı hizmetleri

Hızlı kentleşme ve hareketli yaşam dolayısıyla büyük yollar, il yolları bunları tamamlayan viyadük yapımı köprüler çok önemli hale gelmiştir. Yine raylı sistemlerin önemi azalmamış aksine artmıştır. Bu dışsallığı fazla alanlar merkezi yönetimce üstlenilmiş, ana yolların tamamlayıcısı şehir içi yollar, köprüler, kavşaklar belediyelerce üstlenilmiştir. Kent içi trafik düzenlemesi, otoparklar belediyenin görevi iken, trafiğin genel düzenlemelerini yapmak ve kent içinde trafiğin denetimini yapmak genel kolluğun görevidir. Trafik hizmetlerinde ciddi bir karmaşa olduğunu söylemek doğru olacaktır.

Yine sanayi bölgelerinin düzenlenmesi, teknopark alt yapısı inşaatları merkezi yönetimin yetkisindedir. Ama bunların içmesuyu temini, atıklarının imhası gibi hizmetleri belediyelerin yetki alanına girmektedir.

Kültürel ve spora ilişkin hizmetler

Kültürel hizmetlerde ülke çapında birlik sağlamak amacıyla devletin kurduğu sanatsal kurumlar (senfoni, opera ve bale, klasik müzik vb.) olduğu gibi, Kültür Bakanlığı marifetiyle müze ve kütüphanelerin yönetimi söz konusudur. Aynı zamanda yerel yönetimlerin bu alanlarda faaliyet gösteren birimleri mevcuttur ve yerel nitelikli festival,

şölen, anma günleri vb. faaliyetler özellikle yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir.

Spor hizmetlerine ilişkin olarak tam bir karmaşa hakim olduğunu söylemek yanlış olmaz. Gençlik ve Spor Bakanlığı tüm alanda örgütlenen bir yapıyla fiziki spor yapılarını yönetirken aynı zamanda bütün spor branşlarında sporcu yetiştirmek amacıyla çalışmalar yürütmektedir. Her branşta örgütlenen özerk federasyon yapılarının yönettiği spor alanlarında, ne ölçüde başarılı olduğu kuşkuludur. Yerel yönetimler ilgi duydukları spor alanlarına yatırım yapmakta ve sporcuları desteklemektedir. Ancak bu faaliyetler sanki isteğe bağlı görevler olarak değerlendirilmekte, içmesuyu ya da çöp toplamasında olduğu gibi doğrudan sorumlu olarak algılanmamaktadır.

Sosyal politika hizmetleri

Sosyal devlet düşüncesinin geliştiği ülkelerde toplumun dezavantajlı gruplarını desteklemek ve popüler tabirle onlara “pozitif ayrımcılık” yapmak düşüncesi önemli ölçüde gelişmiştir. Yaşlılar, çocuklar, engelliler, yoksullar, kimsesizler, şehit ve gazi yakınları bu kapsamda sayılabilir. Fakir ve kimsesizlere yardım şeklinde somutlaşan sosyal yardım hizmetleri yardımı alan kimseye sağladığı özel faydanın yanı sıra fakirliği giderebildiği ölçüde topluma da yarar sağlar. “Sosyal yardım hizmetlerinin sonucu olarak topluma taşan dış faydalar bu hizmetlerin yarı kollektif mallar arasında yer almasını gerektirir” (Nadaroğlu, 2001: 77).

Bu hizmetin sağlanmasında hassas nokta eşitlik ilkesine riayet edilmesidir ve siyasi değerlendirmelerin dışında tutulmalıdır, aksi takdirde toplumun vicdanını zedeleyecektir. Sosyal politika alanındaki hizmetler, bugün, yerel yönetimlerce de yerine getirilmekte, yaşlı bakım evleri, kadın sığınma yerleri yapıldığı gibi, yoksullara yardım, engellilerin kolay ulaşımını sağlama hizmetleri belediyeler tarafından yerine getirilmektedir.

3.1.3.3. Yerel yönetimlerce yürütülen hizmetler

Yerel düzeyde doğrudan yerel halkı ilgilendiren ve anlık yerel hizmet gerektiren görevlerdir. Toplumsal biçimde birlikte bir kentte ya da beldede yaşamının gerektirdiği, geciktirildiğinde toplumsal hayatı kısa sürede etkileyen hizmetlerdir. Artık herkes

tarafından kabul edilen içmesuyu, kanalizasyon, çöp toplama, mezarlık işleri, kent içi toplu taşıma ve otopark hizmetleri, itfaiye, eğlence ve istirahat yerleri yapımı, park ve bahçe düzenlemesi, kent içi yol ve kaldırımların yapımı işleri yerel yönetimlerin tek başına yetkili oldukları görevlerdir. Bunun yanında merkezi yönetimin müdahaleleri olmasına karşın imar düzenlemesine ilişkin hizmetler konusunda belediyelerin yetkisi belirginleşmiştir.

Bu klasikleşmiş görevler doğal olarak yerel yönetimlerin yetkisi alanını oluştururken, son dönemlerde meydana gelen değişiklikler sonucu merkezi yönetimin görev alanında kabul edilen bir takım hizmetler yerel yönetimlere devredilmektedir. “Bugün AB genelinde eğitim, sağlık, çevre, sosyal yardım, ulaştırma, turizm, kültür, fiziki ve sosyal planlama, ormancılık, iç güvenlik ve asayiş, nüfus ve seçim kayıtları ve işlemleri gibi her alandaki pek çok kamu hizmeti yerel otoritelerce yürütülmektedir” (Parlak ve Ökmen, 2009: 59)

Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü incelememizin esas konusunu teşkil etmektedir. Sosyal bilimlerin bir çok konusunda olduğu gibi, görev bölüşümü ile yönetimler arasındaki gelir bölüşümünü kesin çizgilerle birbirinden ayırmak imkansız gibidir. Bundan sonraki başlıkta yukarıda genel anlamda mali ilişkilere değinmekle birlikte, bu ilişkilerde öne çıkan gelir bölüşümü alanına değinmek istiyoruz.

3.1.4. Yönetimler arası gelir bölüşümü

Yukarıda ele aldığımız görevlerin önemli bir kısmını günümüzde yerel yönetimler yerine getirmektedir. Özellikle ABD ve AB ülkelerinde yerel yönetim harcamalarının kamu harcamaları içerisindeki payı önemli düzeylere ulaşmıştır. ABD’de yerel kamu harcamaları, toplam kamu harcamalarının % 27,4’ünü oluşturmaktadır. AB ülkelerinden Almanya % 7,30, İngiltere 13,20, Fransa 11,10 ve üstte Danimarka 33 (World Bank, 2009: 143, 217, 241)’le Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya oranı yer almaktadır. Bu oran Türkiye için 2011 yılı itibariyle çizelge 3.2.’de görüldüğü üzere % 3,4’tür. Türkiye bu oranıyla 2000 yılı sonrası yaptığı tüm yerel nitelikli yasal düzenlemelere rağmen yerel harcamaların GSYİH’ya oranını çok sınırlı düzeyde artırmıştır. Oysaki AB genelinde bu oran önemli ölçüde artmış görünmektedir.

Çizelge 3.2. Türkiye’de yerel gelirlerin ve harcamaların GSYİH içindeki payı (Yüksel, 2013: 200)

Yıl	Yerel Gelirler / GSYİH (%)	Yerel Harcamalar / GSYİH (%)	Yerel Harcamalar / Genel Bütçe Harcamaları (%)
1982	1	1	6
1985	1	1	9
1990	2	2	11
1995	2	2	11
2000	3	3	11
2005	3	3	13
2009	3,4	3,8	12
2010	3,5	3,4	12
2011	3,6	3,4	13

Türkiye’de kamu harcamalarının 2011 yılı itibariyle % 13’i mahalli idarelerce %87’i ise merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu oran AB ülkelerinde yaklaşık yarı yarıyadır. “Yine bu ülkelerde yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yaklaşık %60-70 yerel yönetimler tarafından karşılanırken bu oran Türkiye’de % 20 düzeyindedir. Yerel yönetimlerin kaynaklarının % 80’i merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır” (Arslan, 2005: 198). “ABD’de Devlet harcamaları GSMH’nin %18,7’ sini oluşturmakta ve bunun %63,1’i, GSMH’nin yaklaşık %12’sini, yerel yönetim harcamalarından oluşmaktadır” (Schroeder, 2006: 322). “Yerel yönetimler gelirlerinin %60’ını kendi kaynaklarından sağlamaktadır. Vergiler eyalet gelirlerinin %75’ini ve yerel yönetim gelirlerinin %60’ını oluşturmaktadır” (Schroeder, 2006: 330, 331).

Çizelge 3.3. AB’de yerel yönetim harcamalarının payı (%)
(Report Public Finances in EMU, 2012: 168)

	Yerel Yönetim Harcamaları/Genel Yönetim Harcamaları			Yerel Yönetim Harcamaları/GSYİH		
	1995	2010	Değişim	1995	2010	Değişim
Avusturya	31,4	34,5	3,1	17,7	18,1	0,4
Belçika	33,0	37,0	4,0	17,2	19,7	2,7
Bulgaristan	23,7	18,2	-5,5	10,8	6,9	-3,9
G. Kıbrıs	4,2	4,8	0,6	1,4	2,2	0,8

(Devam)

Çek C.	19,2	27,0	7,8	10,2	11,9	1,7
Almanya	33,2	37,5	4,3	18,2	18,0	-0,2
Danimarka	53,7	63,4	9,7	31,8	36,9	5,1
Estonya	26,7	24,6	-2,1	11,0	10,0	-1,0
Yunanistan	4,2	5,6	1,4	1,9	2,8	0,9
İspanya	33,1	47,9	14,8	14,7	22,0	5,3
Finlandiya	30,5	39,9	9,4	18,7	22,1	3,4
Fransa	17,6	20,5	2,9	9,6	11,6	2,0
Macaristan	23,5	25,4	1,9	13,1	12,6	0,5
İrlanda	31,1	10,2	-20,9	12,7	6,8	-5,9
İtalya	24,1	30,7	6,6	12,6	14,4	1,8
Litvanya	24,1	27,6	3,5	8,3	11,3	3,0
Lüksemburg	13,4	11,5	-1,9	5,3	4,9	-0,4
Letonya	19,2	26,6	7,4	7,4	11,8	4,4
Malta	1,5	1,6	-0,1	0,6	0,7	0,1
Hollanda	40,2	33,3	-6,9	22,7	17,1	-5,6
Polonya	18,9	32,5	13,6	11,0	14,8	3,8
Portekiz	11,6	13,8	2,2	4,8	7,1	2,3
Romanya	12,0	23,9	11,9	4,1	9,8	5,7
İsveç	37,8	47,5	9,7	24,6	25,1	0,5
Slovenya	14,5	20,4	5,9	7,6	10,2	2,6
Slovakya	13,1	16,0	2,9	6,4	6,4	0,0
İngiltere	25,8	27,4	1,6	11,3	13,8	2,5
AB27	22	28,9	6,9	11	14,6	3,6

Çizelge 3.3.'deki rakamlar özellikle ABD ve AB ülkelerinde yerel yönetimlerin kamu hizmet yürütümünde ciddi kaynaklar kullandığını göstermektedir. AB ülkelerinde yerel yönetim harcamalarının toplam genel yönetim harcamalarına oranı % 30'a ve özellikle yukarıda da belirttiğimiz üzere Danimarka, İsveç gibi ülkelerde toplam harcamaların yarısına ulaşmaktadır. Gelir bölüşümü olmadan ya da yukarıda AB ülkelerinde görülen ve yıllar geçtikçe bazı istisnalar dışında artan yerel harcamalar değerlendirilmeden, bir görev paylaşımından söz edilemez. Yerel harcamaların genel harcamalara ya da GSYİH'laya oranı, yerelleşmenin bir ölçüsü olarak ta kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu paylaşımın dayanacağı ilkelerin net olarak ortaya konması gerekmektedir. "Ülkeden ülkeye farklı olmakla birlikte, özellikle gelir kaynaklarının paylaşımında başlıca üç sistem uygulanmaktadır" (Keleş, 1972: 69):

- Bağımsızlık sisteminde; Devletin ve yerel yönetimlerin birbirinden bağımsız gelir kaynakları vardır. Devlet, yerel yönetimlerin vergi tahakkuk ve tahsiline karışmamaktadır.
- Bağlılık sisteminde ise, mahalli idareler devletin harcama birimleri konumundadır.

- Karma sistemde, yerel yönetimlere bazı verimli vergiler bırakılmışsa da, devlete bağımlılık devam etmektedir.

Görev bölüşümündeki muğlaklığa benzer şekilde Türkiye’de gelir bölüşümünde de karma sistem uygulanmaktadır. Esasen bilimsel anlamda bir analize dayalı bir gelir bölüşümü ya da kaynak paylaşımından söz edilemez.

3.1.4.1. Gelir bölüşümünün ilkeleri

Gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde uyulması gereken kimi ilkeler vardır. Bunlar şöyle özetlenebilir (Keleş, 2012: 368):

- a) Her yönetim kendisine verilen görevleri yerine getirmesine yetecek kaynaklara mutlaka kavuşturulmalıdır.
- b) Hem özekselsel, hem de yerel yönetimlere gelir sağlamak kaygısı ile aşırı ve yinelenmeli vergilendirmelerden kaçınmalıdır.
- c) Vergilendirilmemiş kaynak bırakılmamalıdır.
- d) Dizgeye öyle bir esneklik sağlanmalı ki, farklı kentlerde yaşayanların ödeme gücü farklılıkları yüzünden hizmet kalitesinde ve ölçülerinde kentten kente, bölgeden bölgeye görülen farklılıklar azalabilsin.

Yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı kaynağa sahip olması önemli bir ilkedir ve 1982 anayasasında yer almıştır. 127. maddenin son fıkrasında yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması hüküm altına alınmıştır. Ancak Tortop’a göre (1988: 39), “bu genel ve soyut bir güvencedir ve açıklık yoktur. Hangi gelir kaynakların ne oranda verileceği yasalara bırakılmıştır”.

Keleş (2012: 368), “yukarıda ortaya koyduğu ilkelerin, ideal bir akçal denkleştirmenin dayandığı kurallar olduğunu ve hiçbir ülkede, hepsine tam olarak uyulmadığını” ifade etmektedir. Bu ilkelerde birçok sosyal bilim alanında olduğu gibi, yine bir etkinlik ve verimlilik arayışından söz edilebilir.

3.1.4.2. Gelir bölüşümünde yöntemler

Gelir bölüşümü temelde bakıldığında vergilendirme ve bu vergilendirme sonucunda elde edilen gelirlerin farklı yöntemlerle dağıtımı yapılmaktadır. Vergilendirme yetkisinin doğal ve geleneksel olarak merkezi yönetime ait olduğu hususunda şüphe bulunmamaktadır. Burada üzerinde tartışılan konu yerel yönetimlerin bu vergilendirme hususunda yetkisi ve sınırlandırmasıdır. Yerel yönetimin sınırsız olarak vergilendirme yetkisine sahip olduğu ülke hemen hemen yok gibidir.

Gelir bölüşümünde vergi gelirlerinin paylaşılması veya merkezi idare vergi gelirlerinden mahalli idarelerine pay verilmesi, ya da bazı vergilerin yerel yönetimlere bırakılması yöntemleri karışımına çıkmaktadır. Türkiye’de gelir kaynaklarının bölüşümünde çeşitli yöntemler uygulanmaktadır (Sakinç’tan Türkoğlu, 2007: 190):

- Vergi Kaynaklarının Paylaşılması: Emlak ve Çevre Temizlik Vergilerinin tahsilatı yerel yönetimlere bırakılmıştır.
- Yerel Yönetimlere Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi: Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyelerine belirli oranlarda pay verilmektedir.
- Bir Yerel Yönetimin Kendi Gelirlerinden, Diğer Yerel Yönetimlere Pay Vermesi: Büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %20’si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30’u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50’si Büyükşehir belediyesine kalır. Ayrıca, park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50’si ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılır, kalan %50’si Büyükşehir Belediyesinin payı olarak ayrılır.
- Genel Bütçe Ödeneklerinden Yapılan Yardımlar: Maliye Bakanlığı bütçesinde transfer harcama kalemine konulan ödenekten il özel idarelerine ve belediyelere karşılıksız yardımlar yapılmaktadır.

3.2. Görev Bölüşümünde Değişen Konsepti Etkileyen Yaklaşım ve Stratejiler

Bir önceki ana başlıkta görev bölümümünü farklı bileşenleriyle ve çeşitli perspektiflerden ele almış bulunuyoruz. Kamu hizmetlerini halka en hızlı ve etkin şekilde ulaştırmanın yollarını ararken ekonomik perspektifi gözardı etmek imkansızdır ve hatta hizmet sunumu ekonomik bir hadisedir. Gelişen sosyal yapı ve yükselen hayat seviyesi beklentileri önemli oranda yükseltmiş ve adeta her hizmet bir üst hizmeti zaruri kılmıştır. Kapitalist ekonomi ve tüketim anlayışı her “yeni”yi kısa sürede “eski” kılmaktadır. İletişim teknolojisinin baş döndürücü hızla ilerlemesi hizmetlerin niteliğini bile değiştirecek güce sahiptir ve klasik genel ya da yerel kamu hizmeti ayrımını bile ortadan kaldıracak boyuta gelmiştir. Örneğin kısa süre önce pasaport temini yerel düzeyde başvuru sürecinden teslimine kadar neredeyse aylar süren zaman alırken, bugün elektronik ortamda başvuru ve merkezde basılan belgeler kurye vasıtasıyla talep edene günler içerisinde teslim edilmektedir.

Her şeye rağmen yüz yüze hizmet sunumunun yerini, hiçbir teknolojik gelişme karşılamayacaktır. Merkezi yönetimle yerel yönetim ilişkilerini 20. Yüzyılın özellikle ikinci yarısında ortaya çıkan ekonomik krizler ve yeni arayışlar önemli ölçüde etkilemiştir. Ciddi iki büyük Dünya savaşı sırasında ülkelerin öncelikleri savunma ve güvenlik temeline oturduğu için, kamu yönetimleri bu alanlara yönelmiştir. Bu savaşlardan sonra soğuk savaş dönemi olarak yaşanan dönemde özellikle demokratik kimliğe sahip ülkelerle Doğu Bloku ülkeleri arasında bir refah devleti arayışı yarışından söz edilebilir. Bu yarış sırasında batılı liberal ülkeler refah devleti bağlamında önemli yaklaşımları da ortaya çıkaran blok olmuştur.

3.2.1. Yönetimsel krizler ve kamu yönetiminde etkinlik arayışı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı 1980’li yıllara kadar altın çağını yaşamış ve dünyada büyük bir kabul görmüştür. Bu alanda etkin olan teoriler ve yaklaşımlar, Taylor’ın klasik yönetim anlayışı bir yanda Weber’in bürokrasisi diğer yanda yönetimsel yapılara yön vermiş ve düşünceleri etkilemiştir. Kamu yönetimi anlayışı, ekonomik teoriler ve çevresel faktörlerin etkisiyle ciddi bir kırılma yaşamış ve son derece etkili tartışmalar ve yeni meydan okumalar sonucu kamu yönetimi anlayışında paradigma değişimi yaşanmış ve yaşanmaktadır.

1970'lerin ortasından itibaren hükümetler ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalmaya başlayınca, tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve kamu tercihi, vekalet teorisi gibi ekonomik teorilerin etkisiyle özel sektör değerlerinin, tekniklerinin kullanılması düşünceleri gündeme gelmiştir. Bu şekilde özel sektör menşeli yönetim fonksiyonunun, klasik kamu yönetiminden ve politika yapımından daha önemli olduğu görülmüştür (Tortop vd, 2010: 312).

3.2.1.1. Kamu yönetiminde kriz

Klasik liberalizm, tüm faaliyetlerin temelinde bireysel çıkarı gördüğünden, serbest rekabetin hakimiyetini de öngörmektedir. İnsanların ve toplumun isteklerinin en iyi tarzda gerçekleşebilmesi için, özel girişimciliğin serbest olarak işlemesini sağlamak yeterli olacaktır. Bundan dolayı, liberalizm, devletin iktisadi hayatta kişinin yerini alabilecek her türlü müdahalelerine karşı çıkmaktadır. Klasik liberalizm bu özelliklerini uygulamaya aktarabildiği oranda, bir çok ülkede uzun yıllar gündemde kalmış, ancak teorinin olumsuzlukları arasında yer alan bunalımlara yol açabilme özelliği peşini bırakmıştır (Özer, 2005: 146).

Krizlerin büyüklüğü ölçüsünce, eleştirisi ve bunalımı büyük olmuş, karşı tez olarak Marksizm ve sosyalizmi doğurmuştur. Görmez'in deyimıyla "kapitalizm krizlerden beslenen bir sistemdir". Bir sarmal içerisinde hareket eden liberalizm ve ekonomisi, krizler doğurmakta ama aynı krizler yeni fırsatlar yaratmaktadır.

"1920'li yıllarda ortaya çıkan ve 1929 yılında zirveye ulaşan büyük kriz, tüm dünyada önce ekonomik sistemi fonksiyonsuz kılmış, sonra sosyo-politik alanı etkilemiştir. Kriz mevcut ekonomi kuramının ciddi değişimini gündeme getirmiştir" (Özer, 2005: 147). Kuram Keynes'in tarihe geçen katkısıyla yeni bir döneme girmiş, devlet sistem içine yeniden dahil edilmiş ve devlete, talep yaratma, ekonomiyi düzenleme görevi verilmiştir. 1929 ekonomik krizinden bu şekilde kurtulma yoluna gidilmiş ve 1970'lere kadar geniş kabul görmüştür.

1973-1974 yıllarında OPEC üyesi ülkelerin Arap-İsrail savaşında ABD ve İsrail'e destek veren ülkelere petrol satışını durdurması ile ünlü petrol krizi patlak vermiştir. Bu dönem üçüncü dünya ülkelerin ve özellikle ağırlıklı olarak Arap-Müslüman blokun bağımsızlık kazandığı bir dönem olarak ortaya çıkmaktadır.

1970'den önce her şey değişti. Sömürge ülkeleri güçlerini geri çektiler ve üsler başarılı biçimde kapatıldı. Devrimci rejimler, Mısır, Irak, Tunus, Yemen ve Libya'da

monarşileri devirdiler ve Suriye, Cezayir, Sudan ve Güney Yemen’de yabancı güçler yönetimi el değiştirmiştir. Bu rejimler Batı ülkelerine başlangıcında ve devamında düşmandırlar. Bu süreç, Sovyet bloku tarafından ve Üçüncü Dünya toplantılarında kazandıkları ideolojilerle desteklendi (Issawi, 1978-1979: 6). 1970’lere kadar sınırlı ölçüde, Arap-İsrail krizlerine ve Ortadoğu bölgesiyle bağlantılı krizler ortaya çıkmış ve 1973 krizinin ayak izleri görülmüştür. Dördüncü Arap-İsrail savaşının patlak vermesi üzerine İran, Irak, Kuveyt, Katar, Suudi Arabistan ve Birleşik Arap Emirlikleri ham petrolün fiyatını 3.01 dolardan, 5.12 dolara yükseltmeye karar verdiler. Ertesi gün Arap petrol bakanları petrol üretimini düşürmeyi ve dost olmayan ülkelere ambargo teklifini yaptılar Arap ülkeleri öncelikle ABD ve Hollanda’ya karşı ambargo koydular (Issawi, 1978-1979: 15).

Issawi’nin ortaya koyduğu tablo esasen kapitalizme tarihi krizlerden birini yaşatanların Petrol zengini Arap-müslüman-üçüncü dünya ülkeleri olduğunu göstermektedir. ABD’de kısa bir süre içinde akaryakıt fiyatları % 25 artarken hükümet yollarda hız limiti getirmiş, olağanüstü dönemler için petrol stokları yapılmış ve alternatif enerji kaynakları arayışına gidilmiştir. Daha sonraki dönemde OPEC ülkeleri petrol satışına başlasalar bile bu krizin etkileri uzun süreli olmuş ve refah devleti anlayışını sarsmıştır. “Bu kriz gelişmiş ülkelerin petrole bağımlılığı sebebiyle ekonomilerinde ciddi çöküntülere yol açmıştır. Buna paralel olarak ülkeler ilk petrol fiyat şokunu takibeden ciddi ekonomik problemler ve stagflasyonla mücadele ederken, Keynesyen ekonomi düşüncesi ve onun devlete yüklediği temel rolün gözden düşüşü gerçekleşmiştir” (Hughes 2003: 10).

1930’lardan itibaren gelişmiş ülkelerde egemen olmaya başlayan Keynezyen ekonomi politikaları, hükümetlerin ekonominin yönetiminde ve sosyal politikalarda daha aktif rol almasını ortaya çıkarmıştır. Bu politikalar kapsamlı sağlık ve eğitim programları, sosyal güvenlik harcamaları, yaşlılara, ailelere, öğrencilere, çocuklara ve konuta yönelik sosyal hizmetler, devletin yapı ve faaliyetlerini genişletmiş ve refah devleti denilen bir olguyu ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 2012: 43).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının sorunlara çözüm üretmede yetersiz kalması ve bizatihi yaşanan sorunların kaynağı haline gelmesi nedeniyle ciddi itibar kaybına uğramıştır. Bu itibar kayıpları aynı zamanda siyasal iktidar değişikliklerini de beraberinde getirmiş ve yeni arayışlar hükümetlerin programlarına da yansımıştır.

“1980’ler, kamu hizmetlerinin değişimine ilişkin oldukça detaylı fikirlerle gelen İngiltere(1979), Kanada(1984), Yeni Zelanda(1984), Avusturalya(1983) hükümetlerine tanıklık etmiştir” (Hughes 2003: 49-50).

Tabii ki bu hükümetlere ABD’de Reagan’ın ve Almanya’da Kohl’ün iktidara gelişini de eklemek gerekiyor. Bu hükümetler geçmiş dönemdeki Refah devleti kurumları ve uygulamalarını ekonomik krizin nedeni olarak görmüş ve etkili kararlar almışlardır. Bu amaçla, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, refah politikalarının sınırlandırılması veya terk edilmesi, devletin ekonomi içindeki yerinin asli görevleri ile sınırlı tutulması, kamu kesiminin küçülmesi ve piyasa ekonomisinin kendi kurallarına göre işleminin sağlanmasına yönelik uygulamalar yapılmıştır (Eryılmaz, 2010: 235-236).

“Bu yaklaşım kısa zamanda diğer ülkelere de sıçramış, hatta Avustralya ve Yeni Zelanda örneklerinde olduğu gibi, sosyal demokrat hükümetleri bile etkisi altına almıştır” (Ömürgönülşen, 2003: 4).

3.2.1.2. Kamu tercihi teorisi

İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda yoğun olarak uygulamaya konan Keynesyen iktisat politikasının izleyen yıllarda ortaya koyduğu en önemli sonuç kamu harcamalarının önemli oranda artması ve kamu harcamalarının GSMH içindeki payının sürekli bir artış seyrine girmiş olmasıdır. Borçlanma ve para basmaya dayalı bütçe açıkları bir süre sonra, kamu harcamalarının artmasının bir nedeni olduğu gibi, aynı zamanda da bir sonucu olmuştur. Bu şekilde uygulanan politikaların sonuçları 1970 yılının başlarına kadar ekonomik büyüme ve refah artışı şeklinde olmuş, ancak bu politikaların etkisiyle bu tarihten sonra ortaya çıkan sorunlara karşı politika üretilmesi konusunda aciz kalınmıştır. Çünkü büyüme hızının gerilemesi, üretimde yaşanan darboğazlar, artan işsizlik ve yüksek enflasyonun bir arada yaşandığı stagflasyon süreci hiç hesaba katılmamış, bununla birlikte istikrarsızlığın kaynağı başka sebeplerde aranmış, yine aynı politikalarla istikrar çareleri aranmaya devam edilmiştir (Hepaksaz, 2007: 92).

Kamu tercihi (public choice), kamu kesiminde karar alma ve tercihleri analiz eden bir yeni ekonomi disiplininin adıdır. Geleneksel ekonomi biliminde sadece özel kesimde üretici ve tüketicilerin kararları ve tercihleri analiz edilmiştir. Kamu tercihi disiplini ise özel kesim dışında kamu kesiminde karar alma ve tercihleri analiz ederek ekonomi bilimine bir yenilik getirmiştir. Kamu tercihi nihayetinde siyasal karar alma sürecini ele alan bir disiplin olması nedeniyle incelediği konu politikadır (Aktan ve Bahçe, 2007: 7).

Rasyonel insan yaklaşımına dayalı ve insanın bencil davranışları, kendi çıkarını maksimize etme fikrine dayanan teori, ekonomik anlamda devletin başarısızlığına yoğunlaşmıştır. Rasyonel insan içerisinde hareket ettiği bir teşvik sistemi tarafından yönlendirilmelidir. Kendi arzuları ne olursa olsun, ceza içeren belli aktiviteleri yapmaktan alıkonulmalı ya da ödül içeren belli aktivitelere yönlendirilmelidir. “Havuç ve sopa” yöntemi eşeklere olduğu kadar, bilim adamları ve siyasetçilere de yol gösterir (Stigler, 1975: 171). Bürokratların, kamu yararı saikiyle motive olmak yerine, kendi bencil çıkarları ile motive oldukları varsayılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında bürokrasilerin iyi çalışmadığı görülmektedir. Çünkü kişiler, bireysel olarak bürokratik kurumda yalnız kendi çıkarlarını ve refahlarını artırmaya çalışmaktadırlar. Aynı şekilde

siyasetçiler de oylarını ya da parasını maksimize ederken kendilerine güvenilmemektedir (Hughes, 2003: 11).

Toplumsal aktörlerin birlikte bir kamu çıkarı peşinde koşmadıkları, bireyciliğin ve bireysel çıkarların gerçekleşmesi için çaba gösterirken toplumsal faydaya ulaşılacağı fikri egemendir. James Buchanan ve Gordon Tullock'un yer aldığı Virginia okulu ile Antony Downs ve George Stigler'in temsil ettiği Chicago okulu kamu tercihi teorisini geliştirmiştir. Yukarıda da belirttiğimiz şekilde keynesyen iktisat politikalarının başarısızlığı ve kısaca “devletin başarısızlığı” temeline oturan yaklaşımı geliştirmişlerdir. Kamusal aktörlerin tercihlerinde egemen olan ilkeleri ortaya koymuşlardır. Kamu tercihi teorisyenleri seçmen davranışlarını, baskı gruplarını, siyasi partileri ve bürokrasiyi incelemişler ve farklı saiklerle hareket ettiklerini ortaya koymuşlardır. Siyasal süreç içerisinde siyasal partiler oy maksimizasyonu, seçmenler fayda, bürokratlar kendi bütçe ve yetki alanını genişletme, baskı grupları ise rant azamileştirmesi için çalışmaktadırlar. Ancak bu çalışmalar nihayetinde devletin başarısızlığını doğurmuştur.

Kamu tercihi teorisyenleri genellikle en iyi çıktının piyasa güçlerine maksimum ve devlete minimum rol yükleyerek sağlanacağını ifade etmektedirler. Bu görüş biraz ideolojik ve teorinin herkes tarafından kabul edilen önermesi olmamakla birlikte, özel sektörün kamu ya da siyasal sektörden daha iyi olduğu genel kabul görmektedir. Kamu tercihi çok açık biçimde rekabete ve tercihe izin veren ya da mümkün olduğunca özel sektöre yönelten alternatifler sunmuştur (Hughes, 2003: 11). Erken kamu tercihi teorisinin standart argümanı, bürokrat ve siyasi aktörlerin bütçe artırımını eğiliminde oldukları ve bu nedenle piyasa dışı devlet kurumlarında savurgan harcamalar yaptıkları yönündedir. Bu durumu düzeltmek için, kamu yönetimini ele alan kamu tercihi teorileri rekabet, serbestleştirme ve özelleştirmeyi çözüm olarak teklif etmektedir (Zafirovski, 2001: 671). Kamu tercihi yaklaşımına göre, mevcut sorunlar karşısında en iyi çözüm, yönetim faaliyetlerinin mümkün olan en düşük seviyede karşılanmasıdır. Buna örnek olarak yerel yönetimler verilmektedir. Yerel yönetimler daha çok gözleme ve uygulamaya dayalı olarak faaliyet göstermektedir (Özer, 2005: 112).

Kamu tercihi teorisinin ilke ve araştırmaları geçmiş dönem klasik kamu yönetimi anlayışını derinden etkilemiştir. “Refah devleti” anlayışında yaşanan krizler ve devletin başarısızlığı üzerine kurulan yeni yaklaşımlar özellikle Aglo-Amerikan etkisindeki ülkelerde yaygınlaşan liberal ekonomik anlayışlar bir dizi etkileşimi beraberinde getirmiştir.

İngiltere’de Thatcher’in iktidara gelmesiyle başlayan süreç “yeni sağ” olarak adlandırılır ve muhafazakar iktidar döneminde kamu sektörü önemli ölçüde özelleştirilmiştir. Kamusal alanın küçültülmesi gerçekleştirilirken aynı dönemde

piyasalaştırılması da gerçekleştirilmiştir. Birçok sektör ve hizmet özelleştirilmiş olsa da, tüm kamu hizmetlerini özelleştirmek mümkün değildir. Ayrıca bazı kamusal hizmetler, yapısı gereği serbest piyasada rekabet ortamında sunulamamaktadır. Bu nedenle, bazı kamusal hizmetler, piyasaya aktarılamayınca piyasa değerleri ve mekanizmaları kamu sektörüne aktarılmaya çalışılmıştır (Al, 2008: 43).

Kamu tercihi teorisinde çözüm olarak yer alan devletin küçülmesi, serbest rekabet, serbestleştirme ve özelleştirme kavramları “yeni sağ” düşüncesi içerisinde önemli ölçüde yer almış ve hem İngiltere hem de Amerika’da Reagan döneminde uygulama imkanı bulmuştur.

Yine yerel yönetim tercihlerinde kamu tercihi yaklaşımının etkilerini görmek mümkündür.

Her yerel yönetim birimindeki hizmetlerin birleşimi ile her bir yerleşimin mevcut (sosyal, kültürel, coğrafi, etnik, iklim vb) özelliklerine bakarak vatandaşlar nerede yaşayacaklarını, alışveriş yapacaklarını, işyeri açacaklarını, eğitim alacaklarını vs. belirlerler. Böylece her birey, aile veya firma kendi tercihlerine en çok uyan yerleşim birimine yerleşir. Kısaca, kamu tercihi yaklaşımına göre, metropoliten alanlardaki siyasi parçalanma demokratiklik, kişisel tercihlerin tatmini, çeşitlilik, çoğulculuk, hizmet kalitesi, hizmet maliyeti açılarından daha olumlu sonuçlar elde edilebilir” (Özgür, 2008: 6).

Yerel yönetim birimlerinin ölçeğine ve hizmet ettiği alanının genişliğine ilişkin ölçüler farklı yaklaşımlara göre değişmektedir. Optimal hizmet alanı nedir? Denildiğinde bunun cevabını vermek çok kolay olmayacaktır. Kamu tercihinin bu konudaki teklifi rekabet ve etkinliği sağlayacak bir yerel yapının oluşturulması yönündedir.

Kamu tercihi teorisine göre, uzun vadede halkın başka belediyeler ve oradaki hizmetler konusunda bilgi alma durumu devam ettikçe ve yaratıcılık ile yeniliğin önü kesilmedikçe daha fazla yerel yönetim birimi olması -özellikle de aynı bölge veya metropoliten alanda küçüklü büyüklü sayısız birimin bulunması- israfa değil tam tersine kalitenin yükselmesine, hemşehrilerin tercihlerine uygun bileşiminde hizmetlerin sunulmasına, hizmet sunmada düşük maliyete ve diğer benzeri olumlu sonuçlara katkıda bulunacaktır. Buna göre, az sayıda belediye yerine birbirleriyle rekabet eder konumda çok sayıda belediye daha avantajlıdır (Özgür, 2008: 8).

3.2.1.3. Kamu yönetiminde etkinlik arayışı

Kamu yönetiminde etkinlik arayışı, özellikle bilimsel yönetimin tarihi süreç içerisinde ortaya çıkmasıyla popüler hale gelmiş ve hız kazanmıştır. Hemen hemen her

türlü yapısal reform girişiminde ya da yönetsel yeniden yapılanma ihtiyacında bir etkinlik arayışından bahsedilmektedir. Mal ve hizmet sunumunda etkinlik, özel sektör kuruluşlarında zaten en önemli değerlerden biridir. Etkin olma, kurumların değerlerden birini ya da bir kaçını takip etmesini teklif etmektedir.

Etkinlik ve verimlilik kavramları

Sunulan mal ya da hizmetin farklı süreçleriyle ilgisi dolayısıyla etkinlik kavramı farklılaşmakta ve tanımlanmaktadır (Aktan ve Özkıvrak, 1999: 12):

Teknik etkinlik, mevcut üretim faktörleri ile ne kadar çıktı elde edildiğidir. Teknik etkinlik temel alındığında, üretimde maksimum çıktıyı minimum maliyetle sağlayan birim teknik açıdan etkin olacaktır.

Kaynak kullanımında etkinlik, üretimde kullanılan kaynakların ne kadar israf edilmeden kullanıldığını ifade eder.

Kaynak dağıtımında etkinlik, üretim faktörlerinin hizmeti sunacak birimlere ne ölçüde eşit dağıtıldığını ifade eder.

Hizmet etkinliği, hizmetin miktarını değil kalitesini ifade eder.

Maliyet etkinliği, toplam maliyetlerin toplam üretim miktarına bölünmesi ile elde edilen ölçü maliyetlerin minimize edilme ölçüsünü gösterir. Yani maliyetlerin minimize edildiği ölçü maliyet etkinliğini ifade eder.

Teknolojik etkinlik, teknolojik yeniliklerin takip edilerek bu teknolojileri kullanmak yoluyla maliyetlerin minimize edilmesini ifade eder.

Etkinlik ve verimlilik kavramları literatürde birbirine karıştırılan, zaman zaman birbirinin yerine kullanılan kavramlardır. Etkinlik (efficiency), esasen bir örgütün ya da kurumun hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığının belirlenmesidir. Örgütün niteliğine göre kar amacı güden bir işletme için çıktılar üzerinde, kamusal bir kurum için ise örgütsel performansa yer verilmektedir. Üretkenlik Çıktı/Maliyet, etkinlik de Kar/Çıktı olarak formüle edildiğinde, temel etkinlik formülü şu şekilde oluşmaktadır (Tortop vd., 2010: 282):

$$\text{Çıktı/Maliyet} \times \text{Kar} / \text{Çıktı} = \text{Kar} / \text{Maliyet}$$

Bu formülle kar göz önüne alınmakta ve etkinlik, Kar / Maliyet oranı ile ifade edilmektedir. Örgütsel performansı formüle etmek gerekirse şu şekilde gösterilebilir:

Etkinlik = Standart Performans / Gerçekleşen Fiili Performans

Verimlilik (productivite) kavramını kısaca tanımlamak gerekirse, bir üretim sürecinde ya da amaçlara yönelmiş yönetim sürecinde girdilerle çıktılar arasındaki ilişkide en az girdiyle en yüksek çıktının elde edilmesi olarak belirtilebilir. Etkinlik ve verimlilik kavramları basit formüllerle ifade edilse bile, örgütün içinde bulunduğu çevre, sahip olduğu kaynaklar, örgütleniş biçimi gibi birçok etkenden etkilenmektedir. Böylesine farklı ve çok sayıda unsurdan etkilenen etkinlik, verimlilik kavramından da daha geniş bir içeriğe sahiptir. Etkinlik örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen performans boyutudur (Tortop vd., 2010: 283).

Yönetimde etkinlik arayışı

Etkinlik arayışının kaynaklarını devletin büyümesi ve modern devletin ortaya çıkışında aramak gerekir. Kamu yönetiminin siyasetten farklı kendine özgü bir yapısının olduğu iddiaları ile geçen ilk dönemlerde özellikle ABD’de daha iyi yönetimi ararken üzerinde durulan temel konu verimlilik arayışlarıydı. Verimlilik etkin bir yönetim tarafından sağlanacaktı (Öztürk, 2004: 4).

Verimlilik kavramı ise özellikle bilimsel yönetim yaklaşımının kurucusu kabul edilen Frederick Taylor’a uzanmaktadır. Taylor’ın “one best way” olarak meşhur olmuş ve her işi yapmanın her zaman “en iyi yolu” olduğunu ileri süren çalışmaları hala güncelliğini korumaktadır. Taylor yazdığı “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” adlı tarihe geçen kitabını yazmasının amacını üç maddeyle açıklamış ve ilk iki maddesinde verimliliğe vurgu yapmıştır. Özetlersek (Taylor, 2011: 13); günlük faaliyetlerde ortaya çıkan verimsizlik neticesinde tüm ülkenin katlanmak zorunda olduğu büyük kayba dikkat çekmek ve bu verimsizliğin çaresinin sistematik yönetimde yattığına ikna etmek amacıyla kitabı kaleme almıştır. Bu verimlilik arayışı işletmeler söz konusu olduğunda ön plana çıkarken, kamu sektörü ele alındığında kar amacı gütmeyen kuruluşların verimlilikten ziyade bir etkinlik arayışına yönelmesi gerektiğini rahatlıkla söyleyebiliriz.

Yukarıda kamu tercihi teorisi başlığı altında incelediğimiz şekliyle, özellikle refah devleti sürecinde devletin büyümesi, her alanda yaygın biçimde yer alması ortaya büyük bir organizasyonu çıkarmıştır. Refah devletinin eleştirisi farklı biçimlerde yüksek sesle ifade edilirken küçülen devletin tamamen ortadan kaldırılması mümkün olmadığına göre bu devleti etkin kılma arayışı ön plana çıkmıştır. Etkinlik arayışında özellikle Thatcher

dönemi İngiltere'si ön plana çıkmaktadır. Refah devleti döneminde etkinliğin sağlanamadığı genel kabulüyle reformlara girişilmiştir. Etkinlik sağlanamamasında, yönetim sisteminin yanında personel sayısı başlı başına bir sorun olarak görülmüştür. “Geleneksel uygulamalara ve bürokrasiye hücum edilmiştir. Kamu tercihi teorisyenlerinden etkilenen Thatcher, kamu çalışanlarına pek dostça davranmamıştır. Yeni hükümet, bürokrasiyi ayrıcalıklar içinde bürokratik kurallara boğulmuş, israf içinde yüzen, etkin olmayan bir yapı olarak görmüştür” (Al, 2008: 68).

İngiltere’de Rayner İncelemeleri olarak bilinen Etkinlik İncelemeleri (Efficiency Scrutinies) başlatılmış ve 1980 yılında Başbakanlık Etkinlik Birimi kurulmuştur. Bu İncelemelerde belirli bir kamu politikası ya da kamu faaliyeti tasarruf ve etkinlik yönünden incelenmiş, işlerin neden istenildiği gibi yürümediği tespit edilmiştir. Etkinlik, verimlilik ve tasarruf sağlamak için tavsiyelerde bulunulmuştur. Sorunlara çözümler önerilmiş, mutabık olunan çözümler uygulamaya konulmaya çalışılmıştır (Al, 2008: 71).

Türkiye’de 1991 yılında yapılan KAYA incelemesinde kamu yönetiminde bir yeniden yapılanma arayışı olduğu ve yapılanma çabalarına girişilmesi sonucu bu raporun hazırlandığı görülmektedir. Kamu yönetiminde yeniden düzenleme gereksinimi açıklanırken etkinlik önemli yer tutmaktadır:

Yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi değişik, ancak birbirine çok yakın kavramlarla anlamlandırılan sürekli yenilenme yaklaşımı, öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır. Gerçekten de kamu yönetimini yeniden düzenleme gereksiniminin gerisinde yatan temel neden; var olan sistemin işleyişinde beliren sorunları saptayarak; sistemi, öngörülen amaçları daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirebilecek bir niteliğe kavuşturmak düşüncesine dayanmaktadır (KAYA, 1991: 3).

Yine ABD’de Osborn ve Gaebler tarafından 1992 yılında yayınlanan “Reinventing Government” adlı eser ciddi bir kamu yönetimi eleştirisidir ve önemli ilkeler ortaya koymuştur. Hemen hemen bütün ilkeler daha etkin ve verimli bir devlet ya da yönetim arayışına yönelirken bunlardan “girdiler yerine çıktılarını finanse eden sonuç-odaklı hükümet/devlet” (results-oriented government) ilkesi ile “misyon odaklı hükümet/devlet”(mission-driven government) ilkesi, etkinlik arayışını en net biçimde ifade etmektedir.

Kamu mal ve hizmet üretiminde minimum düzeyde kaynak kullanılırken maksimum seviyede çıktı elde etmek gerekmektedir. Burada girdi miktarı kuşkusuz önemlidir ama onun kadar önemli olan bir başka faktör vardır. O da çıktının yani üretilen mal veya hizmetin miktarı ve kalitesidir. Girdilerin azaltılması çıktıların “kalitesiz” ya da az miktarda olmasını gerektirecekse bunun kamu yönetimi tarafından kabul edilmesi imkansız görünmektedir (Gökçe ve Kutlu, t.y: 79-80).

Etkinlik arayışı kamu yönetiminin bütün katmanlarını etkilediği gibi yerel yönetimler de bu arayıştan etkilenmiştir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile de yakından ilgilidir. Yerel yönetimlerin ortaya çıkması ve gelişmesini sağlayan en önemli ve temel unsur, hizmetlerde etkinlik ve demokrasi düşüncesidir. Hizmetlerde etkinlik, kamu hizmetlerinin zamanında yerine getirilmesi, ihtiyaca uygun olması ve kaynakların verimli bir şekilde kullanılarak belirlenen hedeflere ulaşılmasıdır (Kapucu, 2003: 302)

Yönetimde etkinlik arayışı 20. Yüzyılın önemli konularından biri olmuştur. Belki de sanayi ve teknolojiye hızlı gelişmeler çok kısa sürede bulunan çözümleri geçersiz kılmış, siyaset yapıcılarını zor durumda bırakmıştır. Topyekun yönetimi bir şirket kılmak mümkün olmadığına göre kamu sektörü bölümlere ayrılarak, kamu hizmetlerinin sunumu etkin kılınmaya çalışılmaktadır. Artık bir belediyenin çöp toplaması sıradan hale gelmiştir ve bu hizmeti en erken ve sürekli yerine getirmesinin yanında, çöplerin ayrıştırılması, ekonomiye kazandırılması ve çevreye etkisinin en aza indirilmesi toplumca istenen şeylerdir. Merkezi ya da yerel yönetimin görevlerini yerine getirirken etkinlik arayışı, kamu hizmetlerinin kalitesine yönelik beklentiler ve bu hizmetlerin standartlarının belirlenmesi vazgeçilmez hususlardır.

3.2.1.4. Yeni kamu yönetimi düşüncesi

Yukarıda ele aldığımız yönetsel krizler ve kamu tercihi teorisi sonrasında klasik kamu yönetimi düşüncesinde ciddi değişimler yaşanmış ve kamu yönetimi düşüncesinde bir paradigma değişiminden söz edilmiştir.

Bir paradigma değişikliğinden söz edildiğine göre, büyük bir değişim söz konusudur. Reformlarla ortaya çıkan yeni yaklaşımlar, çeşitli şekillerde adlandırılmış olsa da, Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) en kabul görendir. Adlandırmada, geleneksel “idare” (administration) anlayışından yeni bir yönetim (management) anlayışına doğru kayış söz konusudur (Al, 2008: 10).

Peki o halde bu yeni yaklaşımda “yeni olan nedir?” Bu soruya cevap vermek gerekmektedir. Buradaki tartışma, Yeni paradigma olarak tanımlanan YKY’nin, ‘*Kamu Yönetimi*’nden yeterince farklı olmasıdır.

YKY’nin yeni modeli, geleneksel kamu yönetimi modelinin yerini almıştır ve gelecekte kamu sektörü hem teori hem de pratikte kaçınılmaz biçimde işletme bazlı olacaktır. Geleneksel yönetim modeline dönüş ihtimal dahilinde görünmemekle birlikte, yeni yaklaşımın muhtemel sorunlarını belirlemek ve onlara çözüm bulmak önem kazanmaktadır” (Hughes, 2003: 45). İkinci dünya savaşı sonrası geliştirilen kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyeti teorileri önemli teorik temellerdir. Yönetimsel başarısızlığın nedenleri araştırılırken eşzamanlı özel sektördeki başarılar çok ta uzağa gitmeden çözümün ulaşılabilir olduğu adeta keşfedilmiştir. Bundan dolayı YKY’nin tek orijinli olduğunu söylemek mümkün değildir. Teori iki farklı görüşün (ekonomi ve yönetim teorisi) evliliği olarak görülmekte hatta bu konuda yaygın bir fikir birliği bulunmaktadır (Özer, 2005: 226).

Yukarıda kamu tercihi teorisini anlatırken ele aldığımız şekliyle, “özel sektörün başarısızlığı” düşüncesi üzerine kurulu Keynesyen ekonomi teorisine karşı Buchanan ve Downs gibi düşünürler “Devletin başarısızlığı” düşüncesi üzerine bina ettikleri ekonomik teoriyi ortaya koydular. Ekonomik-rasyonel insan kavramı teorisinin özünü oluşturmakta yönetimde yer alanlar, yönetilenler, bürokratlar, seçmenler, seçilenler ve partiler öncelikle kendi kişisel çıkarlarını yükseltmeye çalışmakta, kamu çıkarı gayesiyle hareket etmedikleri iddia edilmekte ancak kişisel çıkarların maksimizasyonu yönetimlerin amaçları gerçekleştirilmede etkinlik sağlayacak yol olarak gösterilmektedir. Dolayısıyla devlet müdahalesine karşı çıkan bir ekonomi anlayışı ve bu paralelde bütün klasik devlet, yönetim ve bürokrasi yaklaşımlarının değer kaybetmesi yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesine ilişkin olarak önemli bir formülasyon reformlara öncülük eden Dünya Bankası ve OECD’de çalışmış önemli uygulayıcılardan olan Holmes ve Shand tarafından yapılmış ve YKY’nin ilke ve stratejileri belirlenmiştir (Hughes, 2003: 53):

- Karar verme sürecine daha stratejik ve sonuç odaklı (etkinlik, etkililik ve hizmet kalitesi) bir yaklaşım,
- Katı merkezi hiyerarşik kurumları desantralize(yerelleşmiş-adem-i merkezi) yönetim ortamıyla yer değiştirme; kaynak tahsisi ve hizmet sunum kararları sunum noktasına en yakın yerde alınacak, bilgilere daha kolay ulaşılacak, müşteri ve diğer çıkar gruplarının görüşlerine daha kolay ulaşılacaktır.

- Maliyet etkin çıktı politikaları sağlayabilecek kamu görevlerini yönetmede alternatifler bulmak için esneklik,
- Açık performans sözleşmesi gibi performansı geliştirecek biçimde sorumluluk ve yetkiyi birleştirmeye odaklanma,
- Kamu sektörü kurumları içinde ve birbirleriyle rekabet ortamı yaratma;
- İdare eden hükümetin dış değişiklik ve muhtelif çıkarlara süratli, esnek cevap vermesi için stratejik kapasitesini güçlendirme,
- Sonuçlar ve tüm maliyetlere ilişkin raporlamada son derece hesapverebilir ve şeffaf olma,
- Değişiklikleri desteklemek için hizmet çapında bütçeleme ve yönetim sistemi oluşturma.

Yukarıdaki YKY'nin öncelikleri olan kavramlar, klasik bürokrasi anlayışını sarsarken geleneksel yönetim anlayışının yabancı olduğu esneklik, rekabet, performans gibi yeni kavramlara yer verilmiştir. Yine yerelleşme (desantralizasyon) düşüncesi önemli yeni seçeneklerden biri olarak ortaya konulmuştur. “Weberyen bürokrasi anlayışı üretimin, gelişmenin karşısında engel olarak tanımlanmaktadır. YKY taraftarları, modern Weberyen bürokrasiyi kendi silahıyla vurmaya çalışmışlardır. Verimliliği sağlamak üzere inşa edilen bürokrasinin, verimsizliğin kaynağı olarak gösterilmesi kayda değer bir durumdur” (Al, 2008: 15).

Türkiye’de 1980’li yıllarda Özal hükümetleri sivil yönetime geçişle birlikte parti programında da yer aldığı şekliyle serbest teşebbüs, din ve vicdan hürriyeti temelli ekonomik ve siyasi uygulamalar yapılmış, ülke ekonomisi dış rekabete açılırken aynı zamanda kamu sektöründe faaliyette bulunan kuruluşları özelleştirme düşüncesi gelişmiştir. Ancak özelleştirme konusu 1982 Anayasa’sında yer almadığı için uzun süre düşünülen özelleştirmeler yapılamamıştır. Bu konuda en önemli örnek PTT bünyesinde bulunan Telekom’un özelleştirilmek istenmesine karşın anayasal ve yargısal engeller sebebiyle bu hedef uzun süre gerçekleştirilememiştir. Yine serbestleştirme benzeri uygulamalar tekel niteliği taşıyan TEKEL, ÇAYKUR, TEK, TELEKOM, TRT gibi kamu kuruluşlarının piyasadaki hakimiyetine son verilerek piyasada rekabete açılmaları YKY paralelinde gelişmeler olarak kaydedilebilir.

21. Yüzyılda bilgi teknolojilerindeki gelişmeyle beraber giderek bir ağ toplumuna dönüşen dünyamızda ve buna bağlı olarak yaşanan sosyal dönüşümler neticesinde ortak insanlık bilincinin gelişiminin devlet yapılarına, kamu yönetimi anlayışına ve hizmetlerin yürütülme biçimine damgasını vuracağı söylenebilir. Bu bağlamda batı ülkelerinde yirmi yılı aşan bir süredir esen “Yeni Kamu Yönetimi” rüzgârı Türkiye’yi de, siyasi partilerin reform programlarını da etkilemiş, ancak bir türlü ülke şartlarıyla uyumlu ve kapsamlı bir “reform programı” geliştirilememiştir.

YKY anlayışının yaygın biçimde etkilediği ülkelerde önemli araştırma ve raporlar ortaya konulmuş ve bu raporlara dayanarak değişim stratejileri geliştirilmiştir. ABD’de Osborne ve Gaebler, 1992 yılında yayınladıkları “Reinventing Government” çalışması *meşhur on ilkenin* ortaya konulmasıyla bir manifesto niteliğindedir ve daha sonraki Clinton-Al Gore birlikteliğinde Al Gore raporuna kaynaklık etmiştir. Osborne ve Gaebler ciddi gözlemler sonunda tek tek devlet kurumlarını incelemiş ve etkileyici bir eseri ortaya koymuşlardır. Esasen devletin başka bir şeye dönüştürülmesi değil ama başka bir gözle yeniden gözlemlenmesi söz konusudur.

Osborne ve Gaebler’in, “*İnanıyoruz*” biçiminde ifade ettikleri beş yaklaşım çok önemlidir: “İlk olarak devlete inanmaktadırlar çünkü bütün medeni toplumlar bir şekilde devletin farklı formuna sahiptirler. İkincisi, medeni toplum etkili bir devlet yapısı olmadan etkili biçimde işleyemeyecektir. Üçüncüsü, kamuda çalışan insanlar değil, onların içinde çalıştıkları sistem problemdir. Dördüncüsü, ne geleneksel liberalizm, ne de geleneksel muhafazakarlık yönetimlerin karşılaştıkları sorunlarla çok ta fazla ilişkili değildir. Beşincisi ise, eşitlik ve yani bütün Amerikalılar için eşitlik çok önemlidir” (Osborne ve Gaebler, 1992: xviii).

“Girişimci devlet” kavramı ön plana çıkmaktadır. Yeni kamusal sektörü keşf ve icat ederken Drucker, Deming gibi işletme yönetimi teorisyenlerinden önemli ölçüde etkilenmişlerdir. İlkeler on bölüm halinde başlığında özetlenecek biçimde ortaya konulmuş, piyasa odaklı, sonuçlara yönelmiş, harcayan değil kazanan, rekabete açık, müşteri odaklı ve desantralize(adem-i merkezileştirilmiş) olmuş bir yönetim aygıtı ortaya koyulmaktadır. Bürokrasinin iflası odaklanılan önemli bir alandır. Kurumlar son derece esnek ve adapte olma yeteneğine sahip olmalıdır. Yüksek kalitede mal ve hizmet sunan kurumların ödenen paranın her kuruşuna cevap vermeleri gerekmektedir. Yine kamu kurumları tekdüze olmayan birimlerle tercihler ortaya koyarak müşterilerine cevap vermeli, emreden değil ikna ve teşvik eden olmalı, çalışanlarına amaç ve kontrol hatta

sahiplik duygusu vermelidir. Dahası kurumların vatandaşlarına sadece hizmet etmek yerine onları yetkilendiren durumunda olması gerekmektedir (Osborne ve Gaebler, 1992: 15).

“Reiventing Government” çalışması içerisinde çok sayıda örnek ve araştırmaya dayalı önemli prensipler ortaya koyarken, o dönem ABD’sinin içinde bulunduğu bilimsel yoğunluğu, yönetim alanındaki arayışları ortaya koymakta; bununla YKY yaklaşımını adeta bir analitik pratiğe oturtmaktadır.

Yine İngiltere’de Thatcherizmin en önemli sonuçlarından birisi de YKY düşüncesinin uygulamaya aktarılması olmuştur. İngiltere’de, “gelecek adımlar” (next steps) kurumlarının oluşturulması, bakanlar için bilgi yönetim sisteminin kurulması, öncelikli mali yönetim sisteminin oluşturulması, vatandaş sözleşmeleri, açık yönetim, piyasa testleri ve bunların denetimi uygulamaya sokulan bazı YKY öncelikleri olarak dikkat çekmiştir (Özer, 2005: 277).

Türkiye’de ise bu alanda araştırmaya dayalı raporlar ortaya konulduğunu söylemek güçtür. Küresel ölçekte 21. Yüzyıla kadar etkili olan YKY yaklaşımı ancak son yıllarda ülkemiz gündemine kurallar bağlamında girebilmiştir. Bu arada anayasada yapılan değişiklikler özelleştirmelerin önünü açmış ve nihayet, KİT’ler önemli ölçüde özelleşirken yürürlüğe konulan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İhale Kanunu benzeri kanunlar, stratejik yönetim, performansa dayalı bütçe esasları, hesap verebilirlik ve ihale yöntemlerinde rekabetin artırılması yöntemlerine yer vermiştir.

3.2.1.5. Yeni kamu hizmeti anlayışının getirdiği eleştiri

Bugün kamu hizmeti kavramı klasik anlamından çok farklı bir alana kaymıştır. Hatta yönetimin yeniden yapılanması ve özel sektör uygulamalarının kamuya uyarlanması olan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ilkelerine bir eleştiri mahiyetinde tezahür eden Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı önemli ölçüde taraftar bulmuştur.

Yönetenler ya da kamu görevlileri hizmet sunumunda yeni anlayışlara yönelmişlerdir. “Müşteri memnuniyeti”, “kar”, “kamu çıkarı” ve benzeri kavramları yeniden tartışılır hale gelmiştir. Yöneticiler, “konuşmak (telling)” yerine “halkı dinleyerek (listening)” ve “dümen tutma (steering)” yerine, “hizmet ederek (serving)” çok daha fazla kazanacaklarının farkına vardılar. Vatandaşlar ve kamu görevlileri ortak problemleri belirleyip çözmek için işbirliği içerisinde çalışmaktadırlar” (Denhardt and Denhardt, 2007: 3).

Denhardt, buradaki ifadeleriyle Osborn ve Gaebler'in "dümen tutan (steering) devlet" anlayışına da eleştirel bir gönderme yapmaktadır.

Denhardt ve Denhardt (2007: 42), Yeni Kamu Hizmeti adlı eserinde yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına ciddi eleştiriler getirmiş ve ilkelerini sıralamıştır. Bu ilkelerini aynı zamanda kitabının bölüm başlığı haline getirerek incelemiştir;

- a) *Tüketiciye değil vatandaşa hizmet etmek*; kamu yararı bireysel çıkarların toplamından ziyade paylaşılan değerler hakkındaki diyalogdan doğar. Bu nedenle kamu görevlileri sadece müşterinin taleplerine cevap vermek değil, vatandaşlar arasında güven ve işbirliğini tesis etmek üzerine odaklanmalıdır.
- b) *Kamu çıkarını arama*; kamu yöneticileri kolektif, paylaşımcı bir kamu yararı nosyonu oluşturmalıdır. Hedef, bireysel tercihlerle kolay çözümler bulmak değil, daha ziyade ortak bir fayda ve sorumluluk ortaya çıkarmaktır.
- c) *Vatandaşlığı girişimciliğe tercih etme*; kamu yararı kamu görevlileri tarafından daha iyi geliştirilebilir ve vatandaşlar eğer kamu parası kendilerinin olsa girişimci yöneticilerden daha fazla topluma anlamlı katkılar yapmayı taahhüt ederler.
- d) *Stratejik düşünmek ve demokratik hareket etmek*; kamu ihtiyaçlarını karşılayan politika ve programlar, kolektif çabalar ve işbirlikçi süreçlerle vatandaşın ihtiyaçlarını daha etkili ve sorumlu şekilde karşılamalıdır.
- e) *Hesap vermenin basit olmadığını farkına varmak*; Kamu görevlileri piyasaya göre daha dikkatli, yasalara ve anayasaya, topluluk değerlerine, siyasi ilkelere, profesyonel standartlara ve vatandaş çıkarlarına uygun hareket etmelidir.
- f) *Dümen tutma yerine hizmet etme*; kamu görevlileri için, toplumu yeni bir yöne doğru yönlendirmek veya kontrol etmekten ziyade paylaşarak ve değer bazlı liderlikle vatandaşın ortak çıkarlarını, ihtiyaçlarını karşılamak gittikçe önem kazanmaktadır.
- g) *Sadece verimliliğe değil insana değer vermek*; Kamu örgütleri ve içinde yer aldıkları ağlar, işbirliği halinde faaliyet gösterirler. Bu yapı tüm vatandaşlar tarafından kabul edilen bir liderlik altında işlerse uzun vadede başarılı olabilecektir.

YKH'ne göre, demokratik bir toplumda demokratik değerler, yönetim sistemi içinde yüceltilmesi gereken kavramlardır. Etkinlik ve verimlilik unutulmamıştır ancak daha geniş bir perspektiften demokrasi, toplum ve kamu yararı çerçevesi içinde ele alınması gerekmektedir. Yönetimsel performansı değerlendirirken kullanılacak yeni standartlara ihtiyaç olduğu yaklaşımın önermelerinden bir başkasıdır. Geleneksel kamu yönetiminden doğan yasal ve siyasi standartlar yanında YKİ'nin önerdiği piyasa ve

ekonomi kökenli standartlarla YKH'nin önerdiği demokratik ve sosyal standartlara ihtiyaç vardır (Genç, 2010: 158).

Sınırlı düzeyde incelediğimiz yeni kamu hizmeti yaklaşımı neo-liberal çerçevede ortaya çıkan YKY yaklaşımına bir eleştiri olarak görülebilir. Kamu hizmet teorisine burada değinerek bu alanın bir teorisinin de olduğunu ortaya koymuş bulunmaktayız. Bu ilkeler çerçevesinde merkezi yönetimin ya da yerel yönetimlerin üslendiği görevleri yeniden tanımlamak ve daha demokratik ve insancıl yaklaşımla ele almak gerekmektedir. YKY klasik kamu yönetimini eleştiriye tabi tutarken piyasalaşmayı ön plana çıkarmıştır ve bu haliyle neo-taylorist bir yaklaşım olmakla eleştirilmektedir. Taylorizme, Elton Mayo'nun başını çektiği İnsan İlişkileri Yaklaşımının getirdiği eleştirilere benzer biçimde, YKH yaklaşımı, YKY-YKİ yaklaşımını insani ve demokratik gerekçelerle eleştiriye tabi tutmakta ve "hizmet, kamu yararı, vatandaş" kavramlarına dönüş yapmaktadır. Henüz bu eleştirilerin etkisinin sınırlı olduğunu da belirtmekte yarar vardır.

3.2.2. Yerel özerklik düşüncesi

"Muhtariyet (Autonomie-Autonomy) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik, bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleşmesinde ve insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılmakta, bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığı ile yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar görülmektedir" (Tortop, 1988: 18). Özerklik kavramı kendi başına karar alma ve bu kararı müdahale olmadan uygulama yeteneğidir. Aynı zamanda özerklik, merkezden yönetimin ağırlaşan yükü nedeniyle ve bürokratik örgütlenmedeki aksamalar dolayısıyla ortaya çıkan problemleri gidermek veya azaltmak için düşünülen bir çözümdür. Bu bağlamda hizmetlerin tarafsız biçimde yürütülmesinde ya da ekonomik kararların müdahale olmadan alınmasında özerklik anlayışı ön plana çıkabilmektedir.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkmalarından günümüze katedilen mesafede ön plana çıkan kavramlar yerel özerklik ve yerel demokrasi kavramlarıdır. Yerel demokrasi, köklerini 19. Yüzyıldan almakta ve kaydadeğer bir geçmişe sahip olmaktadır. "Tocqueville'den başlayarak yerel özerkliğin(local self-government) demokratik yapı ve uygulamaların temel bir bileşeni olduğuna yönelik siyaset teorisinde güçlü normatif tartışmalar yapılagelmektedir (Örneğin bkz. Tocqueville, 1968; Mill,1991; Weir ve Beetham, 1999). Bu nedenle yerel özerkliğin demokrasinin teori ve uygulamasıyla bağlantılı olarak siyaset bilimi içerisinde önemli bir kavram olduğu göz ardı edilemez. Mill'e göre, yerel demokratik temsil kuruluşları, merkezi kuruluşlara nazaran, halkın

daha geniş kesiminde siyasi yeteneklerin geliştirilmesi fırsatına sahiptirler (Pratchett, 2004: 358-360).

Keleş ise (1995: 3), “Avrupa ülkeleri için, yerel yönetimlerin demokratik gelişmedeki rolünün kanıtlanabilmesi için, Alexis de Tocqueville’in yazdıklarına bakmaya gerek olmadığını” söylemektedir. Ona göre, “yerinden yönetim ve dayandığı ilkeler, Avrupa’nın günlük yaşamına ve kamu bilincine mal olmuş değerlerdir. Yerel özgürlükler, Avrupa’da yurttaşların hak ve özgürlüklerinin mantıksal ve zorunlu bir ögesini oluştururlar. Bu anlayış çerçevesinde, özerk yerel yönetim kavramı, insan haklarının ve demokrasi ilkelerinin ayrılmaz bir parçasıdır. Korunması ve sürekli geliştirilmesi zorunluluğu vardır”. Yerel özerklik genellikle yerel demokrasi ile eş anlamlı bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Demokrasi artık yerel ya da genel biçiminde ayrıma tabi tutulmaktan ziyade yerel düzeydeki yerel özerklik arayışının ve yine katılım, yönetim gibi ifadelerle yeni kavramların kullanılır hale geldiğini söylemek gerekir.

“Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır” (Keleş, 2012: 54). Bu noktada egemenlik erkinin bütününe ilişkin önemli bir sorun ortaya çıkmaktadır. Bir ülkenin bütünlüğü içerisinde yerel topluluk ve yönetimlere ne ölçüde özerklik verilecektir? “Egemenlik sorunu yerel özerkliği izafi bir kavram haline getirmektedir. Çünkü yerel özerklik belli siyasi hususlarda bir kontrol derecesini ifade ederken, özellikle bir bölgede tümüyle yoksa, ulusal ve yerel birimler arasında belli alanlarda yetkiye ilişkin sürekli bir gerilim olacaktır” (Pratchett, 2004: 362). Görmez (1997: 70), “yerel özerkliğin tanımında merkezi otoritenin koyduğu sınırlar içerisinde yerel halkın kendi kendini yönetmesi ilkesini temel alırken, yerel demokrasi ile yerel iktidarın kastedilmediğini” belirtmektedir. Tortop (1988: 19) ise, “özerkliğin boyutlarının Anayasa ve yasaların sınırları içinde kalacağını belirtmekte ve yasaları olumsuz yorumlayarak ülke çıkarlarına ters kararlar almanın özerlikle bağdaşmayacağını” belirtmekte ve “özerkliğin hizmetlerin daha iyi yürütmesi için var olduğunu” ifade etmektedir.

Gerçek bir özerkliğin söz konusu olması ve yerel idarelerin özerkliğinden söz edebilmek için gerekli üç koşul şu şekildedir (Tortop, 1988: 22-23):

- Kesin karar alma yetkisi; özerk bir kuruluş kesin kararlar alabilmelidir. Bu kuruluşların aldıkları kararlar, üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmamalıdır.
- Organların bağımsızlığı; yerel idarelerin sorumlu personeli, merkezi idare karşısında bağımsız olmalıdır. Özerk bir yönetimin organları seçimle işbaşına gelmelidir. Özerkliğin en önemli koşullarından birisi, organlarının seçimle işbaşına gelmesidir.
- Parasal olanakların bulunması; yerel idareler, kendilerine yeterli parasal olanaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar.

Tortop burada, özerklik için gerekli şartlardan “organların bağımsızlığı” seçeneğini ortaya koyarken, devamında organların seçimle iş başına gelmelerini bağımsızlığın dayandığı en önemli olgu olarak açıklamaktadır. Keleş (2012: 54) ise, “yerel özerkliğin iki yönünden” bahsetmekte; “birincisinin yerel organların merkezle olan ilişkilerini ilgilendirdiğini ve yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde merkezden tümüyle bağımsız olmalarının beklenemeyeceğini ileri sürmektedir. Keleş’e göre “bağımsızlık özerklikten farklı bir kavramdır ve asıl olan yerel birimlerin, kendi işlerini, özegin karışması olmaksızın, kendi olanaklarıyla görebilmeleridir”. Yerel özerkliğin ikinci yönü ise, “yerel yönetimlerin, yerel toplulukla, yani halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Seçilmiş yerel organların halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır”.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı ve özerk yapıda gelişimi ülkelerin geçmiş yönetsel deneyimleri ile gerçekleşmiştir. Özellikle demokratik ülkelerin deneyimleri çok önemlidir ve yerel özerklik kavramı bu ülkelerle birlikte anılmaktadır. Yerel özerklik sosyal ve siyasi kimlikle birlikte değerlendirilecekse eğer, geleneksel yerel yönetimin farklı seviyelerinde gerçekleşebilir. “Siyasi düşüncenin liberal geleneği içerisinde, özerklik meselesi, temel olarak, kollektif karar vermeyle ilişkili olan demokrasinin aksine bireyin özgürlüğüyle ilişkilidir. Özerklik analizi, yerel yönetim kurumlarından başka bir alana kaydığında, yereldeki demokratik uygulamaları anlamayı sınırlayan muğlak ve değişken bin konsept haline gelmektedir” (Pratchett, 2004: 368).

Ülkelerin siyasal ve yönetsel yapısı da yerel özerkliğin genişleyebileceği alanı belirlemektedir.

Üniter ve federal devletlerde gücün, merkezle, merkez dışındaki odaklar arasındaki paylaşımı genellikle ters yönde seyretmektedir. Şöyle ki; üniter devletlerde merkezdeki yetkiler, yetki genişliği ve yerel yönetimler vasıtasıyla merkez dışındaki odaklara devredilmek suretiyle bir denge oluşturulmaya çalışılmaktadır. Buna karşın federal devletlerde, federe devletlere devredilmiş olan yetkiler merkezleştirilmek suretiyle bu denge oluşturulmaya çalışılmaktadır (Karaarslan, 2007: 28).

Bir diğer önemli konuya değinmek gerekirse, Dünyada kriz dönemlerinde ya da büyük savaşların doğurduğu karmaşada yerel topluluk ve yönetimlerin özerkliği meselesi ihmal edilebilmektedir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sırasında topyekun saldırı ya da ülke savunmasına yönelik devletler yerel sorunları ikinci plana itmişlerdir. Yerel demokrasi anlayışının zenginleşmesi ve yerel özerklik düşüncesinin filizlenmesinin, normal zamanlarda, işlerin iyi gittiği dönemlerde gerçekleştiğini söylemek yanlış olmasa gerektir. Ancak şunu da eklemek gerekir ki, yerel yönetimlerin özerkliği demokratik yönetime sahip olmayan toplumlarda mümkün olmamaktadır.

Yerel özerklik anlayışı özellikle Avrupa Konseyi tarafından uzun süredir gündemde tutulmuş ve önemli ilkeler ortaya konulmuştur. Bu konu Avrupa Birliği aday ülke statüsü nedeniyle Türkiye'yi de çok yakından ilgilendirmektedir. Bu nedenle Avrupa Yerel Özerklik Şartını inceleyecek ve Türkiye'nin bu şart karşısındaki durumunu ele alacağız.

3.2.2.1 Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı

Avrupa Konseyi yerel özerkliğe ilişkin ilkeleri uzun süre tartışmış ve geçmiş dönemlerde önemli ilkeler ortaya koymuştur. Avrupa konseyi, 1950'li yıllardan bu yana, yerel yönetimlerin özerkliği konusuna ayrı bir önem vermiştir. Konsey'in bu alandaki çalışmaları, 1985 yılında, yetkili organlarının, Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı'nı benimsemesiyle önemli bir aşamaya ulaşmıştır.

Yerel Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturuyor. Çünkü bu Şart ona taraf olan devletleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve akçal yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlayıcı kurallar içermektedir (Keleş, 1995: 4).

AYYÖŞ'nin 3. maddesinde özerk yerel yönetim kavramı şöyle tanımlanmıştır:

Özerk yerel yönetim, yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. Bu tanımdan önce 2. Maddede Şart önemli bir şartı da koymuş bulunmaktadır ve özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla bağlı olarak anayasa ile tanınmasını ilke olarak benimsemiştir (Council of Europe, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>).

Şart yerel yönetimleri, herhangi bir demokratik rejimin ana kuruluşlarından biri olarak tanımlamakta ve yerel özerkliğin güvenceye alınmasının ve güçlendirilmesinin, demokrasi, katılım ve yetkilerin yerelleştirilmesi ilkelerine dayanan bir Avrupa inşasına önemli katkı sağlayacağını ifade etmektedir. Şarta göre, kamu işlerinin yürütülmesine vatandaşların katılma hakkı, tüm Avrupa Konseyi üyesi ülkelerce paylaşılan demokratik ilkelerden biridir ve bu hak yerel düzeyde doğrudan uygulanabilecektir. Gerçek sorumluluğa haiz yerel yönetimin varlığı etkili ve vatandaşa yakın bir yönetim için önşarttır (Pejanovic, t.y: 216).

AYYÖŞ Avrupa Konseyinin yerel yönetimlere bakışını net biçimde ortaya koymaktadır. Yerel otoritelerin varlığı üye ülkeler açısından özellikle anayasalarında teminat altına alınmalıdır. Bu teminat sadece tek yönlü merkezi yönetimin irade beyanıyla olmayacak, aynı zamanda yerel yönetimlerin de kendilerine ya da mali kaynaklarına ilişkin kararlarda irade beyanı mümkün olmaktadır. Görevlerine ilişkin hüküm “Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır”(md.4) biçiminde yer almıştır. Bu hükme göre yerel yönetimler genel yetkili olmakta ve görevi olmayan konuların mevzuatta belirtilmesini aksi takdirde yetkili olduğunu ortaya koymaktadır.

“Yerel otoriteleri doğrudan ilgilendiren hususlarda olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılması” ve “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaması”(md.5) kritik önemde hükümlerdir. Bu iki hüküm yerel yönetimlere adeta temyiz kudreti tanıırken gerçek bir “yönetimsel varlık” tanımlaması yapmaktadır. Yerel yönetimleri ilgilendirilen hususlarda kendilerine danışılacak ve yine yerel yönetimlerin sınır ya da alan yönetimine ilişkin düzenlemelerde kendilerine referandum biçiminde sorulacaktır.

Yerel özerkliğin en önemli unsurlarından birisi de yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olması idi. Mali kaynaklar konusunu Şart 9. Maddede düzenlemiş ve

önemli ilkeler getirmiştir. Madde “Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklar sağlanması, mali kaynakların anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olması ve kaynakların en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanması” hükümlerini getirmiştir. Mali kaynakların görevlerle orantılı olması ve yerel yönetimlerin kendi kararları ile gelir toplayabilmeleri özerk bir yerel yönetim için vazgeçilmez konulardır ve teminat altına alınmış bulunmaktadır.

Özerklik Şartının öne çıkan ve belki de temel bir ilkesi, “subsidiarity” yani “hizmette halka yakınlık” ya da “ yerellik” ilkesidir. Hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülmesi, demokrasi anlayışının bir gereğidir. Hizmette en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Böylece hizmetin yönetimine halkın en etkili biçimde katılımı ve hizmetin yönetimini halkın en etkili biçimde denetimi olanaklı olur (Şinik, 2007: 46).

AYYÖŞ’te yer alan en kritik önemdeki hüküm ise 11. Maddede yer almaktadır. Maddeye göre, “yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirtilmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurmak hakkına sahip olacaklardır”. Şartı kabul eden üye herhangi bir ülke, sorunu sadece kendi iç işi olarak görmeyecek, ortaya çıkabilecek yönetimler arası bir uyuşmazlık yargı makamları nezdinde başvuru konusu olabilecek, ülke içerisinde çözülmediği takdirde Adalet Divanı ya da İnsan Hakları Mahkemesine götürülebilecektir.

3.2.2.2. AYYÖŞ’e Türkiye tarafından konulan çekinceler

1985 yılında kabul edilen Şart, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde uygulamaya esneklik tanırken ulusal anayasa ve yasalara atıflar yapmakta, ülkelerin bazı sınırlamalar koyabileceklerini belirtmektedir. 12. Madde, akit tarafların I. bölümündeki paragraflardan en az on tanesi tadad ettiği maddelerden seçilmek kaydıyla en az yirmi paragrafı imzalamasını şart koşmuştur. Bununla hem zorunlu kabul edilecek maddeler sayılırken aynı zamanda bunun dışındakilerin çekince yoluyla imzalanmayabileceğini öngörmüş bulunmaktadır.

Türkiye’nin çekince koyduğu maddeler şu şekildedir (Bulgan, 2008: 84):

- 4.6. Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.
- 6.1. Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hanel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.
- 7.3. Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.
- 8.3. Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.
- 9.4. Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.
- 9.6. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.
- 9.7. Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir.
- 10.2. Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.
- 10.3. Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.
- 11.1 Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Türkiye Şart'ı 21.11.1988'de imzalamış, 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun ile onaylamış, ve 01.04.1993 tarihinde yürürlüğe koymuştur. Bu tarihten sonra kısa sürede kanunlarda değişiklik yapıldığını söylemek mümkün değildir. Ancak 2002 yılı ve sonrasında gerçekleşen bir dizi yasa ile (5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu), önemli değişiklikler yapıldığını ama AYYÖŞ'e konulan çekincelerin kaldırılmadığını görmekteyiz.

Bu konudaki araştırmalar, çıkarılan mevzuatla çekincelerin önemli ölçüde ortadan kaldırıldığını ve yerel özerkliğe ilişkin önemli bir sorun kalmadığını ileri sürmektedir. Buna karşın anayasal bir değişiklik yapılmadan ve yasalarda garanti hakem kurumlar öngörmeden konulan hükümler uygulanabilir olmaktan çok uzakta kalmaktadır. Çekince

konulan maddelerden sadece 11. Madde de yer alan “özerk yönetim ilkelerine riayetinin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma” hakkını Zorluoğlu'nun (2011: 47), incelediği şekliyle Anayasanın 125. Maddesinde yer alan “idarenin yaptığı her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” hükmü ile çözümlenmiş gibi düşünmek mümkün değildir. Öyle olsaydı çekince koymanın bir anlamı olmaması gerekecektir. Merkezi yönetimin yaptığı değişiklik ya da yerel yönetime ilişkin koyduğu kurallar yasama yetkisinin kullanılması yoluyla çıkarılan kanunlarla gerçekleşmekte, dolayısıyla yerel yönetimin bu şekliyle yargıya gitme yolu kapalı bulunmaktadır.

Kuşkusuz yargısal denetim, en iyi biçimde, yerel yönetimlerin anayasa mahkemelerine gitmesi yoluyla gerçekleşebilir. Almanya, Macaristan, Avusturya, Belçika ve Portekiz bu hakkı tanımış ülkelerdir. Fransa ve Türkiye’de ise yerel yönetimler bu haktan dolaylı olarak yararlanabiliyorlar. İspanyol Yerel Yönetimler Temel Yasası’nın 119. Maddesi ise, hükümetin ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden eşit sayıda üyeden oluşan bir komitenin, anayasa mahkemesine başvuru için yetkili olan organlarla ilişki kurmasına olanak tanıyor (Keleş, 1995: 17).

Yerel Özerklik Şartı’nın birçok ilkesini benimsemiş olmasına karşın, Türkiye’nin bu önemli konularda çekinceler koymuş olması, yerel demokrasinin gelişmesi yönünden bir eksikliktir. Bunlardan bir bölümünün ülkenin ekonomik ve sosyo-kültürel yapısının ve koşullarının bir gereği olduğu öne sürülse bile, çoğunun ilgili olduğu ilkelerin neden benimsenmiş olmadığını anlamak güçtür. “Şart’ın temel ilkelerinden bir bölümünün ise, anayasa ve yasalarla zaten benimsenmiş olduğu söylenebilir. Ama, ülkemiz ve demokrasinin gelişmesi açısından asıl önemli olan benimsenmiş, anayasa ya da yasalarda yer verilmiş evrensel ilkelere uygulamada her zaman titizlikle bağlı kalınmasıdır” (Keleş, 1995: 18). Keleş’in bu yazdıklarından yaklaşık yirmi yıl geçmesine, yerel yönetime ve merkezi yönetime ilişkin önemli yasalar kabul edilmesine karşın Yerel Özerklik Şartında yer bulan özerklik bağlamında anlayış değişikliği ve uygulamaların ileri düzeyde olmadığını rahatlıkla söyleyebiliriz.

3.2.3. Yerelleşme ve desantralizasyon eğilimi sonrasında yerel yönetimlerin önem kazanması

3.2.3.1. Yerelleşme

Demokratik bir toplum ve sistem yaratma, özgürlükleri en geniş sınırlarına kadar kullanma arayışı bu çağda ortaya çıkmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerin bireyleri adeta eski

dönemlerin krallarının yaşam seviyesinde hatta daha ötesinde bir hayatı yaşamakta ya da yaşamayı arzulamaktadır. Bilgi teknolojilerinin ulaştığı aşama, üretim tekniklerinin sınırsızlığı, küreselleşen bir dünya gerçeğini önümüze koymuştur. Küreselleşme hem taraftarları hem de karşıtları olan ama, artık herkes tarafından kabul edilen bir gerçeklik haline gelmiştir. Küreselleşme ulus-devlet yapılarını sarsmakta ve tezat oluşturacak biçimde bölgeselleşme ve yerelleşmeyi de hızlandırmaktadır.

Yerelleşme, devlet içinde fonksiyonların yeniden paylaşılmasının basit bir yapısal sonucu değildir. Gücün gerçek anlamda transferidir ki doğal olarak bu durum merkez-yerel ilişkileri ile vatandaş açısından son derece önemli sonuçlar doğurmaktadır. Ayrıca yerelleşme politikaları çerçevesinde yerel yönetimlerin klasik görev alanları değişmekte, devlet içinde kapsamı genişlemekte, yerel kamu hizmetlerinin sağlanması açısından sorumlulukları ve önemleri artmaktadır (Turan, 2007: 73).

Yerelleşme olgusu küreselleşmeden daha eskiye dayanmaktadır. Hatta birçok yerel oluşumun kökeni, merkezi ulus devletten daha öncesine kadar uzanmaktadır. Tarihi süreç içerisinde uzun bir süre insanlar, birçok ortak sorunu, oluşturdukları yerel birimlerle çözmeye çalışmışlardır. Ayrıca nispeten yakın dönemde kurulan Birleşik Devletler’de, yerel oluşumların toplumsal hayatta büyük rol oynadığına dair sağlam veriler bulunmaktadır (Al, 2009: 64). Büyük olmanın artık pek bir avantaj sağlamaması da yerelliği kışkırtmaktadır. Para ve bilgi küreselleşince, en küçük birimler bile ekonomik açıdan geçerlilik kazanmıştır. Yerelliğin esas nedeni insanların küçülen dünyada kendi köklerine ihtiyaç duymasıdır. Yerellik, küreselliğin tersi değil doğal bir sonucudur. Dünyanın pek çok bakımdan küreselleşmesi nedeniyle insanlar kendilerini kendi anlayabilecekleri biçimde tanımlama ihtiyacı duymaktadırlar (Ökmen ve Parlak, 2010: 381-382).

Dünya çapında, yerel temelli yönetim girişimleri bir takım gerekçelerle arzu edilmektedir (Morphet, 2008: 108):

- Daha geniş karar alabilme,
- Karar vermede demokratik hesapverilebilirliği geliştirerek oy vermeye ilginin artırılması,
- Bürokrasinin katmanlarını azaltarak etkinlik sağlaması,
- Hizmet sağlamada etkililik –daha küçük alanlar daha fazla hedeflenmiş yöntemler sağlayabilir,
- Daha fazla etkinlik,
- Daha küçük yönetim.

Yerelleşme, ulusların kendi başına bir sabah aniden karar verdikleri bir gelişme elbette değildir. Ekonomik ve siyasi saikler belirleyicidir. Yukarıda sayılan gerekçeler ve esasen önceki bölümlerde ele aldığımız etkinlik arayışı yerelleşme arayışında en önemli saiklerdir.

Bu bağlamda uluslararası örgütler yerelleşmeyi teşvik etmektedir. Dünya Bankası örneğinde olduğu gibi küresel aktörlerden bazıları, ulusal reform süreçlerinde yerelleşmeyi desteklemektedir. Yine en güçlü bölgeselleşme projesi olan Avrupa Birliği, yerelleşmeyi açıkça öngörmektedir. Güçlü küreselleşme eğilimlerine karşı yerel olanı koruma kaygısı her geçen gün artmaktadır. Küreselleşme eğilimlerini dengelemek üzere yerelleşme yönünde kararlar alınmakta ve bu yönde bir takım politikalar teşvik edilmektedir (Al, 2009: 64).

Ökmen (2003: 31), yerelleşmenin üç farklı boyutunu ele almaktadır:

- Yerelliğin bir boyutu, küçük yerleşim birimlerini canlandırıp geliştirmenin, büyük metropoliten merkezleri gözden çıkarmaksızın, kırsal yaşamı çok daha verimli bir duruma getirmek için uygun bir araç(yöntem) olarak algılanmaktadır.
- Bir diğer yönü, etnik ve bölgesel hareketlerin, yerellik eğilimlerinin güçlenmesine katkıda bulunmasıdır. Her ne kadar etnisite, mekânsal değil, fakat biyolojik ve kültürel bir kavram ve olgu olarak algılanmakta ise de, bu olgunun coğrafya ile yakından ilgili bulunduğu açıktır.
- Üçüncü boyut ise, çevre bilinci de, yalnız globalleşme doğrultusunda değil, yerelleşme yönünde de etkide bulunan faktördür. İnsanlar içtikleri suyu, soludukları havayı, doğal değerlerini, yaşadıkları semtlerin, kasabaların, kentlerin ve bölgelerin kalitesini ve yaşam standartlarını kirleticilere karşı korumak amacıyla daha kolay bir araya gelebilmekte ve birleşebilmektedirler.

3.2.3.2. Desantralizasyon eğilimi

Desantralizasyon (yerinden yönetimleştirme), orijin itibariyle Batı'da ortaya çıkmış bir düşüncedir.... Klasik anlamda desantralizasyon, merkezi idareden mahalli idarelere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder.... Modern anlamda desantralizasyon ise, merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme(decision making) ve kamu gelirlerinin toplanması gibi, idari yetkilerin bir kısmını, taşra kuruluşlarına, mahalli idarelere, federe birimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (dernek ve vakıf gibi) aktarılmasıdır (Eryılmaz, 2011: 103).

Hiçbir üniter devlet tamamıyla homojen ya da merkezi yapıda değildir. Desantralizasyon çeşitlilikle baş etmek için kullanılan yaygın stratejidir. Desantralizasyonun farklı derece ve çeşitleri vardır: dekonsantrasyon(yetki genişliği), bölgesel ve yerel yönetimlere yetki devri (delegation - devolution) şeklinde olabilmektedir. Desantralizasyon kavramı, hiyerarşinin merkezi yönetim ya da geniş çaplı örgüt içerisinde olmasına bakılmaksızın, yetkinin, alt seviyelere paylaşılması anlamına gelmektedir. Daha açıkçası gücün ya da yetkinin bölgesel bölünmesi anlamı taşır. Belirlendiği üzere kavram, hem siyasi ve bürokratik desantralizasyonu, federal ve üniter devletleri, hem de yönetimler arasında ve yönetim birimleri arasındaki yetki paylaşımını kapsamaktadır (Rhodes vd, 2003: 4).

Merkezi ve yerel yönetim ilişkisinde ve görev bölüşümünü etkileyen önemli yaklaşımlar geniş bir yelpazede bulunmaktadır. Yerelleşme düşüncesi, desantralizasyon eğilimi ya da yerel yönetimlerin önem kazanması genel anlamda birbirine yakın alanlar olarak görülse de, farklı zamanlarda gelişen bu yönelimler ve etki zamanları çeşitlenmektedir. Yine yerel özerklik düşüncesi, yerel demokrasi tartışmaları ve subsidiarite ilkesinin kapsadığı alan farklılaşmaktadır. Merkezilik ya da merkezileşme literatürde ciddi eleştiriler almakta ve negatif gelişmelerin kaynağı olarak takdim edilmektedir. “Merkezileşme, desantralizasyon savunucuları için kolay bir hedeftir. Tartışmanın sonuna ilişkin net bir şey söylenemese de lehinde ve aleyhinde devam etmektedir. Merkezileşme bölgesel adalet ve eşitliği temin etmektedir. Merkezi makamlar hizmet standartlarını belirlemekte, kaynak tahsisini rasyonelleştirmekte ve yerel gelişmeyi koordine etmektedirler” (Rhodes vd., 2003: 5).

Diğer yanda ise, desantralizasyon merkezi gücün karşı ağırlığı olarak değerlendirilmektedir. Liberal demokratik teori, desantralizasyonun demokratik katılımı özellikle yerel özerkliği temin ettiğini varsaymaktadır. Ulusal olarak, desantralizasyonun, siyasi liderlik ve istikrarın öğrenilmesini gerçekleştirerek, siyasi eğitimi sağladığı ifade edilmektedir. Yerel yönetimde, aynı zamanda eşitlik, hesapverebilirlik ve duyarlılık değerlerini geliştirmektedir (Sharpe ve Smith'den, Rhodes vd., 2003: 5).

Desantralizasyon akımı özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında dönemsel etkiler ve Dünya'yı etkileyen gelişmeler sonucu ivme kazanmış ve yaygınlaşmıştır.

1980'li yıllarda Latin Amerika'daki ve 1990'lı yılların başında Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde otoriter rejimlerin düşmesi ve Doğu Asya'da piyasa ekonomileri ve demokratik ilkelerin süratle yayılması desantralizasyona yeniden ilgiyi getirdi. Latin Amerika, Doğu Asya ve Orta Avrupa'da kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine geçişe nezaret eden hükümetler, özel sektörün güçlendirilmesi, özelleştirme, devlet şirketlerinin tasfiyesi, büyük merkezi yönetim bürokrasisinin küçültülmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine odaklandılar. IMF, Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşlar desantralizasyonu piyasaların yeniden kurulmasında, demokrasinin tesisi ya

da güçlendirilme ve iyi yönetimin sağlanmasında yapısal uyumun bir parçası olarak belirlemektedirler (Cheema ve Rondinelli, 2001: 4).

Desantralizasyon eğilimi yine günümüzde çokça gündemde olan küreselleşme dalgasının etkisindedir. Yukarıda yerelleşme bölümünde sınırlı biçimde değindiğimiz gibi küreselleşme tezat oluşturacak biçimde yerelleşmeyi beraberinde getirmiş ve adeta sınırları ortadan kaldırmıştır. “Doğrudan yabancı sermaye sadece güçlü ulusal iş iklimi yaratan ülkelere değil, yatırım alanlarının iyi geliştiği kasaba, şehir ve bölgelere ve hizmet, altyapı, hayat kalitesi sunan, ayrıca yabancı ve yerli firmalara destek sağlayan yerel yönetimlere doğru akmaktadır” (Cheema ve Rondinelli, 2001: 5).

Yine federal ya da üniter devlet ayırımında desantralizasyon eğilimi farklı değerlendirilmektedir.

Federal devletin üniter bir devletten daha fazla desantralize olduğuna ilişkin yaygın bir çıkarım yapılmaktadır. Böyle bir sonuç reddedilmelidir. Federal bir devlet kendini oluşturan yönetimlere sınırlı düzeyde yetki devri yapabilir. Federalizmin teori ve pratiği önemli derecede farklılaşabilir ve Danimarka örneğinin gösterdiği gibi, üniter bir devlet yerel ve bölgesel yönetimlere kayda değer ölçüde yetki devri yapabilmektedir (Rhodes vd., 2003: 6).

Yukarıda temel hatlarıyla değindiğimiz üzere desantralizasyon eğilimi Dünyadaki yeni gelişmeler paralelinde adeta bir akım haline gelmiş, Latin Amerika’dan, Asya ülkelerine, Doğu Blokundan Arap ülkelerine kadar geniş yelpazede etkili olmuş ve olmaktadır. Tabiri caizse otoriter olmayan her ülkede tercih edilen bir akım olmaktadır. Tocqueville’in (1994: 63) deyişiyle “Yerel kurumlar tüm ülkelerde gereklidir ama demokratik ülkelerde daha değerlidir”.

3.2.3.3. Yerel yönetimlerin önem kazanması

Yerelleşme, hizmetlerin yerelleşmesini beraberinde getirdiği gibi yerel yönetimlerin bu hizmetleri sağlamada başarılı olmasının yolları aranmakta ve bu amaçla görev ve ölçek revizyonları yapılmaktadır. Yurttaşın kendisini en iyi tanımlayacağı, hizmeti etkin biçimde sunarken aynı zamanda kontrol edebileceği bir yerel yönetim nasıl ortaya çıkacaktır? Hizmetlerin giderek merkezileştiği yaygın kabul görmektedir. Hizmetler giderek

merkezileşirken yerel yönetimlerin önemi nasıl olup ta artmaktadır? Nadaroğlu (2001: 74) bu soruyu üç başlık altında cevaplamaktadır:

Refah Artışının Etkileri: 20. Yüzyılda, özellikle İkinci Dünya Savaşından bu yana iktisadi refah süratle artmıştır. Bu artış kişi başına düşen milli gelirleri artırırken beraberinde bireyleri giderek kültür eğlence, istirahat, temizlik gibi medeni ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetleri eskisine oranla daha çok talep etmeye yöneltmiştir. Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisi teorisi burada akla gelmektedir. Bir piramit şeklinde ortaya konan ihtiyaçlar hiyerarşisinin en tabanında(ilk önce) fizyolojik ihtiyaçlar bulunurken, güvenlik, aidiyet, saygınlık ve kendini gerçekleştirme ihtiyaçları yer almaktadır. Refah artışı ile ekonomik olarak zenginleşen insanlar diğer ihtiyaçların giderilmesine yönelmektedirler. Refah artışı özellikle yukarıda saydığımız hizmetleri yerine getiren yerel yönetimleri daha önemli hale getirmiştir.

Sosyal Yapıdaki Değişiklikler: Toplumların sosyal yapısı süratle değişmektedir. Bu değişimin en önemli etkenlerinden biri kentleşme hareketinin günümüzde ulaştığı boyutlardır. Kentleşme hareketi sosyal bazı müesseselerin değişmesine sebep olmaktadır. Örneğin, aile müessesesi, komşuluk ilişkileri, sosyal anlayış ve davranışlarda meydana gelen değişiklikler mahalli idarelerin hizmetlerinin önemini artırmaktadır. Aileler dinlenme, eğlenme ve spor gibi ihtiyaçlar için artık tesisler aramaktadırlar. Sosyal yaşantıdaki bu köklü değişiklik özellikle belediyelerin sorumluluğunu artırmaktadır.

Siyasal Kurumlaşmadaki Değişiklikler: Özgürlükçü demokrasilerde Parlamento'ya giden yol genellikle mahalli idarelerin seçimle işbaşına gelen karar ve yürütme organlarından geçmektedir. Buralarda tecrübe kazanan ve başarılı olabilen politikacılar parlamento'ya daha kolay seçilebilmektedirler. Ayrıca, bazı mahalli idare yöneticilerinin -Türkiye'deki bazı Büyükşehir Belediye Başkanları gibi- sahip oldukları yetkiler ve kamuoyu nezdindeki popülariteleri kendilerini bazen bir Bakan'dan daha önemli hale getirebilmektedir.

Morphet (2008: 3), "niçin yerel yönetim?" Sorusunu sorduktan sonra şöyle devam etmektedir: "Yerel makamlar bir toplumda bireylerin herhangi bir bilgiye ihtiyacı olduğunda ya da sel gibi problemlerle karşılaştıklarında ilk uğradıkları yer olmaktadır. Yerel makamların rolünün yerel toplulukları desteklemek olduğuna yönelik genel bir varsayım bulunmaktadır. 1945 ile 1974 arası dönem ev, okul, yol ve diğer sosyal altyapı yoluyla gerçekleştirilen toplum destek rolüne şahitlik etmiştir. 1974 sonrası dönem, farklı bir yaklaşım gerektirmiştir. Ekonomik kriz yatırıma devam etmek için çok az kaynak anlamına gelmektedir".

İngiltere'de yerel yönetimlerin siyasi iktidarların yaklaşım farklılığı dolayısıyla önemli derecede etkilendiğini ve buna paralel olarak işlev değişikliğine uğradıklarını görmekteyiz. Thatcher döneminde Londra Büyükşehir yönetiminin lağvedilmesi, dönemin felsefesini yansıması açısından dikkate değer bir gelişme olmuştur. Olağandışı böyle bir döneme rağmen, yerel yönetimlerden vaz geçmek mümkün olmamıştır. İngiltere'de yerel

yönetimlerin modernizasyon programı 1997 yılında İşçi Partisinin iktidara gelmesi ile birlikte yeniden başlamış ve Londra Büyükşehir yönetimi yeniden kurulmuş, yerel yönetimler hak ettikleri değere tekrar kavuşmuşlardır.

3.2.4. Halka yakınlık ve subsidiarite ilkesi

Literatürde farklı şekillerde yer alan subsidiarite, ya da İngilizce karşılığı olarak subsidiarity, Türkçeye de “hizmette halka yakınlık”, “hizmette yerellik”, “yerindenlik”, “yerellik”, “hizmette vatandaşa yakınlık”, “ikincilik” İlkesi (Ökmen ve Parlak, 2010: 385 ; Eryılmaz, 2011: 105 ; Koçdemir, 2002: 2 ; Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 29) şeklinde çevrilmiştir. “Bu ilke, bir hizmetin prensip itibarıyla vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilmeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirir” (Koçdemir, 2002: 2).

Yerel halkın potansiyelinden yararlanmak, bir yandan kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynakların daha akılcı kullanılmasına ve öte yandan da halkın demokratik eğitiminin sağlanmasına yardımcı olmaz mı? “İşte, hizmette halka yakınlık ya da yerellik (subsidiarity, subsidiarite) ilkesi, bu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik kavramlarından biridir. Bu kavramın zaman zaman, “hizmeti halkın ayağına götürmek” biçiminde anlaşılması eğiliminde olanlar varsa da, burada asıl olan hizmetin “yerinde” ve aynı zamanda “yerinden” görülmesidir” (Keleş, 1995: 4). “Terimin izahında bazı belirsizlikler bulunmakla birlikte temelde zirveye rağmen tabanı tercih etme eğilimi yer almaktadır” (Ökmen ve Parlak, 2010: 387).

Subsidiarite ilkesi, geniş bir anlamı içermekle birlikte daha çok merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görevlerin paylaşımında uygulanır. Buna göre merkezi yönetim, yerel hizmetleri, yerel düzeyde hiç yerine getirilemiyor ya da etkin bir biçimde yürütülemiyorsa üstlenebilir. Hizmette yerellik ilkesinin amacı, karar verme mekanizmasını vatandaşa mümkün olabildiği ölçüde yaklaştırmak olduğu için, temelde siyasi bir nitelik taşır (Eryılmaz, 2011: 106).

1985 tarihli AYYÖŞ’ ün 4. Maddesi subsidiarite ilkesine benzer düzenlemeleri getirmiştir; “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde

bulundurulmalıdır”. Bu hüküm hukuki bir nitelik taşısa bile siyasi anlamda Avrupa’nın geleceğini etkilemiş ve üye ülkelerin yapısal reformlarında ve görev bölüşümlerinde temel dayanak olmuştur.

“Hizmette halka yakınlık ilkesinin günümüzde olağanüstü ilgi görmesi özel koşulların sonucudur. Geleneksel devlet sisteminin sorgulanmaya başladığı, AB’yi kurmanın kimi güçlükler yarattığı ve Birliğin yarattığı merkezileşmenin, yerel yönetimleri rahatsız eden merkeziyetçilik kaygılarına yoğunluk kazandırdığı bir dönemden geçmekte olunması koşulların başlangıcıdır” (Keleş, 1995: 4).

Avrupa Birliği’nde subsidiarite ilkesi, 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile genel ilke olarak birincil hukuka girmiştir. Bu gelişmenin nedeni, üye devletlere ait yetkilerin sürekli ve artan bir şekilde AB’ye geçmesi sonucunda AB yasa koyucusunun aşırı güçlenmesidir. Bu bağlamda subsidiarite ilkesi, bir yandan, ulusal, bölgesel ve yerel yönetimler gibi, daha küçük birimler için koruyucu ve savunucu bir fonksiyon icra etmekte, öte yandan daha büyük birim olan AB’nin işlemlerine meşruluk kazandırmaktadır (Metin ve Altan, 2011: 133).

AB’de subsidiarite ilkesi en son Lizbon Antlaşmasına¹ gelinceye kadar çeşitli gerekçelerle tercih edilir bir ilke haline gelmiştir².

Tercih gerekçelerinden birincisi ve en önemlisi, subsidiarite AB ile üye ülkeler arasındaki yetki problemi ile mücadele yolu olarak görülmüştür. AB’deki yetki sınıflandırması Maastricht anlaşması sonrasında hala açık değildir, ancak subsidiarite ilkesinin, Brüksel’in aşırı yetki kullanmasını engelleyeceği düşünülmektedir. İkincisi, subsidiarite, önemli normatif bir boyuta sahiptir. Lizbon öncesinde paylaşılmış ve özel yetkinin bölünmesi zor ve çekişmeli idi. Ancak bu subsidiarite ilkesinin, federal ve eyalet yetkisini birbirinden tefrik eden bir araç olarak, görece orijinalliğini gölgelememelidir. Devlete ait alanların açıklanması –federal kademelenmenin klasik biçimi- subsidiarite tarafından tamamlanmıştır. Kusursuz biçimde federal yetkinin sınırlarını belirlemenin güç olduğu alanlarda, subsidiarite bir kriter olarak kullanılacaktır. Subsidiarite için üçüncü tercih nedeni, aşırı merkeziyetçilikten uzak durma arzusu idi. Korku gerçek ya da hayali olsun, önemli oyuncular AB’yi aşırı

¹ Lizbon Antlaşması: Üye sayısı hızla artan Avrupa Birliği’nin kurumsal yapısının ve karar alma mekanizmalarının reforme edilmesi amacıyla 2004 yılında Roma’da imzalanan Avrupa Birliği Anayasasının Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumlarda reddedilmesi sonucu rafa kaldırılması yeni bir süreci başlatmıştır. Reform yapılması konusundaki talepler yeniden gündeme gelmiş, Anayasal Antlaşmanın belirli bölümlerinin alınmasıyla oluşturulan Lizbon Antlaşması 13 Aralık 2007 tarihinde AB Zirvesinde Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından imzalanmıştır. Antlaşma, tüm üye ülke parlamentolarında ve/veya referandum ile onaylanması ile 1 Ocak 2009 tarihinden itibaren resmen yürürlüğe girmiştir (Metin ve Altan, 2011: 138)..

² Paul Craig’in Journal of Common Studies dergisinde yayınlanan “Subsidiarity: A Political and Legal Analysis” adlı makalesininin 72 ve 73 sayfalarında Subsidiarite ilkesinin (Historical Rationales) tarihi gerekçeleri başlığını taşıyan bölümden yararlanılmıştır.

merkezileşen bir yapı olarak gördüler. Son olarak ise, daha normatif bir gerekçe ortadaydı; subsidiarite çoğulculuğu ve ulusal değerlerin çeşitliliğini arttıracak bir araç olarak görülüyordu. (Tuhaf ki) Düşünce, eğer bir AB hedefi ulusal düzeyde yeterli derecede başarılıysa o zaman bu düzenleyici rota olacaktı ki bu aynı zamanda görevin yerel düzeyde üstlenilmesi yanında aşırı merkeziyetçilikten sakınılmış olacaktı. Üstelik bu yolla topluluk amaçlarına hakkıyla ulaşılmasını sağlayarak, üye devletlerin değerleriyle en iyi şekilde uyum sağlanmış oluyordu” (Craig, 2012: 72-73).

Maastricht antlaşmasından sonra önemli belgelerde yer bulan ilke AB açısından önemli bir yere sahip olan Lizbon Antlaşması ile mevzuatta adeta anayasal bir kaideye dönüşmüştür. Lizbon Antlaşması AB Anayasasının Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumlarla reddedilmesi sonrasında büyük bir krize giren Birliğin yeniden hayat bulmasını sağlayan antlaşmadır ve bir bakıma Anayasa yerine kabul edilmiştir. Subsidiarite ilkesi Lizbon Antlaşmasının 3b/3. maddesinde açıklanmıştır: Subsidiarite ilkesine göre, Birlik, münhasır yetki alanları dışında yalnızca, söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından; merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde tatminkâr olarak yerine getirilemezse ve getirilemediği ölçüde, ancak önerilen eylem, ölçeği ya da etkileri nedeniyle Birlik düzeyinde daha iyi başarılabilirse harekete geçer. Birlik kurumları subsidiarite ilkesini, subsidiarite ve orantılılık ilkelerinin uygulanması hakkında Protokol’de belirlendiği şekilde uygularlar. Ulusal parlamentolar söz konusu Protokol’de belirlenen usul uyarınca ikincillik ilkesine uygun faaliyet gösterirler³.

AB normlarındaki bu gelişmeler karşısında Türkiye’de de benzer aşamaların gerçekleşmesi beklenir. Tabiri caizse hastalık derecesindeki merkezilik - merkeziyetçilik değil- uygulamaları, yerel nitelikli ya da yerelde görülen işlerin bir kopyasının merkeze gönderilmesi gibi akıl dışı git-gelleri ortaya çıkarabilmektedir. Hizmetlerin “yerellik” özelliğine rağmen, gerekli gereksiz tüm bilgilerin merkezde toplanması, sayısı milyonlarla ifade edilen personelin bütün özlük işlerinin merkezde yürütülmesi ve izlenmesi; her türlü emir, onay ve ödeneğin, merkezden çıkması, bürokratik hastalıklar şeklinde adlandırılan kırtasiyeciliğin artmasına işlerin gecikmesine, işlerin takibi için merkeze (başkente) gidilmesine yol açmaktadır. Kamu hizmetleri çevresel koşul ve özellikler dikkate alınmadan yürütülmekte; sürekli yukarıdan emir bekleyen kamu görevlilerinin girişimciliği ve yaratıcılığı yok edilmektedir⁴.

Subsidiarite ilkesinin AB’de bu kadar etkin kullanımı ve mevzuatta yer edinmesi söz konusu iken, aday ülke statüsünde olan Türkiye’ye yansımaması düşünülemez. Yerellik ilkesinin irade oluşturma, karar alma, icra ve denetim süreçlerine katılımı, hız ve kararların isabeti bakımından, optimum hale getirdiği; imkanlarla ihtiyaçların en iyi biçimde bağdaştırılarak, yerel özellik, gelenek ve göreneklerin en üst seviyede dikkate

³ Bknz. http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm

⁴ Bknz. http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Yayinlar/trafik/B1.pdf, s.15

alınması nedeniyle hizmet-külfet ilişkisini daha iyi hissettirdiği ve bu nedenle hizmetlerin yerel halk tarafından benimsendiği düşünülmektedir.

Yerellik ilkesi, ... Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı aracılığıyla Avrupa Konseyi tarafından bizim de aralarında olduğumuz üye ülkeler arasında geçerli sayılmaya başlamıştır. Ayrıca, Avrupa Konseyi, aynı ilkenin, AB üyesi olmayan ülkelerde şimdiden uygulanması talebinde bulunduğu için, “yerellik” ilkesi Türkiye üzerinde de doğrudan etkide bulunmaktadır. Bu nedenle, söz konusu ilkenin doğru anlaşılıp uygulanması önem kazanmaktadır” (Apan, t.y.: 40).

Nitekim 2000’li yıllar sonrasında çıkarılan 5393 sayılı Belediye kanununun 14. Maddesi bu yansımayı göstermektedir. “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” hükmü isim zikretmese de bu ilkeyi çağrıştırmaktadır.

3.2.5. Değer kazanan yaklaşım ve stratejiler

Buraya incelediğimiz başlıklar itibariyle, merkezi ve yerel yönetimin görev bölüşümüne dolaylı ya da doğrudan etki eden yaklaşımlar, çağdaş dünyanın kendi yönetim sisteminde tartıştığı ve uygulamaya koyduğu temel anlayışları değerlendirmiş bulunuyoruz. Sürekli değişim içerisindeki yönetim sistemleri bilim adamlarının katkıları yanında, uygulamalarda ortaya çıkan aksaklıkların zorlaması ve ekonomik krizler değişimin yönünü belirlemektedir. Siyasi iktidar değişiklikleri bu tür tıkanmalar neticesinde gerçekleşirken, bu iktidarların son çözüm yeri olduğu iddia etmek te mümkün değildir. Dönemsel biçimde bu iktidarlar da yerlerini başkalarına terk etmektedirler.

Daha önce de ifade ettiğimiz gibi, son derece süratli teknolojik ve bilimsel gelişmeler değişim süreçlerini kısaltmış, beklentileri yükseltmiş ve sınırları zorlar hale gelmiştir.

Şüphesiz, yeni dönemin kamu yönetimi örgütünde sanayi döneminin bürokratik örgütüne göre, daha basit bir yapı, daha az hiyerarşi, daha az kontrol ve denetim, daha fazla esneklik, daha fazla iletişim, daha fazla katılım ve paylaşım, daha fazla yetki devri, daha fazla açıklık, daha fazla sorumluluk, daha fazla motivasyon, daha fazla verimlilik, daha etkin işbirliği, daha etkili liderlik olması gerektiği kabul edilmektedir (Saran, 2004: 128).

Bu kadar fazla artan arayış ve beklenti nasıl gerçekleştirilecektir? Yönetim organizasyonunun ya da devlet mekanizmasının aynı derecede etkinliği ya da, insan

sermayesinin daha fazla eğitimi, ileri teknoloji, bütün alanlarda bilimselliğin etkin kılınması aynı derece önemli hale gelmektedir.

Merkez ve yerel ayrışmasında, merkezi yönetim ile yerel yönetim görev paylaşımında bütün bu arayışların etkisi olacaktır. Ekonomik ve geleneksel kriterlerin etkili olduğu yönetimler arası ilişkilerde yönetim bilimi alanında gelişen ve etkili olan yeni yaklaşımlar elbette etkili olacaktır. Belki de bu yaklaşımlardan özellikle yerel yönetim alanında uygulama olanağı en fazla olan akım katılım yaklaşımıdır. Halka en yakın olan birimler, yürüttükleri hizmetlerde halk katılımı en kolay sağlayabilecek unsurlardır. Neo-klasik yönetim yaklaşımını andıran ve her alanda “en iyi” yol ve yöntemi arayan akımlar, insan unsurunu ihmal etmekle eleştirilmektedir. Oysaki yürütülen hizmetlere halkı katmak, bir bakıma hizmeti onlara benimsetmek anlamı taşır. Benimsenen her iş, en kolay gerçekleşecek iştir. Bu gerekçelerle merkezi ve yerel yönetim görev bölüşümünü etkileyen ve olumlu yöne doğru gelişmesine katkı sağlayan katılım, stratejik yönetim ve performans yönetimi yaklaşımlarını ele alacağız.

3.2.5.1. Vatandaş katılımı

Katılma kavramı, gerek siyasal gerekse de yönetsel boyutuyla sürdürülen bir etkileşim ve paylaşım sürecidir. Katılmanın hemşehriler, çalışanlar ve sivil toplum gibi ilgili kesimlerce tam anlamıyla benimsenip uygulanması ve bu uygulamanın bireylerce geleneksel bir hale gelip ortak bir amaç etrafında birleştirilmesi ancak, “kültür” haline gelmesiyle gerçekleştirilebilir (Kocaoğlu, 2011: 88).

Siyasal alanda partilerin programlarının değerlendirilmesi sonunda, seçimler yoluyla gerçekleşen tercihlerle temsilcilerin seçilmesi ve vekiller yoluyla yönetim olayının gerçekleştirilmesi “temsili demokrasi” aşamasını ifade eder. İncelediğimiz katılım ise, siyasal katılımdan ziyade, vatandaş katılımı olarak tespit edilen ve yönetişimin en önemli unsurlarından biri olan katılım türüdür.

Bundan neredeyse iki yüzyıl önce Toquieville (1994: 91), “geleneklerini ve törelerini arkada bırakarak, birbirini yeni tanıyan ve içgüdüsel yurt sevgisinin kökleşmediği daha henüz dün Amerika Birleşik Devletleri’ne yeni gelenler nasıl oluyor da yaşadıkları belde, kent ve eyaletin işlerine bu denli ilgi gösterip ona sahip çıkabiliyorlar?” sorusunu sorduktan sonra şöyle devam ediyor, “bunun cevabını yönetime etkin bir şekilde

katılmalarında buluruz”. “Demokrasi düşüncesi, toplumla ilgili kararların alınmasında halkın katılımını gerektirir. Halkın yönetime katılabilmesi ve idareyi denetleyebilmesinin en kolay ve etkili yeri, yerel yönetimlerdir. Halk kendi temsilcilerinin aldıkları kararları daha kolay kabul etme eğilimindedir” (Kapucu, 2003: 302).

Örgütlü bir toplumda, temel dinamiklerden biri ve en önemlisi sivil toplum kuruluşlarıdır. Sivil toplum kuruluşlarının yönetim organizasyonuna aktif katılımları, katılımcı demokrasi tercihinde olması gereken bir özelliktir. Katılım devletin temel işlevlerinde bile ihmal edilmemesi gereken bir bileşendir. Örneğin güvenlik hizmetleri yerine getirilirken, vatandaşın duyarlılığı hep istenen bir şeydir; zira vatandaşın güvensiz, sosyal kontrol ve akraba dayanışmasının yok olduğu kentlerde işbirliği yapmaması, güvenlik arayışına katılmaması, güvenlik hizmetlerini aksatacaktır. Yine yerel nitelikteki hizmetleri yürüten belediyeler, her an halkla yüz yüze gelmekte, bireyin yaşam alanına her an girebilmekte ya da insanların güncel yaşamlarını etkileyebilmektedir. Etkileşimin karşılıklı olması, bireyin ya da STK’ların hizmet sunumuna bir bileşen olarak katılmaları, hizmet sunumunu etkinleştirecek ve muhtemel engelleri ortadan kaldıracaktır.

Uluslararası eşitlikler, ulusların kendi içlerindeki eşitlikler, yoksulluk, açlık, hastalıklar, cehalet, ekosistemlerdeki kötüleşme, giderek ürkütücü bir düzeye gelmiştir. Neredeyse, yaşanan sorunların tümünün katılım eksikliğine bağlanması yaygınlaşan bir fikir olmuştur. Sosyal yaşamın her kademesinde görülen yolsuzluklardan, eğitim sistemi bozukluğu, öğrenci sorunları, çevre kirliliği, kayıt dışı ekonomi, insan ihlaline kadar, birçok sorunun nedeni yurttaş katılımının olmayışına bağlanmaktadır (Ökmen ve Görmez, 2009:109). Türkiye’de katılımcılığın güçlendirilmesi konusuna çoğunluk olumlu bakmakta, ancak, katılımcılık yaşama bir türlü geçirilememektedir. Temel neden olarak, sivil toplumun örgütlü olmaması ve yerel yönetimlerin güçlü olmaması görülmekte, katılımcı demokrasinin gelişmesini yasal ve yönetsel engellerin güçleştirdiği vurgulanmaktadır. Gerçekten de günümüze kadar, halkın belediye yönetimine katılmasını sağlayan yasal ve kurumsal olanaklar çok sektörlü ve aktif katılmayı özendirici bir nitelik göstermemiştir (Ökmen ve Görmez, 2009: 109).

Belki de STK’ların yeterince gelişim göstermemesi, yine STK’larda var olan örgütsel demokrasi sorunları ve en hayati nitelikte bir özellik olan kendi ayakları üzerinde duramamaları, daha açık deyişle STK’ların devlete ya da her hangi bir yerel yönetime ekonomik ya da geleneksel nedenlerle bağımlı olmaları, yönetimlerin hizmet ve karar süreçlerini etkileme yerine, pasif kalmaları sonucunu doğurmaktadır. Bu derece bağımlı ve

zayıf STK'lardan aktif katılma ve yaratıcı fikirler beklemek imkansız istemek gibi bir şeydir.

Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi birçok sorunun kaynağı olarak vatandaş katılımının olmayışı gösterilmektedir.

Vatandaş katılımı, vatandaştan devlete ya da tam tersine devletten vatandaşa karşılıklı güven duygusunun gelişmesini sağlayan bir araçtır. Bu anlamda, vatandaş katılımı, şehir ya da mahalle düzeyinde çoklu sosyal problemlerle mücadelede daha etkili bir yol olarak kabul edilmektedir. Elde edilecek yararlar esas olarak katılan bireylerle ilişkilidir. Yönetimler(goverments) kendi hayatlarını etkileyen konularda verilecek kararlara katılmaya vatandaşları teşvik ederek, kendileriyle kıymetli şeylerin paylaşıldığı toplumun değerli üyeleri olduklarını teyit etmektedirler (Royo vd., 2011: 140).

Sosyal her meselede olduğu gibi katılımın kapsamına ilişkin karşı görüşler de yok değildir. Royo vd. (2011: 140), “katılım konusunda tereddütlerini ortaya koyanlar olduğunu” belirtmektedir. “Vatandaş katılımı konusuna şüpheli yaklaşanlar, mevcut sistem içinde katılım mekanizması kurulmasının, vatandaşla yönetimler arasındaki ilişkiyi değiştirebileceğine inanmamaktadırlar. Ayrıca toplum katılımının etkili bir politika yapım aracı olup olamayacağını ve katılımcıların halkın farklı inanış ve tartışmalarını temsil edip etmeyeceğini sorgulamaktadırlar”.

Katılımcılık kendi başına uygulanması kolay olan bir yaklaşım elbette değildir. Öncelikle şeffaflık, katılımcılığı destekleyen en önemli ilkedir. Vatandaşın katılımcılığı ancak tam, objektif, güvenilir, ilgili ve anlaşılır bilginin sunumu ile olanaklı hale gelmektedir. Kamuoyunun izlenen politikalar, alınan kararlar ve mevzuat değişiklikleri hakkında bilgilendirilmesi vatandaşın tercih ve beklentilerini etkileyen en önemli unsurdur (Kösekahya,43).

Yönetim karşısında vatandaşın durumu

Vatandaşın yönetim karşısındaki durumu önemlidir ve tanımlanması gerekir. Değişen yönetim rollerine karşılık vatandaş nasıl yer alacaktır? Toplum ya da yönetim sistemleri geçmişten günümüze önemli değişikliklerle devam ederken vatandaşın olduğu yerde kalması düşünülemez.

Devletle vatandaş arasındaki ilişki politika oluşturma ve uygulama sürecinin her aşamasında farklı etkileşimlerin bulunduğu geniş bir yelpazeden oluşmaktadır. Bu yelpazede 3 farklı etkileşim gerçekleşmektedir (Yankelovich'ten Kösekahya: 35):

- **Bilgi Aktarma:** tek taraflı bir ilişkidir. Söz konusu ilişki biçiminde devlet ürettiği bilgiyi vatandaşın kullanımına sunmaktadır.
- **Danışma:** İki taraflı bir ilişkidir. Anılan ilişkide, devlet vatandaşın bilgisine başvurmaktadır. Bu ilişkide, devlet müzakere hususlarını tespit ederek süreci idare etmektir, vatandaş ise görüş ve bilgisini sunmaktadır.
- **Aktif katılım:** Bir ortaklık ilişkisidir. Söz konusu ilişkide vatandaş aktif olarak politika oluşturma sürecine katılmaktadır. Nihai karar aşamasında sorumluluk devlete ait olmasına rağmen, vatandaş politikaların şekillendirilmesinde aktif olarak rol almaktadır.

Vatandaş ödevleri ve yükümlükleri olan bireyden, hesap soran, gözlemleyen ve belki de doğrudan inisiyatif kullanan durumuna gelmiş bulunmaktadır. “Vatandaşlar, seçmenler, tüketiciler, müşteriler, gönüllüler, ortak üretenler ve ortak öğrenenler olarak yetkilendirilebilirler. Ortak öğrenen ve tam partner olmaları, vatandaşların problem çözme ve kamu işlerinde karar alınmasına doğrudan katılarak, demokratik kurumlarla tamamıyla meşgul olmalarını gerektirmektedir” (Roberts, 2004: 330).

Katılım alanları ve yöntemler

Roberts'ın (2004: 330) ortaya koyduğu incelemede, “ABD’de eğitim, güvenlik, sağlık ve sosyal hizmetler gibi siyasi alanlarla, adalet ve çevre, ekonomi ve toplum geliştirme alanlarında katılımın gerçekleştiği” ortaya konulmuştur. Yine vatandaşlar, “analiz, öncülük, formülasyon, uygulama ve değerlendirme gibi politika yapım aşamalarında yer almaktadırlar”.

Aynı incelemede vatandaşların farklı yollarla katılım sürecini gerçekleştirdikleri ortaya konulmaktadır. “Katılım yöntemleri; jürilerde görev yapma, açık duruşmalara, danışma kurulu, komisyon ve çalışma ekibine katılma, telefon ve gazete anketlerine cevap verme, kamu görevlileriyle bir araya gelme ve bazı hükümet icraatlarına eleştirileri ortaya koyan mektuplar yazma şeklinde olabilmektedir”. “Yurttaşın yönetime ya da siyasal alanın oluşumuna katılımını gerçekleştirebileceği yollar, geleneksel ve çağdaş yöntemler olarak ayrılabilir. Geleneksel yöntemlere arasında seçimlere katılma, parti üyeliğinde ve kampanyalarda bulunma gibi yöntemler sayılabilir. Yeni katılım

yöntemleri arasında ise, internetle katılımdan, planlama birimlerine kadar oldukça çeşitlilik gösteren katılım biçimlerinde çalışma yöntemleri sayılabilir” (Çukurçayır, 2000: 129). “Katılım yöntemlerinin temel amacı, yalnızca kentli zengin kesimleri karar alma süreçlerinin sorumlusu yapmak değil; kadın, çocuk, yaşlı, özürlü, işçi, memur, emekli, esnaf ve çeşitli mesleklerden uzmanların hemen hepsinin kentsel çevrenin biçimlenmesinde söz sahibi olmasını sağlamak ve buradan elde edilen deneyimlerin genel demokrasiye bir katkı olarak yansımaları sağlamaktır” (Çukurçayır, 2000: 202).

Katılım konusu 2002 sonrasında çıkarılan yerel yönetim yasalarında önemli yer bulmuştur. Hemşehri hukuku Belediye Kanununda düzenlenmiştir. Belediye, hemşehriler 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 (md:13). Yine “kent konseyi” kavramı kanuna girmiştir. 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 (md:76). Kent konseyinin etkinliği ya da katılım konusunda işlevselliği tartışmalıdır. Yine Belediye hizmetlerine katılım konusunda düzenleme yapılmıştır. Belediye, gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilecektir. Bu kanundan önce, uluslararası belgeler yerel yönetimlere önemli yükümlülükler getirmiştir.

Özellikle 1992 BM Rio Çevre Konferansı’yla birlikte, çevre sorunlarının çözümünde yerel yönetimlere ‘Gündem 21’ adıyla önemli görevler verilmiştir. Bütün uluslar bu Gündem’de yer alan önlemlere uymakla yükümlü kılınmıştır. Gündem 21’de yer alan öneriler doğrultusunda, yerel yönetimler yaptıkları çalışmalarda yerel grupları ve yurttaşları dikkate almak ve çalışmalarını bunlarla birlikte yürütmek durumundadırlar (Çukurçayır, 2000: 206).

Vatandaş katılımının gelişmiş ülkelerde önemli geleneği vardır ve çeşitli yöntemlerle hem politika yapımına, hem de karar alma süreçlerine katılmaktadırlar. Türkiye’de vatandaş katılımı öncelikle siyasi katılım olarak değerlendirilmekte ve seçmen davranışları şeklinde gerçekleşmektedir. Yasalarda vatandaş katılımına doğru bir yöneliş söz konusu ise de, kurumsallaşmış değildir.

Türkiye’de uygulamada, katılım açısından seçkinci yaklaşımın geçerli olduğu, katılımın seçimde oy kullanmakla sınırlı kaldığı ve seçimlerin yanı sıra halk oylaması, yurttaş girişimleri, planlama forumları, kamuoyu yoklamaları, halk toplantıları, sanal yollarla

etkileşim, toplumcu kalkınma modelleri, kişisel görüşme, telefon ve dilekçe verme gibi diğer katılım yöntem ve biçimlerinin benimsenmediği söylenebilir (Ökmen ve Parlak, 2010: 340).

3.2.5.2. Stratejik yönetim ve planlama

Stratejik yönetim, planlama kavramı ve özellikleri

“Strateji” kavramı dünya literatürüne, ilk kez askeri bir terim olarak girmiştir. Askeri terminolojide strateji, “bir ülkenin askeri, ekonomik, siyasi vb. her türlü imkanlarının, milli menfaatler doğrultusunda, eşgüdümlü olarak kullanılması”dır (Aşgın, 2006: 7). “Stratejik planlama, belli koşullar dahilinde örgütsel ve yönetsel faaliyetlerin niteliklerini ve yönünü biçimleyen köklü kararların ortaya konulması için disipline edilmiş çabadır”(Çevik, 2009: 289)

Strateji kavramlarını kamu sektöründe kullanma, bir takım eksikliklere hitap etmenin yolu olmuştur. Stratejiden sorumlu olduğu farz edilen siyasetçilerin, kamu örgütleri için uzun dönem strateji liderliği sağlayamayacakları fark edilmiştir. Kamu yöneticileri sonuçlardan sorumlu olacaklarsa, kuruluşun genel amaç veya misyonuna nasıl ulaşacakları da düşünülmelidir. Bundan dolayı, yönetsel programın önemli bir parçası, sadece yönetimlerce değil, hem kurum ve alt birimlerince genel strateji ve amaçların kararlaştırılmasıdır (Hughes, 2003: 132).

Strateji, özel sektörle kamu sektörüne girerken bu kelimeyi tamamlayacak kavram hakkında tartışmalar bulunmaktadır. Yönetim ve Planlama kavramları farklı alanlarda kullanılmaktadır. Hughes(2003: 134), “stratejik planlamanın ilk olarak 1960’larda işletme alanında başladığını ve ‘misyon’, ‘çevre analizi’ ve ‘amaçlardan’ oluştuğunu” belirtmektedir.

- Misyon: Mevcut durumun net tespiti ile birkaç yıl için işin kapsamı, ürünler, piyasalar ve beklentiler ortaya konulmaktadır.
- Çevre Analizi: Örgütün güçlü ve zayıf yanları(strengths/weaknesses), fırsatlar ve tehditler detaylı olarak belirlenir.
- Amaçlar: Misyon ve analizlerden daha spesifik hedeflerin ortaya konulması, kaynak tahsisi ve performans önlemleriyle gerçekleştirilmesidir.

“1980’lerde stratejik planlama, stratejik planlama fonksiyonlarını kapsayan ama daha da genişleten bir stratejik yönetim kavramıyla yer değiştirmeye başladı. Aradaki fark,

stratejik planlama optimal stratejik kararlar üzerine odaklanırken, stratejik yönetimin stratejik sonuçlar üretmeye odaklanmasıdır: yeni piyasalar, yeni ürünler ve yeni teknolojiler” (Ansoff’ dan Hughes, 2003: 135).

Stratejik yönetim, stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarını, planlanan bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyonel tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulmasını, daha sonra da stratejilerin uygulanmadan önce, amaçlara uygunluğu açısından bir defa daha kontrol edilmesini kapsayan ve işletmenin üst düzey kadrolarının faaliyetlerini ilgilendiren faaliyetler toplamıdır (Tortop vd., 2010: 225).

Stratejik yönetimin özellikleri özetlenecek olursa;

- Üst düzey yönetimin bir fonksiyonudur.
- Gelecekle ilgilidir.
- Örgütü bir sistem olarak görür.
- Örgütsel amaçlarla toplumsal çıkarları bağdaştırır.
- Alt kademe yöneticilere rehberlik eder.

“Stratejik yönetim sürecinin başında, örgütün, içyapısı ve dış çevresi bakımından şu anda nerede bulunduğu belirlenmesi gerekir. Bunun için de en çok kullanılan yöntem SWOT (güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar, tehditler) analizi yöntemidir” (Güner, 2005: 64). Osborn ve Gaebler (1992: 233), “stratejik planlamayı, bir örgüt ya da toplumun mevcut durumunun incelenmesi ve gidişatı ile hedeflerine ulaşmak için stratejiler geliştirilmesi süreci” olarak tanımlarken, stratejik planlamanın temel adımlarını ortaya koymuştur;

- İç ve dış durum analizi,
- Teşhis, kurumun karşı karşıya olduğu önemli konuların belirlenmesi,
- Kurumun asıl misyonunun tanımlanması,
- Örgütün temel amaçların belirlenmesi,
- Vizyon oluşturma,
- Vizyon ve amaçları gerçekleştirmek için strateji geliştirme,
- Bu strateji için bir takvim geliştirilmesi,
- Sonuçları ölçme ve değerlendirme.

Stratejik yönetim ve planlama birbiriyle ilişkili yaklaşımlar olmakla birlikte, daha kapsamlı olanı stratejik yönetimdir. Songür'e (2011: 14) göre,

“stratejik yönetim, stratejik planlamayı da içerir, ancak onunla sınırlı değildir. Bu bağlamda, stratejik planlama, stratejik yönetimin ana unsuru olarak kabul edilebilir ancak yalnızca planlama faaliyetinden ibarettir ve kaynak dağılımı ve bütçe, bilgi yönetimi, değerlendirme, kontrol ve performans yönetimi gibi yönetim faaliyetlerini kapsamaz. Stratejik yönetim ise, örgütün uzun dönemli ve stratejik bakış açısıyla yönetilmesiyle ilgilidir ve sayılan faaliyetlerin tümünden oluşur”.

Stratejik planlama ile stratejik yönetim arasında yukarıda açıklanan net farklılığa karşın, kamu yönetimi uygulamalarında ağırlıklı olarak stratejik planlama kavramının kullanıldığı görülmektedir. “Dünyada kamu yönetiminde stratejik planlama kavramını tercih eden ülkeler arasında ABD, İngiltere, İrlanda, İsveç, Fransa, Avustralya, Yeni Zelanda sayılabilir. Ülkemizde de kamu yönetiminde, stratejik yönetim yerine stratejik planlama kavramı kullanılmaktadır” (Songür, 2011: 15).

Kamu Sektörü ile yerel yönetimlerde stratejik yönetim ve planlama

Stratejik yönetim ve planlama, sürekli değişim nedeniyle yönetim alanında yol gösterici analiz ve tahliller için vazgeçilmez hale gelmiştir. Mevcut durum ve gelecek analizleri, hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için en uygun araçlar SWOT analizi ile ortaya koyulmakta, kararlar çıkacak sonuçlara göre değişmekte ya da yenilenmektedir. Kamu kuruluşları ile özel sektörde uygulanmasına ilişkin tereddütler bulunmaktadır. Hemen hemen her teknikte olduğu gibi, stratejik yönetimde de, siyasi karar vericiler, yasal sınırlar, hedef ve çıktılarının özel sektörde olduğu gibi net olmaması, kar yerine kamu yararı düşüncesi etkili olmakta, hem mevcut durumu, hem de amaçları etkilemekte ve değiştirmektedir. Bu nedenlerle stratejik planlar esnek olmak durumundadır.

Kamu yönetiminin sunduğu hizmetleri etkin ve verimli sunabilmesi için stratejik yönetime ihtiyacı bulunmaktadır. Ancak, söz konusu ihtiyaca rağmen kamu yönetiminin özel sektörden farklı bazı özellik ve ilkelere sahip olmasından kaynaklanan nedenlerle, stratejik yönetimin kamu yönetiminde uygulanması için yoğun bir çaba gerekmektedir. Çünkü stratejik yönetim kamu yönetiminin örgütsel yapısında, bürokratik kültüründe, kamu yönetimine bakış açısında ve kamu yönetiminin sunduğu kamusal hizmetlere bakış açısında bir zihniyet değişimi gerektirmektedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 506). Kamusal yapıdaki yerel yönetimlerde stratejik yönetimin uygulanmaması düşünülemez. Yerel kamu hizmetlerini yürütmede geleceğe yönelik strateji ve tahminler ne ölçüde isabetli olursa, yerel başarı gelecektir. Beldenin sağlıklı ve düzenli gelişmesi,

yerel hizmetlerin düzenli ve kaliteli olarak sağlanması, bugünün gereksinim ve beklentilerinden ödün vermeksizin karşılanması amacıyla, kalkınma planlarının, mekânsal planların ve gelişme stratejilerinin bütünleştirilmesine yönelik ve geleceğe yönelik uzun vadeli bir yaklaşıma dayalı yönetim anlayışının geliştirilmesi gerekir” (Ökmen ve Parlak, 2010: 507).

Stratejik yönetim ve planlama yaklaşımı hizmet yürütümünde ve görev bölüşümünde yerel yönetimlerin avantajları nedeniyle yerel yönetimler lehine düzenlemeler gerektirmektedir. Görevlerin analizi, yürütecek kurumların belirlenmesi ve hedeflenen hizmet kapasitesine, yurttaş memnuniyetine en kolay şekilde ulaşılması etkin bir görev bölüşümünü içermektedir.

Yerel yönetimler vatandaşa en yakın sayılan demokratik kamusal örgütlerdir. Vatandaşa en yakın olan bir kurumun halkın derdini en fazla bilen ve ona göre hizmet etmesi gereken bir kurum olması gerekir. “Bu bağlamda yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerde kalite, verimlilik ve etkililiğin olması için uzun dönemli düşünen stratejik yönetim anlayışı ve yerel yönetim ve çalışanlarının ne yaptığının saptanması için performans dayalı yönetim anlayışının geliştirilmesi gerekir” (Çevik, 2009: 301).

Stratejik yönetimi uygulamaya dönüştüren planlama aşaması somut belgeler ortaya koymaktadır. Türk kamu yönetimine stratejik planlama kavramının girişi, 5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleşmiştir. “5018 sayılı KMYKK, Belediye, İl Özel İdaresi ve Büyükşehir Belediyesi kanunları ile nüfusu 50000’in üzerinde olan belediyeler, tüm il özel idareleri ve 5018 sayılı kanuna ekli 1,2 ve 4 nolu cetvellerde yer alan tüm kamu idarelerine stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir” (Ökmen ve Parlak, 2010: 511). Ancak kanunun maddelerinin uygulanması 2006 yılına ertelenmiş ve kurumların kendilerini hazırlamaları için zaman tanınmıştır.

Türk kamu yönetimi sisteminde stratejik yönetim sürecinin üç temel ögesi bulunmaktadır (Songür, 2011: 116):

- Stratejik plan
- Yıllık performans Programı
- Faaliyet Raporu

Stratejik yönetim ve planlama aşamaları kamu kurumlarının üst yöneticilerine görev olarak verilmiş ve yasal düzenlemeler, sürecin yönetim yükümlülüğünü üst yöneticilere getirmiştir. KMYKK'nun 11. Maddesinde üst yöneticiler; Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, İÖİ'de vali ve belediyelerde belediye başkanı olarak tanımlanmıştır.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve KMYKK'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden merkezi yönetimde bakana, mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır (Songür, 2011: 110-111).

Yukarıda ele aldığımız ve içerisinde performans planı da yer alan stratejik yönetim ve planlama, bir bakıma tamamlayıcısı niteliğinde olan performans yönetimi ile çok yakından ilgilidir ve bu nedenle aşağıdaki bölümde performans yönetimini ele alacağız.

3.2.5.3. Performans yönetimi

Performans yönetimi kavramı ve unsurları

“Performans, genel olarak amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, nicel ve/veya nitel olarak belirleyen bir kavramdır. Diğer bir şekliyle belirlenmiş olan bir hedefe ulaşım seviyesinin ölçümüdür” (Özer, 4: www.sayıştay.gov.tr). “Kamu yönetimi açısından bakıldığında performans, kamu yönetiminin topluma sunmayı üstlenip amaçladığı mal ve hizmetleri yerine getirmesidir” (Çevik, 2009: 295). Performans ile yönetim kavramının bir araya gelmesi son yıllarda gerçekleşmiştir. Performans yönetimi, üstlenilen görevlerin, önceden belirlenen hedeflere en yakın biçimde gerçekleştirilmesi ve gerçekleştirmelerin farklı aşamalarda ölçülmesi ile bileşenlerin gözden geçirilmesi aşamalarını içeren yönetim olarak ortaya çıkmaktadır. Kısacası ortaya konulan performans ancak ölçülmekle değerlendirilebilir.

Performans yönetimini oluşturan temel unsurlar beş başlıkta ele alınmaktadır (Pollitt, 2013: 348):

- Aktivite: Performans yönetimine konu olan faaliyet ya da faaliyetler(girişim, program, politika) bulunmaktadır.
- Ölçme: Ortaya konulan işlemin farklı açılardan ölçülmesi söz konusudur.
- Data(Veri): Ölçümler genellikle ve kesinlikle sayısal veriler ortaya çıkarır.
- Ölçütler: Verileri bilgiye dönüştürecek bir dizi ölçüt uygulaması (üzerinde tartışılabilir) bulunmaktadır.
- Veri Kullanımı: Hizmet dağıtım personeli, yöneticiler, siyasetçiler, hizmet kullanıcıları, basın ve halk gibi çeşitli aktörlerce Veriler kullanılmaktadır.

Performans yönetimi, yapılan iş ve işlemlerin ya da üretilen mal ve hizmetlerin, yürütülen hizmetlerin verilere dönüştürülerek ölçülmesi, sonuç itibariyle sayısallaştırılarak hedeflere ulaşmada gösterilen başarının ortaya konulmasıyla neticelenmektedir. Burada performansın ölçülmesi en önemli bileşen olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim literatürde performans ölçme üzerine önemli yayınlar bulunmaktadır.

Performans ölçümü

Osborne ve Gaebler (1992: 147) performans ölçümünden bahsedildiğinde kurumlarda meydana gelen değişikliği şöyle anlatmaktadır;

“Ölçümü belirlemede tek basit hareket birçok kurumu bütünüyle aydınlatıcıdır. Tipik olarak, kamu kuruluşları amaçları hakkında bütünüyle net değil, esasen yanlış hedeflere yönelmektedirler. Arzuladıkları çıktıları ve bu çıktıları ölçecek uygun kriterleri tanımlama zorunda olduklarında ise, bu karışıklık onları netleşmeye zorlamaktadır. İnsanlar sorunu teşhis etmek ve çözmeye çalıştıkları sorunu yeniden tanımlamak için doğru soruyu sormaya başlamaktadırlar”. Ve Spanbauer’in sözüyle bitirmektedirler; “ ölçüm süreci başladığında insanlar derhal kurumun hedeflerini düşünmeye başlamaktadırlar”.

Performans yönetiminde önce girdilere değil sonuç ve kalite göstergelerine dayalı performans ölçümü yapılır. Burada ölçülebilir, basit, açık, yeterli, uygun ve objektif olan göstergeler seçilmelidir. Daha sonra her göstergeye bir hedef belirlenir. Hedefler, gerçekçi, ölçülebilir ve mevcut kaynaklar ve kapasite ile gerçekleştirilebilir olmalıdır. Bu süreçte toplanacak bilgilerde zaman ve enerji kaybetmemek gerekir. Ardından uygun bir izleme çerçevesi geliştirilir. Sürekli ve dikkatli ölçüm yapılır. Sonuçlar dikkatlice analiz edilir. Bu arada performans ölçümü çerçevesinin dizaynına bütüncül yaklaşmak gerekmektedir (Özer, 12: www.sayıştay.gov.tr).

Performans ölçümünde Ne ölçülecek ?, Kim ölçecek? Ve Nasıl ölçülecek sorularının cevaplandırılması gerekmektedir:

Ne ölçülecek? sorusu sorulduğunda verilerin net olarak ortaya konulması gerekmektedir. Buna ilişkin beş alan ve göstergeden bahsedilmektedir; “Süreç, Çıktı, Girdi, Etki ve Sonuç” göstergeleri önemli başlıklardır. Ortaya konulan amaçları gerçekleştirirken karar alma, hizmetin kalite ve miktarı, kaynaklar, yararlanıcılardan alınan yansımalar gibi süreçleri ölçerken, ulaşılan sonucun uzun vadede yaratacağı toplumsal etki de değerlendirilmektedir.

Kim ölçecek? Sorusunu sorduğumuzda, bir ülkenin siyasi ve yönetsel kurumsallaşma şekli de hayati derecede önem kazanmaktadır.

Performans ölçümü, bir kurum içinde olabileceği gibi, birkaç kurum arasında da olabilir. Dış performans ölçümü, dikey biçimde olabilir(örneğin, merkezi ve yerel yönetim arasında ya da bakanlıkla, üst kurumların üst yönetimi arasında). Ölçüm yatay da olabilmektedir(örneğin, aynı seviyedeki iki kurum arasında ya da parlamento/yerel meclis ve yönetim arasında) (Kuhlmann, 2010: 333).

Nasıl ölçülecek ? Sorusu sorulduğunda ise kullanılacak standart ve ölçütler tanımlanacak ve bu standart ve ölçütlere göre ölçüm gerçekleştirilecektir. Ivancevich, Donnely ve Gibson'a göre (1983: 484) bu standartların bazı özelliklere sahip olması gerekir:

- Uygunluk (performans standartları ilk olarak bireylere ve organizasyonlara uygun olmalıdır).
- Değişmezlik veya Güvenilirlik (farklı değerlendirmeler arasındaki farklı noktalarda fikir birliğini içerir. Eğer iki farklı değerlendirmede sonuçlar arasında az bir fikir birliği oluşmuşsa, standartların değişken olduğu dolayısıyla güvenilir olmadığı anlaşılır).
- Ayırtedicilik (performans standartları iyi performans ile kötü performans ayırtedebilir olmalıdır).
- Pratiklik (standartlar basit ve ölçücü olmalıdır).

Performans ölçümü geniş kapsamlı elde edilen verilerin sayısallaşmasıdır ama bu dataların değerlendirilmesi ve her aşamada denetlenmesi önem arz etmektedir. Yine

kurumun performansı kadar çalışanların performansı da önem taşımaktadır. Çalışanların performanslarının artırılması bir takım teşvik edici yöntemleri ve mali özendiricileri de beraberinde getirmektedir.

Performans ölçümü özellikle YKY akımının başladığı ve yayıldığı İngiltere, Yeni Zelanda, Avusturalya ve ABD’de başlamış ve yayılmıştır. Bugün hemen hemen bütün demokratik ülkelerde etkin biçimde uygulanmaktadır. Türkiye’de ise performans yönetimine ilişkin kurallar stratejik yönetim ve planlama da olduğu gibi yine 5018 sayılı KMYKK ile gerçekleşmiştir. Kanun kurumlara stratejik plan yapılması zorunluluğu getirmesinin yanı sıra performansa dayalı bütçe hazırlama yükümlülüğü de getirmiştir.

Yerel yönetimlerin hazırladıkları stratejik plan ve performans planı çerçevesinde gösterecekleri başarı, uzun vadeli etkileri olacak, toplumsal refah ve sağlıklı bir toplum oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. Yerel yönetimlerin alt yapı hizmetlerinde göstereceği başarılı çalışma, kısa vadede belki trafik kazalarını azaltacak ama uzun vadede sağlıklı bir toplum oluşturulmasına yardımcı olacaktır. Performans yönetiminde önceki bölümlerde ele aldığımız etkinlik ve verimlilik arayışı önemli argümanlardır ve hizmette etkinliğin artırılması ya da verimli hizmet sunumu performans yönetiminde arayışlardan önemli başlıklardır. Merkezi ve yerel yönetimlerde iyi geliştirilmiş performans planları ve performans ölçümleri yoluyla daha etkin olacak bir görev bölüşümü mümkün olacaktır. İyi dağıtılmamış görevler performans ölçümü sırasında göze batacak ve başarısızlığın bir göstergesi haline gelecektir.

4. 2000 SONRASI MERKEZİ VE YEREL YÖNETİM ARASINDA GÖREV BÖLÜŞÜMÜ VE YAPISAL SORUNLAR

Bundan önceki iki bölümde Kamu Yönetiminin kavramsal çerçevesi, yönetim aygıtını oluşturan ve dünyada genel kabul görmüş haliyle şekillenmiş olan merkezi ve yerel yönetimin çerçevesini ve Türkiye'deki gelişimini inceledikten sonra, özellikle 20. Yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetiminde ortaya çıkan ciddi anlayış değişikliğiyle birlikte yönetim anlayışını ve bu anlayışın pratiğini teşkil eden merkezi ve yerel yönetimleri etkisi altına alan evrensel akımları incelemiş bulunmaktayız. Sosyal bilimler alanında Dünyada ortaya çıkan yaklaşım ve akımlar bir süre sonra karşı eleştiriye maruz kalmakta, bu eleştiriler yeni akımları beraberinde getirmektedir. Sosyal bilimler, toplumları inceleyen ve süjesi insan-toplum olması sebebiyle, önemli ölçüde kesin değerlere sahip doğal bilimler gibi net sonuçlar ortaya koymamaktadır. Dolayısıyla dönemsel verilerle ortaya konulan ve bulunduğu dönemin sosyal yapısı, ekonomik değerleri ve teknolojik gelişmeleriyle sınırlanan gelişmeler, bu zemin üzerinde ortaya çıkmakta, siyasal ya da yönetsel teoriler bu çerçevede boy göstermektedir.

Buraya kadar çizmiş olduğumuz çerçeve içerisinde bundan sonraki bölümler ele alınacak, Türkiye ekseninde benzer yaklaşım ve akımların, merkezi ve yerel yönetim ilişkilerine etkisi ile görev bölüşümünü nasıl etkilediği sorusuna cevap aranacaktır. Demokratik dünyanın etkin ve verimli yönetim arayışında önemli mesafe kat ettiği, 20. Yüzyılın son çeyreğinde yönetim yapılarında sürekli bir revizyon içerisinde oldukları görülmektedir. Küreselleşmiş bir dünyada Türkiye'nin bu etkileşim ve arayışlardan uzak kalması düşünülemez. Dolayısıyla aynı dönemde kamu yönetiminde reform arayışlarından bahsedilse bile, uygulamaya dökülmesi ve yasal çerçevelerin oluşturulması ancak 21. Yüzyıl başında gerçekleşmiştir.

4.1. 2000 Sonrası Merkezi ve Yerel Yönetim Arasında Görev Bölüşümü

Her modern demokrasinin iyi işleyen, profesyonel bir kamu yönetimi aygıtına ihtiyaç duymasının nedenleri temelde iki noktada açıklanabilir. Birinci nokta, siyasal sistemde devletin görevlerini yerine getirmede kamu yönetiminin üstlendiği rol ile ilgilidir. Kamu yönetimi, yasama organı tarafından kabul edilen kanunları ve hükümetin belirlediği kamu politikalarını uygulama aracıdır. Demokratik sistemlerde kamu yönetimi hukukun üstünlüğünü koruyan, hükümet politikalarını uygulayan, vergi

toplayan, kamu düzenini ve adaleti sağlayan, kamu hizmetlerini yürüten devasa bir aygıt olarak son derece kritik bir role sahiptir. Devletin bu işlevleri yeterli düzeyde yerine getirebilmesi idari kapasitesi yüksek ve iyi işleyen bir kamu yönetiminin varlığını gerektirir. Ayrıca unutulmamalıdır ki siyasal iktidarın demokratikleşme politikalarını uygulayacak olan da kamu yönetimidir. İdari kapasitesi yüksek, profesyonel bir idarenin varlığı demokratikleşme politikalarının hem oluşturulması hem de etkili bir biçimde uygulanması aşamalarında önemlidir (Sözen, 2011: 136).

Siyasal yönetimlerin demokratikleşmesi, toplumun görüşlerini sadece yetkiyi alma dönemlerinde değil ama her aşamada geliştirilecek yöntemlerle değerlendirme ve tespit etme önemli gerçeklik olarak ortadadır. Demokrasi ile siyasal ve ekonomik sistemler iç içe geçmiş bulunmaktadır. Özellikle Sovyetler Birliği uygulaması ve desteğinde sürmüş olan Marksist-Leninist dünya görüşünün çöküşü ve etki alanının sınırlanması sonrasında, liberal kapitalist politikalar farklı biçimlerde ortaya çıkmakta, kendi içinde gelişen eleştiriler paralelinde tabiri caizse gömlek değiştirerek etki alanını genişletmektedir. Yönetim sistemlerinde bu yönde ortaya çıkan yaklaşımlar, ekonomik bakış açılarının bir sonucu olarak kapitalist teoriler bağlamında değerlendirilmekte ve kuşkuyla ele alınmaktadır. Son derece sermaye kaynaklı gelişen arayışlar sonrasında, yönetim yaklaşımlarının, büyük sermayenin bir oyuncağına dönüştüğü ya da en hafifiyle küresel sermayenin yayılma aracı haline geldiği dillendirilmektedir.

Türkiye’de bu etkileşimin neresindedir? Bu sorunun cevabını aramak zorundayız. Hem demokratikleşme hem de etkin devlet arayışında zihinsel anlamda bir değişim söz konusu mudur? Bu sorunun cevabını aramaya çalışacağız.

4.1.1. 2000’li yıllarda zihniyet değişimi (neo-liberal politikalar)

4.1.1.1. Yapısal değişim sorunu

Son birkaç yüzyılın Türk tarihi, çağımızın az gelişmiş ülkeleri ili birlikte sürüp giden ...bir reform sorunu içinde geçmektedir. Çünkü çağımızın az gelişmiş ülkeleri ile birlikte, Türk toplumunda da, son birkaç yüzyıl içinde temel yapıyı, onun üstündeki sosyo-politik ilişkiler düzenini, onun içindeki kişi davranışlarını ve zihniyetlerini tayin eden yöneltlen prensipler, öncü fikirler eskimiştir (Savcı, 2012: 422). O halde yapılacak ilk şey, (toplumdaki) temel ilişki ve bağlantıları doğru bir şekilde tanımlamak ve yerli yerine oturtmak olmalıdır. Buna göre, idarede reform, toplumsal gelişme ve kalkınmanın başlatıcısı ya da itici motoru değildir. Aksine, belli bir toplumsal gelişme biçimine göre, sistem gereği bir idari reform rasyoneli söz konusu olmaktadır (Şaylan, 2012: 449).

Şaylan (2012: 453), kamusal örgütlerin değişimi sorununu üç boyutlu olarak değerlendirmektedir;

- Örgüt yapısının, başka bir deyimle örgütsel yetki ve sorumluluk dağılımında (merkeziyetçilik-yersellik gibi), fonksiyonlarında ve sistem tasarımında köklü bir değişim söz konusu olmaktadır.
- Örgüt teknolojisinin değişimi ortaya çıkmaktadır.
- Örgüt üyelerinin davranış kalıpları başka davranış kalıplarına dönüşmektedir.

Payaslıoğlu da (2012: 459), benzer şekilde bir örgüt ve yönetim düzeninde değiştirilebilecek unsurları belirlemiştir;

- İnsanlar
- Araç, gereç, para, tesis gibi maddesel olanaklar
- Yönetimde kullanılan yöntemler ve teknikler
- Örgütsel yapı ve görevler

Burada yönetim aygıtının farklı perspektiflerden değişime tabi tutulması ortaya çıkan ihtiyaçlar neticesinde olmaktadır. Değişim arayışına girildiğinde yukarıda belirtilen unsurların bir kaçında ya da tamamında yeni yönelimler gereklidir. Değişimi başarmak, çok perspektifli çalışmayı içeren, en başta zihinsel hazırlık gerektiren ve karşısında ciddi engeller barındıran bir süreçtir. Yönetimin en önemli aygıtı devlet sistemini değişime zorlayan nedenler söz konusudur. Türkiye’de devletin örgütsel yapısında ve yönetimin kullandığı yöntemler ve görevlerinde yeni arayışlar, iç ve dış dinamiklerin tetiklemesi sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Özellikle Avrupa’da devleti değişime zorlayan baskılar dört başlıkta toplanmıştır⁵ (Tutum, 2012: 475);

- *Finansal ve Endüstriyel Pazarların Küreselleşmesi*: Uluslararası ve kıtalararası yatırım engellerinin ortadan kalkması, ülkesel sınırların ve coğrafi engellerin sona ermesi sonucunda, yerli ve yabancı sermaye piyasaları oluşurken, çok uluslu şirketler ortaya çıktı. Bu durum ulusal devletleri ve kamu yönetimlerini zorlamaya başladı.

⁵ Cahit Tutum bu baskıları Wolfgang C. Müller ve Vincent Wright’ın makalesinden özetlemiştir. “Reshaping The State In Western Europe: The Limits to Retreat”, West European Politics, Vol 17, Number 3, 1994.

- *İdeolojik ve Siyasal Baskılar*: Önceki bölümlerde incelediğimiz şekliyle ekonomik sistemde ortaya çıkan krizler, keynezyen ekonomi politikalarının eleştirisi neticesinde eski liberal politikalara dönülmesine yol açtı. Büyüyen devlete ve şişen bürokrasiye karşı önyargılı ideolojik görüşler yaygınlaştı.
- *Avrupalaşma Baskısı*: AB uluslarüstü kimliği ile devlet yapılarını değişime zorlayan en önemli dinamiklerden biridir. Üye ülkelerin çıkarları artık yalnız ulusal düzeyde değil, uluslararası düzeyde, Avrupa düzeyinde ve yerel düzeylerde tartışılmaya başlandı.
- *Teknolojik Baskı*: En önemli gelişme bilgi akımıdır ve kontrol edilmekte güçlük çekilen, sınır tanımayan bir özellik taşımaktadır. Teknolojik devrim, kurulu devlet hiyerarşilerini, örgütsel yapıları, çalışma yöntemleri ve iş becerileri, personelin yönetimi ve hizmet sunma biçimleri üzerinde büyük baskılar oluşturdu.

Bütün bu baskılar devleti yönetenlerde bir zihniyet değişimine yol açmış ve insanlar kendilerini değişmek zorunda hissetmişlerdir.

Bu beklentiler iktidara gelen siyasal kadrolar tarafından somut politikalara dönüştürüldü. Neo-liberal bakış çerçevesinde vatandaşın konumuna açıklık getirilmeye çalışıldı. Buna göre vatandaş, bireysel bir tüketici ya da kamu hizmetlerinin saygın müşterisi olup bu sıfatla devletten belli standartta hizmet isteme hakkına sahip bir kişidir (Tutum, 2012: 475).

Batı dünyasında bunlar olup biterken, Türkiye’de 1980’ler önemli liberalleşme çabalarına şahitlik ederken, kamu yönetimi alanında ciddi bir yapısal değişim gerçekleşmemiştir. Bu değişimin gerçekleşmesi neredeyse bir çeyrek yüzyıl sonradır ve 2000 yılını geride bırakmak gerekmiştir.

4.1.1.2. Türkiye’de zihniyet değişimi

Özellikle batılı demokratik ülkelerin neo-liberal politikalarla yapmaya giriştikleri düzenlemeler ne ölçüde diğer görece ekonomik düzeyleri yetersiz ülkelerde uygulanabilecektir?

Bir kere Ortodoks neo-liberal düşünce TINA (There Is No Alternative) söylemiyle, kendi baskın gündeminin bir parçası olarak yeni koşullarını ilan etmişti: bu şartlar, özelleştirme, esnek işgücü piyasası, finansal deregülasyon (serbestleştirme), esnek kur

sistemi, bağımsız merkez bankası, mali tasarruf ve iyi yönetimden oluşmaktadır (Cizre ve Yeldan, 2011: 388).

Piyasa ekonomisinin hakimiyeti ve geniş biçimde özelleştirme ve serbestleştirme faaliyetleri neticesinde kamu hizmetlerinin yoğun biçimde özel sektör uygulamalarına tabi tutulması ve bu neo-liberal politikaların 1980’lerde henüz karma ekonomi modelinden sıyrılamamış Türkiye şartlarında uygulaması nasıl gerçekleşmiştir? Buna çok kısa cevap vermek gerekirse, tabi ki böyle bir uygulama gerçekleşmemiştir. 1980’lerde serbest piyasa ekonomisine geçiş ve liberal nitelikte meşhur “24 Ocak kararları” gibi adımlarla birlikte yeni dönem başlamış olmaktadır. Buna karşın kamu yönetimi yapısında, küçülme, yerelleşme ve yerinden yönetim kuruluşlarının güçlenmesi yerine merkezi bölge kuruluşlarının sayısının arttığını, merkezi fonların önem kazandığını görmekteyiz ki bu durum ekonomik liberal politikalarla bir tezat oluşturmaktadır.

Diğer yanda yerinden yönetim reform çabalarına bakmak gerekmektedir. Yerinden yönetim reformları 20. Yüzyılın üçüncü çeyreğinden sonra öncelikle gelişmiş ülkelerde gündeme gelmeye başlamıştır ve bu tesadüfi değildir. Söz konusu ülkelerde reform çalışmaları, de facto varlıkları kabul edilen yerel yönetimlerin, tam rekabet şartlarını sağlamak üzere yeniden ele alınmalarından ibarettir. “Reformlar, yerel yönetim kuruluşlarının varlığı kadar liberal anlayışla paralellik taşımaktadır ve piyasa koşullarının sonradan sağlanmaya çalışılması anlamına gelmektedir. Ekonomik gelişmenin ileri aşamasındaki ülkeler için yerel yönetim reformları kamu yönetiminin yukarıdan aşağıya (merkezden yerele) düzeltilmesini hedeflemektedir”(Sarioğlu, 2007: 26). Güler(2006: 266), bunun da ilerisine giderek, “yönetişim ve katılım yoluyla yeni aktörlerin karar süreçlerinde etkili olacaklarını ve çok aktörlü bir dönemin başladığını” ileri sürmektedir. 19. yüzyıl kaynaklı liberal yerel yöneticilik, yetki ve kaynakların merkezden yerel yönetimlere aktarılmasını ve bu kurumlarda toplanmasını öngörmüştür. Yeni liberal yerel yöneticilik ise, merkezden yerele aktarmayı olumlu bulmaya devam etmekte, ama karar gücünün bu kurumda toplanmasını değil, buradan da kamu kesimi dışına yeni bir aktarma hareketi öngörmektedir.

Türkiye’de 1980 sorasında yerel yönetimlerin gelirlerinde artışlar sağlanırken desantralizasyon ya da yerelleşme düşüncesi dikkat ya da tercih edilen bir alan değildir. Ancak 3030 sayılı yasayla Büyükşehir Belediyelerinin kurulması ve 1984 yılında kabul

edilen 3004 sayılı yasayla belediye payının % 10,30'a çıkarılması, belediyeleri büyük altyapı hizmetlerinde etkin konuma getirmiş ve mali yapılarını güçlendirmiştir.

Merkezi ve yerel yönetim görev paylaşımına ilişkin zihniyet değişimi esasen 2000'li yıllarda ortaya çıkmaktadır. Bu değişimin bilinen nedeni ve elle tutulan gerekçesi, 2000 ve Şubat 2001 yılı ekonomik krizleri gösterilmektedir. Tabiri caizse bu krizlerle Türkiye ekonomisi ve siyasal sistemi dibe vurmuş bulunmaktaydı. Daha kötüsü olamayacak kadar durum kötü görünüyordu. Kamu sektöründe aşırı büyümeler ve yolsuzluklar, İMF ile anlaşmalar, "kemer sıkma politikaları", "devalüasyonlar", ekonomik ve siyasi çöküntüyü beraberinde getirmişti.

1990'larda, reel sektörle bağlantısı olmayan ve kamu sektörü borcundan hızlı gelir elde ederek avantaj sağlayan 80'in üzerinde özel bankanın oluşturduğu sürdürülemez bir ağ ortaya çıkmıştı. 1990 ile 2000 yılları arasında GSYİH ortalama yalnızca % 3,4 artarken, bankacılık sektörünün varlıklarının artışı % 13'ü aşmıştı (Cizre ve Yeldan, 2011: 391).

Böyle bir ortamın sürdürülmesi imkansızdı ve krizler arka arkaya geldi. Bu krizlerin erken sonucu toplumsal çöküntü ile birlikte bir kurtuluş reçetesi olarak teknokrat ve ekonomist Kemal Derviş'in davet edilmesi, olağanüstü yetkilerle donatılarak kabineye alınması ve hazırladığı her düzenlemesinin yasal çerçeveye oturtulmak üzere parlamentonun onayına sunulmasıdır. Hatırda kalan en önemli icraatı BDDK'nın tesis edilerek siyasetle ekonominin birbirinden ayrılmasıdır. Bunun yanında merkez bankasının bağımsızlaştırılması ve esnek kur rejimini de saymak gerekir.

Ekonomik kriz, radikal değişim ihtiyacı yanında, mevcut siyasal sistemin sınırlanmasına yönelik büyüyen bir farkındalık ortamını sağlıyordu. Buna karşılık, süregiden klişe reform ve liberalleşme söylemlerine rağmen, Türkiye'deki siyaset statükoya sığınmıştı. 2001 krizi sonrası yönetime nezaret eden üç partili koalisyon hükümeti bu ataleti özetlemekteydi (Cizre ve Yeldan, 2011: 398).

Bu atalet 2002 Kasım ayında yapılan seçime kadar sürmüştü ve DSP-MHP-ANAP koalisyonu seçimlerde büyük bir hezimete uğramıştır.

İşte 2000 sonrasında yönetim alanında zihniyet değişiminin kökleri bu gelişmelerde yatmaktadır. 2002 seçimlerinde yeni bir arayış sonrasında seçmen tercihini AKP'den yana kullanmış ve diğer partilere şans tanımamıştır. Bu yeni dönemle birlikte yönetimde reform ya da yeniden yapılanma, yönetimde değişim arayışının belgelere ve konferanslara

yansıdığını görmekteyiz. Dinçer⁶, yaptığı konuşmada yeniden yapılanmanın üç kademeli bir yaklaşımını içerdiğini söyledikten sonra şöyle devam ediyor; “zihniyet değişimine, yeni bir yönetim anlayışına ihtiyaç duyar, daha sora stratejik bir tasarımı gerektirir, nihayet örgütsel tasarımı öngörür”. Dinçer’e göre,

“yönetim zihniyeti; yönetimi anlama ve algılama tarzını, yönetimin temel öğelerini tanımlama ve yaklaşımları, ortak inanç ve değerleri, öncelikler ve hassasiyetler ile temel ilke ve politikaları kapsar.... Eğer devlet şimdiye kadar anladığımız gibi “kutsal” ve “baba” nitelikli bir devlet olacaksa, vatandaş ona itaat eden bir vatandaş olmayacaksa, dolayısıyla sorunlarını başkasının çözmesini bekleyeceği bir anlayışa sahip olacaksa, günlük yaşantımızda hayat kalite standartlarıyla ilgili temel eğilimler ortaya çıkmayacaksa, o zaman yeniden yapılanma yapmamız mümkün olmayacaktır”.

Tam da bu dönemde TÜSİAD tarafından yapılan bir araştırma kamuda reform beklentilerinin düzeyi bakımından, farklı alanlara ilişkin yönetim kalitesi algılamalarının ağırlıklı etki bakımından şöyle sıralandığını ortaya koymuştur (TÜSİAD, 2002: 125-126):

- Adalet / Yargı sistemi
- Vergi sistemi
- Emniyet (can ve mal güvenliği)
- Ekonomi yönetimi
- Sosyal güvenlik sistemi
- Sağlık sistemi
- Eğitim sistemi
- Çevrenin korunması

Araştırmaya göre, bir yurttaşın bir başkasına göre daha köklü bir reform talebi ortaya koymasında birinci derecede etkili olan "adalet / yargı sistemi"nden memnuniyetsizliğidir. Gene bu dönemde "ekonomi yönetimi" söz konusu olduğunda, Türkiye’de genel olarak toplumun yönetimden memnuniyet düzeyinin yükseltilebilmesi bakımından bu alanın öbürlerine göre öncelikli olduğu ortaya çıkmıştır. Yine bu dönemde halkın merkezi yönetim ya da yerelleşme hususunda tercihleri incelenmiş ve dönemin karmaşasını yansıtır biçimde sonuçlar ortaya çıkmıştır. Ekonomideki yaşanan kriz, adalet mekanizmalarına güvensizlik, süregiden yolsuzluk ve siyasi belirsizlik adeta tüm kurumları etkisine almış görünmektedir. Araştırmaya göre "merkezi yönetimin belediyeleri

⁶ Bknz. Ömer Dinçer, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, http://www.omerdincer.com/document/samsun_konusmasi.pdf

bugünkünden daha sıkı biçimde denetlemesi gerektiği" görüşüne yüzde 68'i bulan önemli bir çoğunluk çekincesiz destek vermiştir. Yerelleşme algısına ilişkin olarak "kamuoyunun yönetimde yerelleşme lehinde sınırlı bir destek belirtmesi, buna karşılık merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin artırılmasını daha güçlü biçimde desteklemesi, genel olarak belediyelere yönelik güven düzeyinin düşüklüğüyle ve belediyelere ilişkin "kirlilik" algılamasıyla ilişkilendirilebilir" (TÜSİAD, 2002: 143) ifadesi, belediyelerin de dönemin sorunlu yapısına ayak uydurduğunu ve yapısal sorunların bir parçası haline geldiğini göstermektedir.

2002 yılında iktidara gelen AK Parti'nin özellikle kamu yönetimi alanında gerçekleştirmeyi tasarladığı değişimlerin alt yapısı "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" belgesinde geniş biçimde değerlendirilerek öneriler ortaya konulmuştur. Bu belgede değişimin gerekçeleri sayılmıştır. Dünyada ve ülkemizde yaşanan değişimler sonucunda Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açık olduğu söylenebilir. Bunlar; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığıdır.

Bu dört açık yönetimde değişim çabalarının temelinde yatan sorunlara kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır.

Stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresi, gelirlerini aşan harcamalara yönelmekte ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe açığı oluşturmakta; halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığı vermekte; bu verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştiğinde ise halkın yönetime olan güvenini eritmektedir (Başbakanlık, 2003: 65).

"Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" Belgesinde Merkezi ve Yerel Yönetime İlişkin Tespitler: Zihniyet değişimi bağlamında merkezi ve yerel yönetimde yapısal değişim arayışları önemli ölçüde değerlendirmeye alınmış ve geniş biçimde yer almıştır. Stratejik yönetim esas alınırken, örgütsel yapılanma da küçük, etkin ve esnek bir yapı öngörülmektedir. Bu kapsamda, dinamik ve bilgi temelli bir anlayışın gereği olarak (Başbakanlık, 2003: 121);

- Merkezi yönetimin ağırlığı yerine, yerinden yönetim,
- Esnek ve yatay organizasyon yapıları,
- Performansa dayalı statü ve çalışanların yetkilendirilmesi,

- Çakışmaların ve çatışmaların engellenmesi,
- Gereksiz hizmetlerin tasfiyesi ve hizmet satın alımı

gibi unsurlar değişim arayışında önemli unsurlardır.

Zihniyet değişiminde hem neo-liberal yaklaşımın etkilerini, hem de kamu yönetiminde rastlanan yapısal sorunların tespitini görmek mümkündür. Belge kamu yönetimi alanında ortaya çıkan teorik gelişmeleri ortaya koyarken aynı zamanda kimi gelişmiş ülkelerdeki uygulama örneklerine⁷ yer vermekte, bir taraftan da hazırlığı yapılan önemli yasalara da değinmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı bu hazırlıklardan biridir ve hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimler alanında önemli değişiklikleri öngörmektedir. Merkezi yönetimin görev tanımlaması yeniden yapılmakta ve yapısal değişiklik önerileri getirilmektedir. Yerel yönetimlerin görev alanı da yeniden belirlenmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadi olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir. “Yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılacaktır” (Başbakanlık, 2003: 150).

4.1.2. Kamu yönetimi temel kanun tasarısında görev bölüşümü

4.1.2.1. Kamu yönetimi temel kanunu tasarısına tepkiler

5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, yürürlüğe girmemesine rağmen dönemin konsepti doğrultusunda üzerinde en çok tartışılan metinlerden belki de en önemlisidir. Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra, meclis tarafından yeniden çıkarılma denemesi yapılmamış; bunun yerine farklı isimlerde yerel yönetimleri ilgilendiren yasalarda yapılmak istenen değişiklikler yapılmıştır.

⁷ Örneğin, kamu yönetiminin yeniden yapılması için İngiltere'de "Financial Management Initiative" (1982), "Next Steps Initiative" (1988) ve "The Modernising Government White Paper" (1999); Yeni Zelanda'da "The State Sector Act" (1988); Avustralya'da "Public Service Reform Act" (1984); Kanada'da "Public Service 2000 (PS 2000)" (1989); ABD'de "The Government Performance and Results Act" (1993) ile yasal düzenlemeler yapılmıştır (Başbakanlık, 2003; 138).

Özellikle sendikalar tarafından KYTKT'na şiddetle karşı çıkılmış ve bir yıkıma yol açacağı iddiasında bulunulmuştur. En ılımlı sendika olarak değerlendirilebilecek Türk-iş'in başkanı, "Kamu Yönetimi Reformu Tasarısının bazı maddelerinden endişe duyduğunu dile getirirken, bu reform tasarısının sosyal tarafların görüşleri dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi gerektiğini" vurgularken, alt sendikası olan Yol-iş genel başkanı, "bu yasayla ülkenin üniter devlet yapısı zedelenecek, eyalet sistemine doğru gidilecektir" ifadesini kullanmaktadır... Türkiye Kamu-sen genel başkanı ise "kamu yönetimi reformu yasası ile etnik yapıya sahip gruplar kendi geleceklerini tayin etme hakkına sahip olacaklardır" diyerek etnik probleme dikkat çekmektedir. KESK başkanı, "kamuda bir reform yapılmalıdır ancak hükümetin hazırladığı taslak reform değil bir yıkımdır" şeklinde tepkisini dile getirmektedir (Başbakanlık I, 2003: 8, 9, 10).

Yine akademik çevrelerden Çağlar, "yasa reform değil, siyasal, hukuksal ihtilaldir" derken; Azrak, "sosyal devleti zedeleyecekler; böyle reform olmaz. Köklü bir değişim ama köklü değişim olması bunun olumlu bir şey olmasını gerektirmiyor. Yasa çıkarsa kamu hizmetlerinin sunulmasında eşitlik bozulur. Binlerce memuru işten çıkarmak zorunda kalacaklar" şeklinde tepkisini dile getirmiştir. Işıklı ise, "yerelleşme adı altında yapılması öngörülen değişiklikler, özelleştirme yönündeki gidişe ivme getirecektir. Bütün bunlar devletin ekonomik, sosyal yaşama katkılarının son bulması, ulus devletin ve sosyal devletin tarihe gömülmesi yolundaki büyük stratejiye katkı sağlamak anlamına gelir" ifadeleriyle tasarıya karşı çıkmaktadır (Milliyet: 5.11.2003). Güler, kamu yönetimi reformunu 'ilk dalga' olarak adlandırdığı 1980'den başlayan iktisadi-mali liberalizasyon reformları ile başlayan sürecin sonrasında, 'ikinci dalga' olarak isimlendirmiştir.

İkinci dalga, 1990'lardan başlayarak ama kapsamlı biçimde 2000'li yıllarda belirmiş ve dikkatler devlet aygıtının kendisine çevirmiştir. Hem dinamikleri hem politika oluşturucusu bakımından dışsal olan reform politikasının ikinci dalgası, Türkiye'de bir dizi düzenlemeyle birlikte KYTKT olarak bilinen yasa metniyle içselleştirilmektedir. Bu tasarı, küresel reform politikasının hem ilkelerini hem kavram-kurum ağını tartışmaksızın olduğu gibi kabul etmiştir (Güler, 2004: 2).

Reform konusunda belki de en sert eleştiri yine Güler'den gelmiş ve görüşlerini, "tasarı, cumhuriyetin temel ilkelerini ortadan kaldırdığı için, karşı devrimdir" biçiminde dile getirmiştir. Güler devamla,

“kamu reformu adı altında yürüyen çalışmalardan, Anadolu’daki çok büyük kesim bilgisiz ve ilgisizdir. Ancak uluslararası çevreler ise, çok bilgili ve ilgilidir. ABD tasarı çıksın diye 8.5 milyar dolar kredi açtı. Koşul olarak da Türkiye’nin Irak’a, ABD’nin yönetiminde asker göndermesini, bütçe ve kamu reformunun, IMF ve Dünya Bankası programında öngörüldüğü gibi hızla tamamlanmasını koydu” iddialarını ileri sürmektedir (Başbakanlık II, 2003: 7).

Akademik ve sendikal çevrelerin aksine, yerel yönetimleri temsil eden Türkiye Belediyeler Birliği, KYTKT’ na tam destek verdiğini açıklamıştır. Dönemin TBB başkanı Durak, tasarıyla ilgili görüşlerini şöyle dile getirmiştir:

“halkımız demokrasiyi özümsemiş, Cumhuriyetin bekçiliğini yapma olgunluğuna erişmiştir. Kimse merak etmesin. Devletin üniter yapısına gölge düşmez. Bu kanunun amacı hantal devleti çalışır hale getirmektir. Yıllardır Ankara’nın küçülmesini istiyoruz. 38 bakanlığa kadar çıkarılan bakanlık sayısı ile aynı oranda genel müdürlük ve daire başkanlıkları arttı. Sonuçta köy çeşmesinin yapılmasına bile Ankara karar verir oldu. Kanunla bu karmaşa sona erecektir” (Başbakanlık I, 2003: 19).

Yine dönemin muhalefet partisine mensup Gaziantep Belediye Başkanı Doğan, tasarının “bugüne kadar çıkarılan yasaların en iyisi olduğunu” belirtmiş ve “ yeni yasayı ‘devlet bölünüyor’ gibi sözlerle eleştirenler var. ‘Devlet bölünüyor’ gibi lüzumsuz laflara gerek yok, devlet bölünmüyor” ifadesini kullanmıştır (Başbakanlık I, 2003: 20).

KYTKT’nin Anayasa’ya aykırılığı sıkça dile getirilen hususlardandır. Zaten köklü reform içerdiği söylenen bir değişimin Anayasa değiştirilmeden, hem de askerlerce yapılmış bir Anayasa’ya aykırı olmayacağını düşünmek mümkün değildir. Karahanoğulları’nın (mülkiye, XXVII: 306) yaptığı değerlendirme şöyledir:

KYTKT’nda kurulmaya çalışılan yapı Anayasanın kurmuş olduğu yapıya açıkça aykırıdır. Zira, taslaktaki düzenleme, Anayasa’nın kurduğu mantığın tersini kurmaktadır. Anayasa’da, yerel yönetimlerin varlık nedeni, yerel ortak ihtiyaçların karşılanması için hizmet üretmekle sınırlanırken ve yerel yönetimlerin varlığı, söz konusu alanda merkezi idarenin kuruluşunu dışlamazken, taslak tam tersi bir düzenleme getirmektedir. Merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler, teker teker konu olarak sayılmakta ve diğer kanunların münhasıran merkezi idareye yüklediği ulusal ve bölgesel hizmetlerle sınırlanmaktadır. Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları ise, merkezi idarenin bu kanun ve diğer kanunlarda sayılan görevleri dışında kalan hizmetler ve mahalli müşterek ihtiyaçlar olarak belirlenmektedir.

4.1.2.2. KYTKT’da merkezi yönetim ile yerel yönetimin görev alanı

KYTKT’nın yasalaşması ile gerçekleşecek hususlar, “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” belgesinde ortaya konulmuştur, Özetle:

- KYTKT ile öncelikle kamu hizmetlerinin amacı ve temel ilkeleri ortaya konacak, merkezi idare ve yerel yönetimler reformu için gerekli hukuki altyapı oluşturulacak, bu kapsamda merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki işbölümü netleştirilecek,
- Kamuda ilk kez bütün kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeler ortaya konmuş olacak,
- Bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımı netleştirilecek ve mükerrerlikler önlenecek,
- Gereksiz hale gelmiş kuruluşların veya işlevlerin tasfiyesi veya uygun birimlere devri gündeme gelecek,
- Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı netleştirilecek, merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken, yerel yönetimlerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynakları genişletilecek,
- Devletin asli hizmetleri dışında Bakanlıkların taşra teşkilatı ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilecektir.

Belki de ilk defa hukuki bir belgede merkezi ve yerel yönetimin görev bölüşümü bu kadar net biçimde yer almaktadır. En keskin hükümlerden biri ise, 9. Maddenin ikinci fıkrasıdır; “merkezi idare, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahallî düzeyde teşkilât kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz” hükmü kolayca kabul edilebilecek bir husus değildir. Subsidiarite ilkesinin de 5. Madde de yer aldığı görülmektedir: “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir”.

Merkezi yönetimce yürütülecek görev ve hizmetler 7. Maddede sayılmaktadır: Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler; maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri; ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fizikî plânları hazırlamaya,

bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler; millî eğitimle ilgili görev ve hizmetler; diyanetle ilgili görev ve hizmetler, sosyal güvenlikle ilgili görev ve hizmetler; tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili görev ve hizmetler; acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler; vakıflarla ilgili görev ve hizmetler; mahallî idarelere teknik ve malî yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri; kanunlarla münhasıran merkezî idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler.

Mahalli idarelerin görev ve yetkileri ise 8. Maddede düzenlenmiştir ve genel yetki biçimindedir; “mahallî müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahallî idareler tarafından yerine getirilir”. “Her türlü görev, yetki ve sorumluluklar” ifadesi geniş bir alanı kapsarken, yerel yönetimleri genel yetkili kuruluşlar olarak benimsemektedir. Bu genel hükmün yanında, somut değer taşıyan hususlar, ekler bölümünde yer almakta ve bazı bakanlıkların taşra teşkilatı kuramayacağını tespit ederken, yine geçici hükümlerde sayılan bakanlıkların taşra teşkilatları ve kuruluşlarının, İl Özel İdareleri ve Belediyelere devrini öngören hükümler tamamlayıcı nitelik taşımaktadır.

Polatoğlu (2009: 165), 8. Madde ile getirilen hükmü “Anayasa ili öngörülen sistemle örtüşüp örtüşmediği” sorusunu dile getirmektedir. Ona göre,

“Anayasa yerel yönetimleri İl, Belediye ve Köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamaktadır. Bu tanımdaki kilit sözcükler il, belediye ve köy ölçeğindeki mahalli müşterek ihtiyaçlar olmak gerekir, bir başka deyişle yerel yönetimlerin varlık nedeni il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasıdır”. Polatoğlu, önemli soruyu burada sormaktadır; “merkezi yönetimin yetki alanında olan ancak 5227 sayılı yasa ile yerel yönetimlere devredilen kamu hizmetleri, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan kamu hizmetleri midir, tasarı hazırlanırken mahalli ihtiyaç, ulusal ihtiyaç kavramları irdelenip tanımlanmış mıdır?”

Dönemin özellikleri gereği, Anayasa değişikliği uzun ve gerçekleşme ihtimali düşük olması nedeniyle, böyle bir temel yasa ile değişiklik denemesi yapılmıştır ve dolayısıyla köklü değişiklik içeren KYTKT'nın Anayasaya mutlak anlamda uygun olması

beklenemezdi. Nitekim yasa tasarısı, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya aykırı olan hususlar⁸ belirtilerek meclise iade edilmiş ve adeta tozlu raflarda beklemektedir.

Çizelge 4.1. KYTKT’da Görevler⁹

Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim
Adalet	Sağlık hizmetleri
Savunma	Tarımsal hizmetler
Güvenlik ve İstihbarat	Sosyal hizmetler
Dış ilişkiler ve dış politika	Gençlik ve spor
Maliye, dış ticaret ve gümrük hizmetleri	Kentsel alt yapı hizmetleri
Eğitim hizmetleri	Ulaşım ve itfaiye
Ulusal planlama	Kültürel hizmetler
Din hizmetleri	Çevre koruma ve ormancılık
Sosyal güvenlik	İmar planlaması
Tapu kadastro ve nüfus işleri	Çöp ve temizlik hizmetleri
Acil durum	Su
Vakıflar	Konut
Araştırma-geliştirme	Mezarlık

4.1.2.3. Merkezi yönetim ve taşra biriminin küçültülmesi hedefi

Merkezi yönetimini küçültülmesi önemli hedeflerden biridir ve yasa tasarısında buna yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Devlet bakanlıklarının sayısının azaltılması yanında, devlet bakanlıklarına bağlı kuruluşların icracı bakanlıklara bağlanması ve hizmet bakanlıklarının genel nitelikteki hizmetlere yönlendirilmesi dikkat çeken hususlardır. Görevler sayıldıktan sonra, bakanlık teşkilatlanması bu görevlere göre küçültülmüş ve bakanlıkların bürokratik hiyerarşisi sınırlandırılmıştır. 12. Madde ‘benzer nitelikteki hizmet ve görevler birden fazla kurum ve kuruluşa verilemez’ hükmü ile yürütülecek hizmet ve görevlerde mükerrer görevlendirmeye izin vermemektedir. Bakanlık teşkilat yapısında hiyerarşi kademeleri sınırlandırılmış, özellikle yardımcılık kademesi (müsteşar yardımcısı, genel müdür yardımcısı, başkan yardımcısı) kati biçimde tespit edilmiştir. Yine

⁸ Yasanın veto gerekçesi uzun biçimde açıklanmış ve yeniden görüşülmek üzere iade edilmiştir. İade gerekçesi özet olarak şöyle açıklanmıştır; “kamu yönetiminde yeniden yapılandırma gereksinimi olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Kamu yönetiminin hızlı, etkili ve verimli biçimde çalışması ve nitelikli hizmet üretmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması zorunlu duruma gelmiştir. Ancak, yapılacak düzenlemelerin Ülke ve Ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim-yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesi yaşamsal önem taşımaktadır”.

⁹ Merkezi yönetim görevleri içerisinde sayılmayan yerel nitelikteki görevler, yerel yönetimler içerisine dahil edilmiştir.

yurt dışı hizmetlerde yalnızca Dışişleri Bakanlığı ile TİKA Başkanlığına teşkilat kurma yetkisi tanınırken, diğer bakanlıklara bu yetki tanınmamaktadır. Merkez teşkilatlarında düzenleme yapılırken 18. Madde rehberlik ve denetim birimi ifadesine yer vermiş, bu birimi kuracak bakanlıkları belirlemiştir. Son fıkrada ‘İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahallî idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir’ hükmü yer almaktadır. Bu madde ile bu bakanlıklar dışında diğer bakanlıklarda ‘teftiş kurulları’na yer verilmemesi tartışma konusu olan hususlardan biridir. Müfettişliğin ortadan kaldırıldığı ve bunun bazı problemleri beraberinde getireceği uzun süre tartışılmıştır.

Bakanlıkların taşra teşkilatlanması, belli bakanlıklara tanınırken diğer bazı bakanlıklar taşra birimi kuramamaktadır. Adalet, İçişleri, Millî Savunma, Maliye, Millî Eğitim ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları taşra teşkilatı kurabilirken; Dışişleri, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıkları taşra teşkilatı oluşturamamaktadırlar.

Bakanlık isimleri ile taşra örgütlenmesine sınır getirilmesi kolay bir çözüm gibi görünse de bilimsel temelden uzak ve sorunlar çıkarabilecek nitelik taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin yerel ya da genel olması, bölünebilir ya da bölünemez oluşu, yerel topluluğu ya da ulusal düzeyi ilgilendirmesi gibi açılardan belirlemek yerine, bakanlık isimlendirmesi ile görev alanı tespiti ve taşra örgütlenmesi kurulup kurulmaması ciddi problemleri beraberinde getirecekti. Merkezi yönetimin görevlerini belirleyen KYTKT’nın 7. Maddesinde sayılan görevlere kabaca bakıldığında, din hizmetleri, vakıflar, acil durum ve afet yönetimi gibi hususlar bile ilk bakışta önemli düzenleme ve harcamaları gerektireceği gibi, bu hizmetlere yürütülmesinde bağ kurulacak devlet bakanlıkları, müstakil bakanlıklar kadar geniş görevli hale gelebilecektir.

4.1.2.4. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, öncelikle kendiliğinden ve başka merciin müdahalesi olmadan karar alabilmesi, bu kararları uygulayacak mali kaynağa sahip olması

ve fiziki kapasite ile insan kaynakları açısından yeterli olması gerekmektedir. KYTKT'nın 10. Maddesi "Mahallî idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmünü getirirken, aslında genel bir düzenleme yapmıştır.

Burada dönemin iktidar partisinin yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin görüşlerini değerlendirmek gerekiyor. 2002'de yayınlanan AK Parti'nin seçim beyannamesinde (2002: 38-39), yerel yönetimlerin güçlendirileceği açık biçimde yer almıştır. AYYÖŞ'e doğrudan atıf yapıldığı gibi yerel yönetimin güçlendirilmesine ilişkin hususlar şöyle sıralanmıştır:

- Merkezi idarenin görev ve yetkileri tek tek sayılacak ve bunun dışında kalan tüm görevler yerel yönetimlere bırakılacaktır.
- Orta ve küçük ölçekli belediyelerimizin insan kaynakları ve teknik alt yapıları güçlendirilecektir. Belediye yöneticileri, modern belediyeçilik, kentleşme, imar gibi konularda eğitime tabi tutulacaktır.
- Yerel yönetimler, görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli harcamaları karşılayacak düzeyde mali güce kavuşturulacaktır.
- İl Genel Meclisleri, gerçek anlamda birer yerel meclise dönüştürülecektir. İl Özel İdareleri, belediyelerin mücavir alanları dışında kalan ve ilin bütününe ilgilendiren ortak hizmetlerin tümünden sorumlu olacaktır.

KYTKT'da, beynamede ifade edilen düzenlemeler yapıldığı gibi, Büyükşehir ve Belediye ile İÖİ kanunlarının çıkarılacağı, yerel yönetimlerle ilgili hem yapısal hem de yetkileri bağlamında düzenlemeler yapılacağı aynı dönemde sıklıkla ifade edilmiştir. Daha sonraki dönemde yine İÖİ ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı hazırlanmış ancak yürürlüğe konulamamıştır. Güçlendirmenin mali ayağının eksik bırakılması, en büyük açmazlardan biridir ve yerel yönetimler hanesine bir kayıp olarak geçmiştir.

4.1.3. 2000 sonrası önemli yasalarla görev bölüşümünün düzenlenmesi

Yukarıda ele aldığımız KYTKT, Cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra, yeniden TBMM'de kabul edilerek yasalastırılabilirdi. Ama bu yapılmamıştır. Belki de siyasi irade çıkarılması halinde sonuçları öngörülemeyen böyle bir değişime henüz hazır değildi. Ya da kamuoyunda özellikle ülke birliğine ilişkin oluşan kaygılar ve bu temelde

yapılan eleştiriler değişim iradesini etkilemiş görünmektedir. Yine “Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim” belgesinde yapılacağı söylenen değişiklikler ve çıkarılacağı ifade edilen kanunlar bir süre sonra rafa kaldırılmış ya da güncelliğini yitirmiş durumdadır. Devlet kuruluşlarının işleyişini ve vatandaşla ilişkilerini düzenleyecek İdari Usul Kanunu, özetle performansa dayalı ücret sistemi getirecek olan Devlet personel rejimini düzenleyecek yasal çalışma ile İÖİ ve Belediye Gelirleri Kanun tasarısı çıkarılmayan yasal metinler olmaktadır.

KYTKT ile gerçekleşmeyen kamu yönetimi reformu, çıkarılan Büyükşehir, Belediye ve İl Özel İdaresi kanunu ile sağlanmaya çalışılırken, bir kısım merkezi yönetim kuruluşları ve yaptıkları görevler yerel yönetimlere devredilmeye çalışılmıştır. Belediye ve İl Özel İdaresi kanununun çıkarılma süreci de KYTKT’da olduğu gibi Cumhurbaşkanının muhalefeti ve vetosuyla karşılaşmıştır.

4.1.3.1. Yeni belediye ve il özel idaresi kanunlarında görev bölüşümü

Belediye yönetimini yaklaşık 80 yıl boyunca düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun yerine çıkarılan 5215 sayılı Belediye Kanunu, ilk önce Cumhurbaşkanı tarafından Meclis’e geri gönderilmiş, Meclis’te tekrar görüşülüp 5272 sayı ile kanunlaştıktan sonra usul yönünden Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı sonrasında 5393 sayılı son Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla katılımcı, saydam ve subsidiarite ilkesine uygun güncel düzenlemelerin yer aldığını görmekteyiz. “Hemşehri hukuku” kavramı geniş biçimde yer almış ama uygulamasına ilişkin açık düzenlemeden ziyade temenni niteliğinde bir madde olarak kalmıştır.

Belediyelerin Görevleri: Belediyelerin görev ve sorumlukları geniş şekilde sayılmış ama tadadi olmaktan ziyade “genel yetki” ilkesi tercih edilmiş görünmektedir. 14. Maddesi belediyelerin görevlerini sıralamıştır, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetleri,
- 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 ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek

ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır,

- Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar,
- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir,
- Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.
- Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir.
- Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyelerin bu görevlerine dikkat edildiğinde merkezi yönetimin yetkili olduğu eğitim, sağlık, kültür, gençlik ve spor gibi alanlarda inşai nitelikteki konularda 'yapabilir' tarzında bir düzenleme ile adeta ihtiyari görev alanı belirlemiş ve çerçevesi belirlenmemiş genel görevlerle yetkilendirmiştir. Kanununun 15. Maddesi yetki ve imtiyazlar başlığı ile düzenleme yapmıştır ancak sayılan alanlar çoğunlukla sunulması gerekli kamu hizmetlerini saymaktadır ve esasen 'görevler' kısmında yer alması gereken hizmetler bulunmaktadır.

15. Maddeye göre belediyeler;

- Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurulması ve işletilmesi,
- Gayrisihhî işyerleri, genel anlamda işyerleri ve eğlence yerleri ile ilgili düzenlemeler yapılması,
- Şehir içi trafikte tek yetkili olması,

- Turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilmesi veya yaptırabilmesi, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilmesi; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilmesi, hususlarında yetkili kılınmıştır.

Aynı dönemde, İÖİ'leri yeniden tanımlayan ve KYTKT'da amaçlanan değişimi yansıtabilecek biçimde düzenlenen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 24 Haziran 2004 günü TBMM tarafından kabul edildi. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen metin, çok az değişikle görüşülerek, 22 Şubat 2005 günü yeniden kabul edildi ve yasalaştı. Önceki 3360 sayılı kanun, il özel idarelerini taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve kanunla belirlenmiş sınırlı, özel görevleri yapmakla yükümlü bir tüzel kişi olarak tarif ederken; 5302 sayılı kanun "il halkının mahalli nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliği sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlamaktadır. Yeni düzenleme ile il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarının kapsamı genişletilmiştir.

İl Özel İdarelerinin Görevleri: İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları 5302 sayılı kanunun 6. Maddesinde sıralanmış ve zaman zaman eklemelerde yapılmıştır. Bu maddeye göre idare;

- il sınırları içinde; sağlık, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri,
- belediye sınırları dışında; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir.

Maddenin devamında, İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir. İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşük ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır” hükümleri de eklenmiştir. İl çevre düzeni planı yapmaktan, hizmet sunumunda toplumun özürlü ve düşük ve dar gelirlilere kadar geniş çapta görevler verilmesi ve diğer kuruluşlarla koordinasyonun valiye verilmiş olması dikkate değer hususlar olarak göze çarpmaktadır.

Yine aynı maddeye göre genel yönetim kuruluşları, (bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşları) tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili uygun görülenler, il özel idareleri eliyle de gerçekleştirilebilecektir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o il özel idaresi bütçesine aktarılır. İl özel idaresi bu yatırımların yüzde yirmi beşine kadar olan kısmı için kendi bütçesinden harcama yapabilir. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, 6. maddenin birinci fıkrasında öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.

Bu son paragrafta yer alan hususlar bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin, belediyelerden farklı olarak merkezi idarenin taşra yetkilisi, görevlisi gibi kullanılabileceğini göstermektedir. Nitekim son dönemde bölünmüş yollar, okul yapım ihaleleri, emniyet ve jandarmaya ait binaların yapımı ve hatta kent güvenlik sistemleri merkezi yönetimin yetki ve sorumluluğunda olmasına karşılık, İÖİ’leri eliyle yürütülen hizmetlerden bazılarıdır.

4.1.3.2. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev bölüşümü

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye yönetimlerini genel anlamda düzenlerken, aynı dönemde çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu eski 3030 sayılı yürürlükten kaldırırken, bir ölçüde etkinlik amaçlayan, yerel alt birimleri (belediyeleri)

ihmal etmeyen bir özelliğe sahipti. Nitekim 2008 yılına gelinceye kadar, uygulandığı büyük kentlerde ilçe belediyeleri yanında, alt kademe ya da ilk kademe belediyeleri de mevcuttu. 5747 sayılı kanunla bir anlamda ‘ölçek düzenlemesi’ yapılmış ve aksayan yönler ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Alt kademe ya da kasaba belediyeleri diyebileceğimiz birimler kaldırılmış ve mahalle haline getirilmiştir. “Mevcut modeldeki temel kurguda, ..., kent bütünlüğüne yönelik hizmetler üst kademeye verilmiş, daha yerel nitelikte ve daha katılıma duyarlı olduğu düşünülen hizmetler alt kademeye bırakılmış, ayrıca BŞB’ye koordinasyon görevi de verilmiştir” (Arıkboğa, 2012: 5).

Büyükşehir Belediyesinin Görevleri: Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. Maddesi büyükşehir belediyelerinin görevlerini belirlemiştir;

- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
- Anakent içerisinde ulaşım ve toplu taşıma ve hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak,
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak, katı atık yönetim plânını yapmak ve yönetmek,
- Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak,
- Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,

- Kùltür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek,
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek,
- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek,
- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak,
- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek,
- İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak,

Genel hatlarıyla sıraladığımız Büyükşehir Belediyelerinin görevlerine bakıldığında, genel yetki ilkesinin maddeleştirilmesi gibi “tadad” yöntemiyle görevler ve hizmetler sıralanmıştır. Büyükşehir içerisindeki belediyelere ise “sınırlı yetki” kavramıyla ifade edilebilecek bir sistem uygulanmış ve ‘mezarlık hizmetleri’, ‘yolcu ve yük terminalleri ile otopark yapım işleri’, ‘toptancı halleri ile mezbaha işletilmesi’ ve ‘temizlik hizmetleri’nin ilçe belediyelerine Büyükşehirce devredebilecekleri hükme bağlanmıştır.

Büyükşehir İlçe belediyeleri, tabiri caizse, Büyükşehir belediyesinin yetkileri dışındaki işleri bulacak ve yürütecek, bunun yanında tek maddede ifade edilebilecek bir yetki ve görev tanımıyla belirlenen hizmetleri yerine getireceklerdir;

- 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.

Büyükşehir yönetim alanının metropoliten alan yerine, bütün il sınırını kapsama alınmasıyla 7. Maddeye 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla son fıkra eklenerek;

geniş tarımsal alanlarda, bugüne kadar İÖİ tarafından yerine getirilen tarımsal yatırım ve hizmetlerin ihmal edilmemesi için, tarım ve hayvancılığı destekleyecek her türlü faaliyet yapma görevi eklenmiş bulunmaktadır.

Arıkboğa (2013: 4), büyükşehir deneyimine ilişkin olarak yaptığı değerlendirmede süreci özetlemiştir: “Büyükşehir deneyimi, ... önceleri oldukça “dar bir ölçekte” uygulanmış, sonra bu ölçek genişletilmeye çalışılmış (2004), en son olarak da bu genişletmeden kaynaklanan bütünleşme sorunları çözülmeye çalışılmıştır (2008)”. Dolayısıyla 1984-2012’yi kapsayan bu üç dönem, hem il merkezine odaklanmakta hem de bu merkezi bütünleşik bir şehir halinde düşünülmektedir. Kendi içinde yaklaşım farklılıkları olmakla birlikte bu dönem, “metropoliten” kentsel alanı bütünleştirme gayretleri olarak görülebilir. Diğer bir ifadeyle, eğer “bütünşehir” diye bir kavram kullanılacaksa, bu dönem için kullanılabilir. Arıkboğa’ya göre; “2012 sonu itibariyle ‘bütünşehir’ artık ölmüştür”.

4.1.3.3. Kırsal alana yönelik görevler ve köy hizmetleri genel müdürlüğünün kaldırılması

Yerel yönetimlerin en küçük ve geleneksel en eski birimlerinden biri olan köylerin yönetimi, neredeyse Cumhuriyetle yaşıt olan 1924 tarihli 442 sayılı Köy kanununa dayanmaktadır. Çıkarıldığı zamanın özelliklerini taşıyan ve köy kalkınmasını yerleşim biriminde oturan köylülere yükleyen, zorunlu ve ihtiyari görevler ayrımı yaparak görevleri sınıflandırmış bir kanundur. Köylünün imece yöntemiyle bir araya gelerek bu görevleri yapması yanında salma adı altında toplayacağı vergi ile köy işlerini yaptırması mümkün olacaktır. Zorunlu ve ihtiyari görev listesi çok sayıda maddede yer almış ve hemen hemen her konuyu düzenlemiştir.

1980’ler öncesinde köy işleri, YSE, toprak-iskan ve toprak-su, gibi farklı isimlerdeki kuruluşlarca üstlenilmiş durumdaydı. 1984 yılında tüm bu kuruluşlar birleştirilerek Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştu. Yaklaşık otuz yıl, köy birimlerinin işleri, yol, su, elektrik, sulama, tarımsal yatırımlar, imar ve kanalizasyon vb. hizmetler bu kurum tarafından yerine getirilmiştir. Kırsal kalkınma hedefiyle, kırsal alanda sosyal ve tarımsal alt yapı hizmetlerini götürmek bu kurumun ana hedefidir. 2000’li yıllarda kurum, hantal yapısıyla dikkat çekmiş, yatırım bütçesi son derece sınırlı ama işçi sendikacılığının ve yüksek maliyetli işçinin merkezi haline gelmiştir.

KHGM'nin 1990 yılında toplam giderleri 971 milyon dolar, bu giderler içinde personel harcamalarının payı yüzde 35, yatırım harcamalarının payı ise yüzde 61 olarak gerçekleşmiştir. 2001 yılında toplam giderler 872 milyon dolar, bu giderler içinde personel harcamalarının payı yüzde 72, yatırım harcamalarının payı ise sadece yüzde 25 olmuştur. Bu çarpıcı tablo ağır borç yükü altında ve hantal bir personel sistemi ile çalışan merkezi bir kuruluşun gerçek işlevinden koparak son derece pahalı bir işsizlik sigortası yapısına dönüşümünü sergilemektedir (Başbakanlık, 2003: 147). KHGM'nin tasfiye edildiği 2005 yılı sonu itibariyle köy nüfusunun %25'i yol hizmetlerinden yararlanamamakta, arazi yollarını kullanmaktadır. Köy ve bağlı yerlerin %20'sinden fazlası ya yeterli içme suyu alamamakta ya da tamamen susuz durumdadır. Toprak ve su kaynaklarının planlı, programlı ve rasyonel olarak kullanılmadığı ve buna yönelik önlemlerin yetersizliği KHGM kaynaklarında belirtilmektedir (Pınar vd., 2008: 5).

Kırsal alana hizmet sunumunda yeni bir düzenlemeye gidilerek hemen 2005 yılı başında KHGM kaldırılarak, görev ve yetki alanında İÖİ yetkili kılınmış, tüm personel ve sahip olduğu menkul ve gayri menkuller bu idarelere devredilmiştir. Devir ile birlikte başlangıçta köy hizmetleri personeli ile İÖİ personeli arasında ciddi doku uyumsuzluğu olduğunu belirtmek gerekir. Uzun süre hangi kurumun hangisini içine aldığı tartışması yaşanmış ve kurumsal problemler ortaya çıkmıştır. Çünkü özel idarelerin örgütsel kapasitesi, kabarık sendikalı işçiye sahip köy hizmetlerini kaldıramadığı gibi, üstlenilen görevlerin ağırlığı uzun süre planlama ve etkin hizmet sunamama problemleri yanında mali kaynak teminine ilişkin sorunları da ortaya çıkarmıştır. Ankara İl Özel İdaresinde yapılan bir araştırmada KHGM'nin tasfiyesi sonrası devir sorunlarına ilişkin şu tespitler yer almaktadır:

Tasfiyeden sonraki ilk dönemlerde aşamalı bir geçiş öngörmeyen ani devir nedeniyle hizmetlerde aksaklıklar yaşanmış, uygulamanın başarısı yerel yöneticilerin iyi niyet ve başarılarına kalmıştır. KHGM'nin devri ile ilgili kanunun herhangi bir geçiş süreci tasarımı öngörmemesi il özel idaresi kanunu ile yaklaşık bir ay arayla yürürlüğe girmesi il özel idareleri üzerinde büyük bir yük oluşturmuştur. İl özel idareleri bir yandan genel sekreterlik yapısının oluşturulması, il genel meclisi ve genel sekreterlik arasındaki yeni karar alma, denetim ve yürütme ilişkilerinin yerleştirilmesi, norm kadroya geçiş, yeni mali yapıya uyum ve stratejik planlama çalışmalarıyla uğraşırken diğer yandan KHGM'nden devredilen personel, makine parkı ve taşınmazların özel idaresi bünyesine entegrasyonunu köylere sunulan hizmetlerde kesinti yaratmadan sağlamaya çalışmak zorunda kalmıştır (Pınar vd., 2008: 48).

Köylerin altyapı problemlerinin çözümüne ilişkin 2006 yılında başlatılan KÖYDES projesi¹⁰, köylerin ulaşım, içmesuyu ve diğer altyapı problemlerinin çözülmesinde ciddi kaynak sağlamış ve KHGM'nin lağvedilmesi sonrasında oluşması muhtemel sorunları önemli ölçüde ortadan kaldırmıştır. Ancak KÖYDES projesi bir yerelleşme olmakla birlikte, İÖİ dışında bir yetki tanımlaması yapmış, İl Tahsisat Komisyonu adı altında Valinin başkanlık ettiği, İGM başkanı ve kaymakamların üye olarak katıldığı bir heyete yetki vermiş ve bu komisyon marifetiyle ödenek tahsisini gerçekleştirmiş, hizmetin sunulmasını ise, Köylere Hizmet Götürme Birliklerine görev olarak vermiştir.

KÖYDES projesine ayrılan kaynaklar sürmekle birlikte ilk yıllara oranla ciddi oranda azalmış bulunmaktadır. Belki de üslendiği fonksiyonunu yerine getirmiş ve vasıtasıyla önemli kırsal altyapı hizmetleri yerine getirilmiştir. Tam da bu aşamada İÖİ'nin yetkin kurumsal yapıya kavuştuğu ve önemli bir yerel-il düzeyli yönetim birimi haline geldiğine ilişkin müspet yaklaşımlar ortaya çıkmışken, bütün yerel kurumları etkileyen kritik ve hayati nitelikte gelişme meydana gelmiştir. Büyükşehir yönetiminin il mülki sınırlarıyla birleştirilmesi, İÖİ'lerin kaldırılması ve yeni Büyükşehirlerin kurulması gündeme gelmiş ve siyasi irade bu konudaki kararlılığını ortaya koymuştur. Bu konuyu yapısal sorunlar başlığı altında bütün derinliğiyle ele alacağımızdan burada sadece değinmekle yetiniyoruz.

4.1.3.4. Kentsel dönüşüme ilişkin yetki ve görevler

İçinde bulunduğumuz yüzyıl itibariyle, kent yaşamının alabildiğine insan ilişkilerini belirlediği, sosyal ve kültürel yapının yönlendirildiği; Pirenne'nin (2010: 47), başlangıcını “halkının geçimini ticaretle sağladığı, hukuksal varlığı ve kendine özgü yasa ve kurumları olan, bir yönetim merkezi ve kaleye sahip yer” olarak tespit ettiği tanımdan çok daha farklı özellik ve boyutta bir kent olgusuyla karşı karşıyayız. Özellikle gelişmiş dünyanın kentleri hem bölgesel alanlarını yönlendirmekte, hem de dünya ölçeğinde küresel çekim ve güç merkezleri haline gelmektedir. Aşırı nüfus göçü sebebiyle sosyo- kültürel yapı etkileşime

¹⁰ KÖYDES projesi 2005 yılında merkezi hükümetçe başlatılan ve köylerin altyapı sorunlarının giderilmesini amaçlayan geniş kapsamlı bir projedir. Köy yolları, içmesuyu, kanalizasyon, sulama sektöründe yoğun bir faaliyet gerçekleştirilmiş, ağırlık öncelikli olarak köy yolları ve içmesuyu sektörüne verilmiştir. KHGM envanterleri kullanılmış, etkinlik ve süratli uygulama için, kamu ihale kanununa tabi olmayan ve ilçelerde kurulu bulunan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri vasıtasıyla hizmetler gerçekleştirilmiştir. 2005-2013 yılları arasında, Diyarbakır, Erzurum, Trabzon, Kastamonu, Samsun, Şanlıurfa illerinde il başına 200 milyonun TL'nin üzerinde olmak üzere, Türkiye genelinde 8 milyar 428 milyon Türk Lirası kaynak kullanılmıştır (MİGM verileri/05.04.2014).

ve değişime uğramakta, bilhassa gelişmekte olan ülkelerin kentlerinde sorunlu alanlar oluşmakta, ‘çarpık kentleşme’ tabir edilen sağlıklı yapılaşmalar söz konusu olmaktadır. Türkiye’de de kentsel yaşamın vazgeçilmez hale geldiği, önlenemez biçimde köyden kente, kırsaldan kentsel alana göçün devam ettiği net biçimde görülmektedir. Cumhuriyet dönemi boyunca kente göçün tarihsel kesitlerde farklılık gösterdiğini belirtmek gerekir. Yoksul insanların iş arama, yeni hayat kurma, eğitim vb. amaçlarla göçmesi neticesinde, şehir merkezlerinin çevresinde, bilinen adıyla ‘gecekondu’ alanları oluşturduklarını görmekteyiz.

1950 ve 1980 yılları arasında ekonomik büyüme ve sanayileşme politikası bir sanayi kenti oluşumunu ortaya çıkarırken, kırdan kente göçü ve hızlı bir kentleşmeyi de beraberinde getirmiştir. Bu kent çevresindeki kırsal veya boş alanların kentsel alana dönüşümü ile sonuçlanmıştır. Kentlerdeki altyapı yetersizliği nedeniyle kırdan göçen nüfus kendi konut ihtiyacını kent çeperinde hazine veya özel araziler üzerine gecekondu inşa ederek karşılamıştır. “Bu dönemde, büyüme politikasının etkili ve etkin uygulanması merkezi bir planlama anlayışını da beraberinde getirmiştir. Buna paralel olarak yerel yönetimler kentleşme sorunlarına duyarlılık göstermeye ve çözüm arayışında kısıtlı düzeyde rol almaya başlamıştır” (Ataöv ve Osmay, 2007: 61-62). Bu dönemde çıkarılan 775 sayılı gecekondu kanunu Belediyeler ve Bayındırlık Bakanlığına, gecekonduların ıslah, tasfiye ve önlenmesi için önemli yetkiler vermiştir. 1980 sonrası yaşanan toplumsal değişim ve dışa açılan ekonomi paralelinde gecekondu alanlarının ekonomik amaçlarla kullanılması ve el değiştirmesini sağlamış, çıkarılan yeni yasalar toplu konut uygulamasını teşvik etmeyi amaçlamış ve belediyeleri yeni yetkilerle donatmıştır. 1984 tarihinde çıkarılan Toplu Konut Kanunu, eski gecekondu alanlarının düzenli konut alanlarına dönüşmesini teşvik etmiş, bu dönemde çıkarılan “gecekondu afları” yasadışı konutları meşrulaştırmış ve mülkiyet hakkı tanımıştır. Bütün bu düzenlemeler, kentsel düzenleme çalışmalarının dağınık ve karmaşıklığını giderememiştir.

2000’li yıllar ise toplumsal ve ekonomik anlamda değişen ilişkiler ve hayat seviyesi, kentsel alanların kapsamlı ve etkin biçimde ele alınarak değerlendirilmesini gerekli kılmıştır. Bir ihtiyaç olmaktan çıkan çarpık gecekondular ve sağlıklı konutlar, özellikle büyükşehirlerde ‘geçmişin ibretlik anıları’, ya da toplumun sorunlu kesiminin sığınma alanları tanımlamasını hak etmektedir. Bu alanlar acil müdahale gerektiren alanlardır ve kentsel dönüşümün nesnesi haline gelmiştir. Hem geçmişteki yasalar hem de

yeni yerel yönetim yasaları ve 1984 tarihli Toplu Konut Kanununda yapılan önemli değişiklikler, Toplu Konut yönetimini ciddi biçimde yetkilendirmiş ve konut ihtiyacı ve sorununun çözümünde TOKİ ve yerel yönetim işbirliğine yönelinmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. Maddesi kentsel dönüşümü düzenlemiş ve bu maddede daha sonraki değişikliklerle kapsam genişlemiş, Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu kısımlar düzenlenmiş ve yine cephe yenileme konusu da kapsam içine dahil edilmiştir:

“Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon 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 bir kaçının 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 yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca bu yönde karar alınması şarttır.

Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir.

Büyükşehirlerde büyükşehir belediye meclisinin, il ve ilçelerde belediye meclislerinin salt çoğunluk ile alacağı karar ile masrafların tamamı veya bir kısmı belediye bütçesinden karşılanmak kaydıyla kentin uygun görülen alanlarında bina cephelerinde değişiklik ve yenileme ile özel aydınlatma ve çevre tanzimi çalışmaları yapılabilir”.

Bu tanımlama ve yasal düzenleme, yalnızca gecekonduların değil; ek olarak “eskiyen kent alanları” kavramıyla yasal olarak inşa edilmiş olsa bile eski konut alanlarının da yenilenebileceğini hükme bağlamıştır. Yine 2005 yılında çıkarılan Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, büyükşehir ve diğer belediyelere kültür ve tarihi varlıklar konusunda önemli yetkiler

vermiştir: “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 yaşatılarak kullanılması” amaçtır ve bu alanların belirlenmesi; yetkili yerel yönetimin meclisinde alınan kararın Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilmesi ve son olarak Bakanlar Kurulunca projenin kabul edilmesi ve karara bağlanması ile mümkün olmaktadır.

Bütün bu yasal metinler değerlendirildiğinde, kentsel dönüşüm projelerinin genelde kentlerde gelişen dört olumsuz gelişmeden dolayı yapıлып yürürlüğe konulduğu görülecektir. Bunlar; göç ve nüfus artışı gibi nedenlerle gecekondulaşma sonucu sağlıklı ve plansız gelişen yerlerin daha çağdaş ve sağlıklı bir kentsel alana dönüştürülmesi, eski ve artık işlevini yitiren sanayi alanlarının daha kullanışlı ve yararlı başka bir kentsel alana dönüştürülmesi, tarihi özelliği olan alanların restore edilerek başka bir şekle dönüştürülüp daha iyi korunması veya gezilmesi gereken bir alan haline getirilmesi ve son olarak doğal afetler veya olağanüstü durumlardan dolayı yıkılan veya eski görüntüsünü yitiren, yani başka bir şekle bürünmüş olan kentin veya kentsel alanların eski şekline veya daha iyi ve yeni bir şekle dönüştürülmesi olarak sayılabilir (Aydın, 2008: 6).

Son gelişmeler ve konut uygulamalarına bakıldığında, TOKİ, kentsel dönüşüm ve yenileme projelerinde baş aktör konumuna gelmiş bulunmaktadır. Yasal metinlerde geniş yetkilerle donatılması, konut inşa ve satım ihale yöntemlerinde sahip olduğu serbestiler manevra alanını genişletmiştir. Siyasi iktidarın bir bakıma vitrini niteliğinde ve geniş kitlelere ulaşma yolu olarak kullandığı bir araç haline dönüşen idare, özellikle düşük gelir gruplarına konut üretmede önemli bir aşama kaydetmiş ve 2014 yılı itibarıyla 623 binin üzerinde 81 il ve 800 ilçede konut üretimi gerçekleştirmiştir (Bu sayı yeni konut üretimleriyle sıklıkla değişmektedir (<https://www.toki.gov.tr> erişim tarihi: 14.05.2014)).

775 sayılı Gecekondu kanununda 2007 yılında yapılan değişiklikler bakanlık yerine TOKİ’ye atıflar şeklinde düzeltilmiş ve TOKİ yetkili merci haline getirilmiştir. Yetki konusu, 7. Madde ile TOKİ’nin lehine perçinlemiştir: “Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, belediye meclislerince tespit edilen yerleri redde, aynen veya değiştirerek onaylamaya veya değiştirilmek üzere geri göndermeye yetkili olduğu gibi, teklif edilenler dışında lüzumlu gördüğü yerlerin de bu maksada ayrılmasını belediyelerden isteyebilir”.

TOKİ'nin ürettiği konutlar yukarıda belirttiğimiz olumsuz gelişmeler doğrultusunda uygulandığı yörenin niteliğine göre farklılık göstermektedir. TOKİ'nin ürettiği konutların estetik, dayanıklılık ve yerel doku özelliklerini taşıyıp taşımadığı hususu tartışma konusudur ama inceleme alanımız kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görev paylaşımı hususudur. Gecekondu alanlarında, eskiyen şehir kısımlarında ve tarihi ve kültürel alanlarda konut üretiminin, dönüşüm ve yenileme çalışmalarının görev olarak merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında bölüşümden ziyade bir işbirliği biçiminde yasal metinlerde yer aldığını ifade etmek gerekiyor. Ancak özellikle TOKİ'nin, gecekondu dönüşümünde esas aktör haline geldiğini ve bunun da yerel yönetimlerin Belediye kanununda açıkça yazılan yetkilerini ortadan kaldırdığını vurgulamak gerekmektedir. Örneğin Ankara'nın kuzey girişi kentsel dönüşüm projesi, bütün yasal düzenlemeler bulunmasına karşın, merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki ve sorumlulukları belirlemek üzere çıkarılan bir kanunla mümkün olabilmıştır (5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu). Yine Ankara'da Altındağ, Mamak, Keçiören gibi kalabalık ve sağlıksız konut miktarı fazla olan ilçelerde önemli dönüşüm projeleri uygulanmakla birlikte, halen çağdaş ve yaşanabilir bir dönüşümün gerçekleştirildiği söylenemez. Bu konuda yerel yönetimlerin isteksizliği, çoğu kamu hizmeti alanında olduğu gibi merkezi yönetimin müdahalesine yol açmış görünmektedir ya da tersine merkezi yönetimin ve siyasi iradenin aşırı müdahaleciliği yerel yönetimin cesaretini kırmaktadır.

Dönüşüm amaçlı yapılaşma bir süre sonra hem estetik hem de toplumsal ihtiyaçlara çözüm olma bakımından eleştirilmekte, toplumun refah düzeyi yükseldikçe konutlardan beklentiler yükselmektedir. Farklı şehirlerde uygulanan projelerin neredeyse birbirinin aynı şekil ve standartta oluşu ve mimari yaratıcılık ve estetikten yoksun apartmanlar halinde yükselmeleri özellikle eleştirilen hususlardır. Kentlerin yeniden şekillenmesi önemli bir durumdur ve Bumin'in (2010: 4) de belirttiği gibi, "insanlar, kentleri üzerine karar verme yetkisini ne merkezi iktidara, ne giderek onun bir uzantısı haline gelen yerel yönetimlere, ne de kent konusunda 'evrensel bir bilimselliğin' taşıyıcısı olduğunu iddia eden uzmanlara bırakmalıdır". "Kentlilerin etkin katılımı olmadan, onlar için iyi bir kent kurulamaz".

4.2. Görev Bölüşümünde Yapısal Sorunlar

Türk kamu yönetiminde değişim arayışları ve bu arayışlar çerçevesinde ortaya çıkacak yeni yapılar, toplumsal talepler doğrultusunda ortaya çıkan akım ve siyasal

hareketlere yön vermektedir. Yasa yapma gücüne sahip meşru temsilcilerin değişime olan inançlarının derecesi yapısal değişimi kolaylaştırmakta ya da zorlaştırmaktadır. *Devletin gücü ya da kamusal kurumların kapasitesi ve büyüklüğü bu değişime konu olmakta, demokrasi ve etkinlik arayışında gözden geçirilmektedir. Devlet ne kadar güçlü olacak? Sorusunun yanında kurumların büyüklüğü ve yerelliği tartışma konusu olmaktadır. Merkezi güç ne ölçüde takdir yetkisini yerele devredebilir? Yerele devredilen takdir yetkisi ve fonksiyonlar hizmette etkinliği sağlayabilecek midir? Batılı dünyanın kabul ettiği kavramlar ve yaklaşımlar, Türk kamu yönetiminin yapısında uygulanabilecek midir? Geleneksel yönetim aygıtı, yeni değişim ve konseptte ayak uydurabilecek midir?*

Soruları daha da çoğaltmak mümkündür. Değişim çabası yukarıda incelediğimiz biçimde siyasal alanda ve kamu kesiminde yaygın şekilde görülürken, bu değişim arayışında zamanla geri dönüşler ve güçlükler ortaya çıkmaktadır. Bu bölümde hem fikri planda ortaya çıkan sorunları ve bu nedenle merkezileşme eğilimini, hem de yasal metinlere yansıyan ve merkezi ve yerel yönetimin alan yönetiminde tercih nedeniyle yaşanan sorunları ele alacağız. Ve yine, yeni düzenlemeler ışığında ortaya çıkan görev çakışmalarını inceleyeceğiz. Yukarıda incelediğimiz şekliyle yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin geniş görev ve yetkilerle donatılmasına karşın gelirlerinin sınırlılığının devam etmesi hususunu önemli bir yapısal sorun olarak değerlendireceğiz.

4.2.1. Zihniyet değişimi açısından (merkez-yerel tercihinde) sorunlar

Türk kamu yönetimi tarihine ve literatürüne bakıldığında, merkeziyetçilik ve yerellik arasındaki tercihlerin oluşumunda, kamu hizmetlerinin etkili, verimli ve kaliteli yapılmasına ilişkin olarak temel göstergelere dayalı araştırma sonuçlarından elde edilen verilerin değil, ideolojik konum, eğitim düzeyi, meslekî statü, siyasal durum, ekonomik ve sosyal çıkarlar ile coğrafi, dönemsel ve güncel etkenlerin belirleyici olduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak zaman içerisinde birbirine ters görüşler ileri süren politikacı ve yazarlara rastlanabilmektedir (Mahmutoğlu, 2011: 145).

Tutum'a (2012: 482) göre, "gelişigüzel bir gözlem kamu yönetiminin ortak yakınmaların hedefi olduğunu göstermeye yeter. Yönetimin işleyişinden başta parlamento ve hükümet şikayetçidir. Cumhuriyetin başından günümüze kadar TBMM'de okunan 50 hükümet programının 40'ında (% 80) yönetimden yakınan saptamalara yer verilmiştir". Ona göre "kamu yönetiminin işleyişinden, özel kesim, vatandaş ve son olarak memur da memnun değildir. Bütün bu gruplar memnun olmadığına göre, yönetim değişecektir ama

hangi yönde değişecektir? Siyasal iktidarı ve yasa yapma gücünü elinde bulunduranlar bu güçten ne ölçüde vazgeçecektir?”

Değişimin önünde engeller, farklı dönemlerde benzer özelliklerle ortaya çıkmaktadır. Tutum (2012: 485), “siyasi istenç eksikliğini” birinci derecede önemserken, Polatoğlu (2009:1 79), bunu “reform kararını veren siyasiler ve reform tasarımcıları, reformun genel doğrultusu, içeriği ve hedeflediği yeni yapının niteliklerinin ne olması gerektiği konusunda kararsız bir tutum sergilemişlerdir, nasıl bir yapı istediklerinden emin değildirlir” şeklinde birincil sorun olarak ifade etmiştir. Bir ilerleme siyasal anlamda söz konusudur ama tereddütler görülmektedir. Örneğin, 5227 sayılı KYTKT hazırlandığı dönemde ortaya çıkardığı heyecan ve tartışma, aradan geçen on yıl sonunda tamamıyla yok olmuş görünmektedir. Uzun süredir iktidardaki siyasal parti halen yönetimdedir ve gücünden de önemli bir şey kaybetmemiştir. Ama siyasal programında ve hazırladığı KYTKT’da yer verdiği ciddi yerelleşme eğilimi ve düzenlemesi, başlangıçtaki ön sıralardaki gündeminden düşmüş gözükmektedir.

Ekonomik göstergelerin pozitif verilerle sürmesi, siyasi istikrarın devamı ve demokratikleşme çabalarının yarattığı sinerji, güçlü devlet algısını yaratırken, yönetimde ve bürokrasideki tıkanıklık ve hantallıkları bir süre görünmez kılsa da, yapısal anlamda ortadan kaldırmayacaktır. Siyasal iktidar, önemli çalışmalarla ortaya koyduğu strateji belgeleri, araştırma raporları ve akademik çalışmalara dayanan değişim arayışlarından vaz geçmemelidir. Aksi takdirde eski hastalıkların nüksetmesi mukadderdir.

4.2.1.1. Merkeziyetçilik eğilimi ve yetki devrinde sorunlar

Merkeziyetçilik eğilimi

2000 sonrasında siyasal iktidarın sürekliliği ve tek parti iktidarı, yasama ve yürütme erkinin adeta tek elde toplanmasını doğurmuştur. Özellikle Cumhurbaşkanlığı makamına AK Parti’ye mensup bir milletvekilinin seçilmesiyle birlikte, bu birliktelik perçinleşmiştir. Bu aşamadan sonra topyekun merkez ve yerel yönetim birlikteliğinin yanı sıra, yatırım ve hedef ortaklığına yönelinmiştir. Tabiri caizse, pragmatik bir yaklaşımla, kamu hizmetlerinde hangi yönetim becerikli ise, hatta kim daha iyi yapıyorsa, kamu hizmetlerinin sunumu bu çerçevede düzenlenmiştir. 2002 yılı sonrasında yukarıda detaylı

biçimde incelediğimiz yerelleşme vizyonu artık terkedilmiş görünmektedir. Acaba yeni dönem, klasik yönetim hastalığı olan merkezileşme eğiliminin başlangıcı mı olacaktır?

Bilişim alanında ortaya çıkan gelişmeler, teknolojik devrim ve elektronik sistemler, klasik hizmet sunumunu alt üst ederken, hizmetin daha hızlı, daha yaygın ve etkin sunumunu temin etmiş, ulaşılmazı ulaşılır kılmıştır. Bütün bu gelişmeler merkezi yönetimin yüklendiği hizmetleri devretmek yerine, kendi üzerine devralma ve bilişim sistemleri yoluyla merkezden hizmet sunumu tercihini güçlendirmiştir. İktidar sahipleri bilişim sistemlerini bilerek ya da bilinçsizce merkezileşme için kullanmaktadırlar. Bakanlıklar, “Alo xxx yöntemleri” ve adeta “call center'lara” dönüşen birimleriyle yerel herhangi bir sorununun çözümüne girişmektedir. Ya da yerel düzeyde sağlanabilecek pasaport temini gibi basit hizmetler merkezde basılmakta ve kurye aracılığıyla merkezden ulaştırılmaktadır. Bu tür örnekleri çoğaltmak mümkündür.

2011 tarihindeki genel seçimleri öncesinde, özellikle büyükşehirler bağlamında büyük projeler ilan edilmiş ve netice itibariyle bu projelerin yerel ya da merkezi nitelikte olup olmadığına bakılmamıştır. Yerel yönetim reformunun dayanakları konusunda hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması ve demokrasinin geliştirilmesi bir kenara bırakılmış, büyük yatırımlara ve kentlerin bir rekabet unsuru olarak pazarlanmasına odaklanılmıştır (Koyuncu ve Serteser, 2012: 7).

2002 yılından sonra yerel yönetim reformu adı altında, Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler, İÖİ'lerini ilgilendiren yasaların çıkarılması önemli gelişmeler olarak yer alırken, hükümetler, parlamento aracılığıyla yasama yetkisini bir enstrüman olarak kullanarak, kritik noktalarda yasa çıkarma yoluyla yerel yönetimlerin yetki ve görevlerine müdahalelerde bulunmaktadır. 2000 yılından bu yana Avrupa komisyonunca Türkiye için hazırlanan İlerleme Raporları, “bölgesel ve yerel yönetim seviyesinde kayda değer bir değişikliğin olmadığını ve merkezi yönetimin yerel kurumlar üzerindeki güçlü kontrolünün var olmaya devam ettiğini” ifade etmektedir (Güney ve Çelenk, 2010: 255).

Özellikle 2011 yılı genel seçimleri öncesinde yasal düzenlemelerle bakanlıklar düzenlenmiş, yeni bakanlıklar kurulmuş ve yeni bir anlayış ve dönem başlamıştır. KYTKT'da yerel yönetimlerin görev alanında sayılan kamu hizmetlerinin kimileri için yeni bakanlıklar kurulmuş ve bu görevler merkezi yönetimce üstlenilmiştir. Hizmetlerin yerel ya da merkezi niteliğine bakılmaksızın bakanlık kurularak yeni merkezi yönetim

alanları belirlenmesi, hantal ve bürokratik kurum sayısını artıracak ve bir süre sonra tıkanmalar baş gösterecektir. Bundan sonraki başlıkta bu önemli gelişmeyi ele alacağız.

Kararnameler süreci ile yeni bakanlıkların kuruluşu

2011 yılı Nisan ayı yeni bir kırılma noktası sayılabilecek nitelikte yasal düzenlemenin tarihidir. ‘6223 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu’ isminde etkinlik ve verimlilik kavramının yer aldığı belki de tek yasadır ve yönetimin tüm kademelerini etkileyecek etki ve kapsamda düzenleme yetkisi veren bir kanundur. Birinci maddede yer aldığı şekliyle “bu kanunun amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır.

Kanun ile, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek;

- Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine,
- Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,
- Mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına,

ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmektedir.

Bu yetki kanunu DMK’dan, Başbakanlık teşkilatına; Sanayi ve Ticaret Bakanlığında, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğüne; Bayındırlık ve İskan Bakanlığında,

Sosyal Yardımlaşmaya; Çevre ve Orman Bakanlığında, Kadının Statüsüne kadar çok geniş bir alanda düzenleme yetkisi vermektedir. Burada düzenleme yapılacak alan ve kurumları tamamıyla saymak yerine çarpıcı birkaç örnekle yetinmiş bulunmaktayız.

Bu yetki kanununa dayanarak çıkarılan KHK'ler, 632 sayısıyla başlayıp 666 rakamıyla bitmekte ve 35 adet KHK'den oluşmaktadır. Kararnameler 2011 yılı Nisan ayında çıkarılmaya başlamış, Kasım ayı başında sona ermiştir. Kararnamelerle Aile ve Sosyal Politikalar, Gümrük ve Ticaret, Gençlik ve Spor, Kalkınma, Ekonomi ve Avrupa Birliği Bakanlıkları kurulmuş; Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına; Ulaştırma Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına dönüştürülmüştür. Yine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı lağv edilerek, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuştur. Ayrıca Milli Eğitim, Adalet, Çalışma, Sağlık Bakanlıklarının teşkilat ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Bunların dışında bazı kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat ve görevlerine ilişkin düzenlemeler de kararnamelerle yeniden ele alınmıştır¹¹.

Bir siyasi iktidarın yukarıda da belirttiğimiz üzere, etkin ve verimlilik adına yönetimi ele alması, düzenlemeler yapması elbette doğal karşılanması gereken bir husustur. Bu dönemde yapılanlar, AKP'nin iktidara geldiği ilk dönemdeki siyasal belgelerinde yer alan ve YKY ve diğer uluslararası yaklaşımların izlerini taşıyan iradesinin ikinci plana itildiğini göstermektedir. Bakanlık sayılarının azaltılması, yerelleşmenin sağlanması önemli hedefler olarak belirlenmişken, yeni bakanlıkların tesisi ve teşkilat yapılarının geniş yetki ve görevleri yürütecek biçimde düzenlenmesi, merkeziyetçiliğin yeniden ağır bastığını ortaya koyan göstergelerdir.

Yerel nitelikte özellikler taşıyan gençlik ve spora ilişkin görevlerin, yerel yönetimlere devri yerine, tek başına bakanlık haline getirilmesi; yerel düzeyde tüzel kişilik halinde ve vakıf statüsünde teşkilatlanmış 'sosyal yardım' hizmetlerinin, yeni kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının neredeyse taşra birimi haline getirilmesi, ilk başta dikkat çeken geri dönüşler ve merkezileşmeler olarak karşımıza çıkmaktadır. DPT'nin lağvedilerek Kalkınma Bakanlığının kurulması, benzer nitelikteki ekonomik faaliyetler için

¹¹ Bknz. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının Sinop Mv. Engin Altay'ın soru önergesine verdiği 3.12.2012 tarih ve 96345 sayılı cevapta, çıkarılan kararnameler ve sayısı detaylı biçimde yer almıştır.

kurulan Ekonomi, Kalkınma, Sanayi ve Teknoloji, Gümrük ve Ticaret bakanlıklarıyla adeta bakanlık enflasyonu ortaya çıkmış bulunmaktadır.

İmar yetkisinin kullanımında sorunlar

Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendirdiği için bu dönemde yapılan imar düzenlemelerine ayrı bir başlık açmak gerekiyor. Cumhuriyetten bugüne kadar köy ve özellikle kentlerin gelişmesi için farklı yönetsel kurumlara imar ve bayındırlığa ilişkin görevler verilmiş ve önemli işler gerçekleştirilmiştir. Görmez'in (1987: 147) "3030 sayılı yasanın imar yetkisinin kullanılmasında merkezi yönetimin onaylama yetkisini kaldırdığını ve bunun yerel demokrasi adına önemli bir gelişme olduğunu" belirttiğine yer vermiştik. Gerçekten de kentlerin yönetimini ilgilendiren, kentlerin şekillenmesinde çok büyük etki ve işleve sahip imar düzenlemeleri, aynı zamanda ekonomik anlamda gelir ve kaynak paylaşımına aracılık etmektedir.

İmar konularında mahalli idareleri yetki sahibi yapan kanun, Mayıs 1985'de kabul edilen 3194 sayılı İmar kanunudur. 8. Madde "İmar Planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer" hükmüyle imar alanında yerel otoriteyi yetkili kılmıştır. 2002 sonrasında çıkarılan yerel yönetim yasalarında Belediye ve İÖİ'lerin imar yetkilerinde önemli bir değişiklik olmamış, hatta imar kanununun bu kanunlara aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı kayıt altına alınmıştır.

Yerel yönetimlerin imar uygulamaları konusunda başarılı bir sınav verdiklerini söylemek zordur. Kentlerin gününbirlik karar ve planlamalarla, estetik mimariden yoksun, rant aracı ve çarpık kentleşmenin en uç örneklerini ortaya koyan yaşam alanları haline getirildiğini söylemek abartı olmasa gerektir. İster bu gerekçelerle ya da siyasi amaçlarla olsun, 2011 yılına gelindiğinde çıkarılan 644 sayılı KHK ile yeni bir dönem başlamıştır. Bu KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuş, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı lağvedilirken, Çevre ve Orman Bakanlığının çevreye ilişkin birimleri bu bakanlığa devredilmiştir.

Yine iki ay sonra çıkarılan 648 sayılı ‘Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile, Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK’ yeni hükümler getirmiş ve imar yetkisine getirdiği istisnalarla tartışmalara neden olmuştur. Sonraki dönemlerde sıklıkla gündeme gelecek 2. Maddenin (h) fıkrası dikkat çekicidir: “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermek”.

Görüldüğü üzere Bakanlık bir bakıma ‘*belediyeciliğe*’ soyunurken, sadece imar planları yapma ve uygulama değil, yapı ruhsatı ve işyeri çalışma ruhsatı düzenleme yetkisi ile “en yerele” inmiş olmaktadır. Nitekim son dönemde İstanbul BŞB’nin karşı çıkmasına rağmen, İstanbul’da onaylanan planlar ve izin verilen projeler bu madde kapsamında tartışılmaktadır.

Yine 7. Maddeye eklenen (e) fıkrası işi bir adım daha ileri götürerek TOKİ’yi işin içine dahil etmektedir: “2 nci maddenin birinci fıkrasının (h) bendinde belirtilen konularla ilgili olarak 2985 sayılı Toplu Konut Kanununun ek 7 nci maddesi çerçevesinde uygulama yapmak veya yaptırmak, bu uygulamalara yönelik olarak kentsel dönüşüm, yenileme ve transfer alanları geliştirmek, bu alanların her ölçekteki imar planı ve imar uygulamalarını, kentsel tasarım projelerini yapmak, yaptırmak ve onaylamak, bu çerçevede paylı mülkiyetleri ayırmak, birleştirmek, arsa ve arazi düzenlemeleri yapmak, imar hakkı transfer etmek, kamulaştırma ve gerektiğinde usulüne uygun olarak acele kamulaştırma yoluna gitmek, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izinlerini vermek ve kat mülkiyeti tesis ve tescilini sağlamak”.

Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan alanlar, her türlü imar işlemine konu olurken yerel yönetimler devre dışı bırakılmış olmaktadır. Rantsal paylaşım artık, ‘kentsel’

olmaktan çıkmış ve ‘merkezi’ bir özellik kazanmıştır. Rantın bu derece önem kazandığı büyük kentler, yüksek yapılar aracılığıyla tarihi karakteristikleri yok edilirken, rant paylaşımı küresel bir nitelik kazanmış ve uluslararası sermayenin üzerinde yoğunlaştığı bir alan haline gelmiştir. Küreselleşmeye eşlik eden yerelleşme akımının bu tür merkezileşmeden hazzetmeyeceğini burada belirtmek gerekiyor. Metropol alanlarda kamusal hizmetleri yetkin biçimde gerçekleştiren BŞB’lerinin, kentsel imar planlamasında devre dışı bırakılması ya da planladığı alanlara merkezi yönetimin müdahalede bulunması kolay kabul edilebilecek bir husus değildir.

İmar mevzuatı alanında mutlak yetkiye sahip olan yeni adıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığının uygulamada yer alması ve ruhsat aşamasına kadar yetkilendirilmesi, yetki uyuşmazlıklarına ve karmaşaya neden olacak nitelikte gelişmelerdir. İmar yetkisinin tek elde bakanlıkta toplanacağı ve bakanlığın uzun süredir yeni imar yasası taslağı üzerinde çalıştığına yönelik tartışma ve haberler de basında yer almaktadır¹².

4.2.1.2. Yetki genişliği ve takdir yetkisinin devri sorunu

Toplumların ihtiyaçlarını karşılama ve kamusal hizmetleri yerine getirme, devletin en önemli vazifesi olagelmıştır. Önceki bölümlerde de ele aldığımız gibi, devletin fonksiyonu, kapsamı ve kapasitesine ilişkin yaklaşım değişikliği, yeni bin dönemi yeni bir kopsepti başlatmıştır. Sadece bizde değil, bütün gelişmiş ülkelerde herhangi bir sorun ortaya çıktığında, yapılan ilk şey, bir yetkili görevlendirmek ya da geniş kapsamlı bir sorun olduğunda bir bakanlık kurmaktır. Osborne ve Gaebler (1992: 251), Amerika için bu durumu şöyle açıklamaktadır:

Geleneksel liderler, içgüdüsel biçimde ilk olarak birinci alternatife sarılırlar. Mali bir kriz çıktığında, kurumları biraraya getirip, denetimi merkezileştirirler. Tasarruf ve kredilerde sorun çıktığında, Washington’da bir üst kurum oluştururlar. Uyuşturucu trafiği arttığında, ulusal bir yetkili atarlar. Fakat bu insiyak gittikçe başarısızlığa yol açar. Merkezi denetim ve birleştirilmiş kurumlar daha fazla israfa yol açar.... Girişimci liderler ise, içgüdüsel olarak ademi merkezi yaklaşıma sarılırlar. Çoğu kararları, -bizim tanımladığımız gibi- çevreye, müşterilere, topluluklara ve sivil toplum örgütlerine yayarlar. Hiyerarşiyi düzleştirerek ve yetkiyi çalışanlarına devrederek, altlarına devrederler.

¹² Bknz. <http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2013/03/12/belediyenin-imar-yetkisi-kalkiyor>

İki farklı anlayış ABD’de yaşanmış ve ikincisi tercih edilmiştir. Türkiye’de de aşırı merkeziyetçi ve geleneksel anlamda devletçi yapı ciddi biçimde itibar kaybına uğramış ve uğramaktadır. Ancak hem ademi merkezileşme anlamında yetki devrinde, hem de karar alma yetkisinin devri anlamındaki devirde önemli engeller bulunmaktadır. Merkezi yönetim, her sorun çıktığında merkezi bir örgüt kurmak yerine, kendi adına yetkilendirdiği taşra yöneticilerine devredeceği takdir yetkisi ile daha esnek bir yapı oluşturabilecektir. Yetki genişliği, önceki anayasalarda bulunmakla birlikte, 1982 Anayasasında da ‘illerin yönetiminin yetki genişliği esasına dayandığı’ kayıt altına alınmıştır.

Yetki genişliği, merkezi idarenin üstlendiği fonksiyonların daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla geliştirilmiştir. Bu yetki sayesinde taşradaki yöneticiler, ulusal plan, program ve politikaları yerel şartlara göre yorumlayarak esnek bir uygulama gerçekleştirirler. Çünkü merkezi idarenin taşra yöneticileri, yerel şartları daha iyi tanıma üstünlüğüne sahiptir (Eryılmaz, 2011: 93).

Taşra yöneticileri olan vali ve bölge müdürlerinin ne kadar takdir yetkisine sahip oldukları ya da esnek hareket edebilecekleri tartışma konusudur. İletişim araçları ve bilgi teknolojilerindeki inanılmaz gelişmeler, her olayda ve yeni sorunda merkezi yönetimin müdahil olmasını mümkün kılmaktadır. Çözümde ulaşılmakta mıdır? Ya da belli bir bölgedeki sorun sosyal medya ve bilgi teknolojileri ile ulusal nitelik kazanmakta, kangren haline gelebilmektedir.

“Karar alma yerel olarak icra edildiğinde daha hızlıdır ve çok sayıda birime dağıtıldığında birimler arasında rekabete ve yeniliklere yol açar” (Wildawsky’dan Fukuyama, 2012: 104). Yetki genişliğinin gerektirdiği yetki devri, risk ve sorumlulukların da devri anlamına gelir. İyi yetişmiş ve ciddi bilgi birikimine sahip yöneticiler bu riski alacak ve yerel düzeyde daha etkin hale geleceklerdir. Ancak siyasi müdahale ve meydan okumaların zirve yaptığı günümüzde, taşra yöneticilerinin bırakın sorun çözme ve karar almayı, herhangi bir görüş beyanından bile çekinir hale geldikleri gözlenmektedir. Kendi irade ve aklını kullanan liderler yerine, komutla hareket eden yöneticiler söz konusudur.

Fukuyama’ya göre (2012: 107),

“bir örgütün kendisine bağlı bölüm, şube, büro ya da bireylere verdiği takdir hakkı derecesi, kurumsal planlama kararları arasında en önemlisidir. En etkin örgütler,

kaçınılmaz olarak, geniş yetkiyle donatılmış ve şekli kurumsal denetimlere nispeten az muhatap olan, yüksek yeteneğe sahip kişiler tarafından yönetilenlerdir”.

Takdir yetkisi bu derece önemli iken, yönetsel yapıda il düzeyinde takdir yetkisinin kullanılmaması ve ortadaki sıkı merkezîyetçilik başta da ortaya koyduğumuz şekilde, başarısızlığı getirecektir. Yetki genişliği ve geniş takdir yetkisi, belki kurumlar arasında uyumsuzluğa yol açabilecek ya da denetim sorunun doğurabilecektir. Ancak bu ihtimaller bile yetki devri ve takdir yetkisinin değerini ortadan kaldırmamaktadır.

4.2.1.3. Taşra örgütlenmesinde yetki ve görev belirsizliği

“Türkiye mülki-mahalli yönetim sistemi bakımından ‘Fransız modeli’ içerisinde yer almaktadır. Bu iki yönetsel dünya, tüm memleket toprakları üzerinde bir arada yer alır ve iş görürler” (Güler, 2011: 239). Taşra yönetimi, 1982 Anayasasında illerden oluşur ve esasen önceki anayasalarda da il sistemi Türk kamu yönetiminin taşra örgütlenmesinin temelini oluşturur. ‘İl sistemi’ ya da ‘mülki sistem’ gerçek anlamda kaynağını ve gücünü 1949 tarihli, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunundan alır. Bu kanun değişikliklere uğramakla birlikte özü itibariyle varlığını sürdürmektedir. Yerel yönetimlerle olan ilişkide, geçmiş dönemlerde olduğu kadar bir vesayet ilişkisinden söz etmek mümkün değilse de, ‘valilik ve kaymakamlık’ klasik anlamda devletin temsilcisi hüviyetiyle Güler’in (2011: 240) deyiimiyle “memleket idaresinin omurgası” konumunu muhafaza etmektedir. “Günümüzde, yürürlükteki kamu reformlarının en köklü etkisi bu omurga üzerindedir. Anayasal ve mülki yönetimi düzenleyen temel yasal düzende değişiklik yapılmamış, ancak yerel yönetim yasalarında yapılan değişiklikler ve kalkınma ajansları gibi yeni kurumlaşmalar yoluyla valilik-kaymakamlık sistemi üzerinde önemli değişiklikler olmuştur” (Güler, 2011: 240).

İl İdaresi Kanununun bazı hükümleri açık biçimde ‘kadük’ hale gelmesine karşın¹³ yasa içerisinde varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Bakanlıkların teşkilat yasalarını düzenleyen kanun ve KHK’lerde, il sistemi dışına çıkacak şekilde düzenlemeye gittikleri gözlenmektedir. Taşra örgütlerinin ve valinin ildeki yetkisi ve görevi net olmadığı gibi, kimi bakanlıklar görev belirsizliğine ve yetki boşluğuna yol açacak düzenlemelere gitmektedirler. Sağlık hizmetlerinin örgütlenmesinde yeni düzenleme en dikkat çekici

¹³ Bucak teşkilatı, bir taşra birimi olarak yasada yer almasına karşın, böyle bir yönetim örgütü bulunmamaktadır. İhtiyaç bile duyulmamaktadır. Yine valilerin ile yapılacak şube başkanı atamasında görüşünün alınması hususu yok hükmündedir. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür.

örneklerden biridir. “Sağlık Bakanlığı’nın taşra teşkilatı; illerde kurulan İl sağlık müdürlükleri ile ihtiyaca göre ilçelerde kurulan ilçe sağlık müdürlüklerinden oluşmaktadır. İl sağlık müdürleri Bakanlığın ildeki temsilcisi ve valinin sağlık müşaviri olarak tanımlanmaktadır. İl sağlık müdürlüğü, bağlı kuruluşların (Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü), il teşkilatının (Kamu Hastane Birlikleri ile Halk Sağlığı Müdürlükleri) koordinasyonunu yapmakla ve uyumlu çalışmasını gözetmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca İl sağlık müdürlüklerine, sağlık hizmetleri yönünden bulunduğu ilin durumunu Sağlık Bakanlığı’na periyodik olarak rapor etme yükümlülüğü verilmiştir” (663 sayılı KHK, m:25) (Aktel vd., 2013: s.y). Sağlık teşkilatının valilikle olan ilişkisinde çıkan sorunlar bir yana, kendi taşra birimleri arasında hiyerarşi ve denetim sorunu çıkması üzerine genelgeyle bir nebze hiyerarşi oluşturulmaya çalışılmıştır. Sağlık Bakanlığı, taşra teşkilatında ortaya çıkan yeni yapının işleyişi ile ilgili olarak 4.7.2013 tarihinde “Bakanlık ve Bağlı Kuruluşların Taşra Teşkilatlarının İşleyişi” başlıklı bir genelge yayımlamıştır. Genelge ile, “663 sayılı KHK sonrasındaki taşra teşkilatının işleyişine ilişkin Mülki İdare ile ilişkiler, koordinasyon ve hakemlik, denetim ve yaptırım, izleme ve değerlendirme, temsil, protokol ve yazışma konuları başta olmak üzere çeşitli konularda, illerde sorun oluşturabileceği düşünülen durumlara açıklık getirilmeye çalışılmıştır” (Aktel vd., 2013: s.y).

Yine il düzeyinde belirlenmiş alanların ölçek sorunu, önemli bir tartışma konusudur. 1990-2000 yılları arasında ekonomik, güvenlik ve asayiş gerekçeleriyle çok sayıda ilçe il haline getirilmiştir. Ancak bugün il tartışması asgari düzeydedir. “1950’li yılları izleyerek hizmet teknolojilerindeki gelişmeye koşut biçimde önemli çok sayıda kamu hizmeti, illerin geleneksel yönetsel alanlarının kendi hizmet özellikleri ve gerekleri açısından ‘küçük’ kaldığı gerekçesi ile il sisteminin dışına çıkmışlardır” (Sanal, 2000: 228). Her iki tartışma da taşra yönetimi ve örgütlenmesinde ciddi krizler çıkarabilecek nitelikte gelişmelerdir. ‘Küçük’ iller, özellikle il olmasını gerektiren saikler ortadan kalktıktan sonra, her açıdan bir yalnızlığın içine düşmektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ise, etkinlik ve ekonomiklik arayışıyla çok sayıda ili içine alan yapılanmaya gitmektedir. Sonuç itibariyle taşra yönetimi, bir karmaşa ve düzensizliğe doğru sürüklenmektedir.

Merkezi yönetimin halka yakınlığını sağlayacak ve taşrada etkin kılacak model arayışları yerine, her bakanlığın bağımsız düzenlemeye gitmesi, illerin ölçek sorunları ve

illeri içine alan merkezi bölgesel yapılar ortak akıl ve arayıştan yoksun alanlar olarak karşımızda durmaktadır. Merkezi hantallık ve bürokrasi bir şekilde kendi varlığı sürdürme çabasıdadır. Bu alanları düzenleme yetkisine sahip siyasi irade daha kapsayıcı çalışma yapmak durumundadır. Aksi durumda merkeziyetçilik hastalığı kendini taşrada da hissettirecek, iletişim entrümanları ve bilgi teknolojileri kamu hizmet sunumunda görece etkinliği, uzun süre devam ettirmeye yetmeyecektir.

4.2.2. Alan yönetimi açısından sorunlar

Yeni dönemle birlikte yerel yönetimlerin görev alanı, kamu hizmetlerinin sunulduğu alan farklı bir boyut kazanmıştır. Özellikle 2012 yılı Büyükşehir düzenlemesi öncesinde, 5302 sayılı İÖİ kanununun yetkilendirdiği İÖİ'ler önemli ölçüde bir alana hükmetmekteydi. Güler (2011:284), bunu bir “alansal yönetim” olarak tanımlamakta ve ‘belli bir yerleşmenin değil, birden fazla yerleşmeyi ve yerleşme olmamış boş toprakları içine aldığı’ belirtmektedir. Bu alanın içerisinde belki büyük kentler, küçük kasabalar, köyler ve boş topraklar yer almaktadır. Kentlerin içine kadar nüfuz eden, aynı zamanda kırsal alanın hizmetlerini yürüten İÖİ, il düzeyinde örgütlenen önemli bir yerel yönetim birimi haline gelmişti. Ancak Büyükşehir Belediyesi deneyimi, 5216 sayılı yasada işaretleri görüldüğü üzere, bu tür belediyecilik anlayışını tüm il geneline yayma şeklinde gerçekleştirmiştir. Bu yolla kentsel yönetim ile kırsal alan yönetimi bir bakıma konsolide edilmiş, klasik anlamda var olan ‘kent yönetimi’ aracı belediyecilik tüm alanda yetkili hale getirilmiştir. Önemli ölçüde geleneksel ve yönetsel anlamda ayrışan kırsal yönetim birimleri ‘Köy’ ve ‘İl Özel İdaresi’ ile kentsel yönetim birimi olan ‘Belediye’, yeni düzenlemelerle birbirinin yerine pratiğe konulmuş ve ‘Belediye’ tüm kırsal ya da kentsel alanın hizmet yetkilisi haline dönüştürülmüştür.

4.2.2.1. Büyükşehir yönetimi düzenlemeleri ve metropol-kırsal alan yönetimi sorunu

Büyükşehir yönetimi arayışı, artan nüfus ve kente göç sonrasında oluşan, büyük kentler, metropol ya da megapoller için düşünülmüş ve geliştirilmiş bir yönetim modelidir. Metropol idareleri, bazen mevcut belediyelerin yanında, fakat genellikle bu belediyelerin üstünde bir bütün olarak kabul edilen metropol alanının tamamını içine almaktadır (Nadaroğlu, 2001: 113).

Kentleşmenin gösterdiği seyir ve kamu hizmetlerinde etkinlik arayışı, yerel demokratik birimleri ya da beldelerdeki kimliklerin ihmal edilmesine neden olabilmektedir.

Metropolitan alanı dikkat ve isabetle seçmek, bir diğer deyişle, seçilecek alanın gelecekteki gelişmeleri de göz önünde tutarak metropoliten özelliklerine sahip olmasına özen göstermek gerekir. Aksi halde, yeni metropoliten alan kendisinden bekleneni yerine getiremeyeceği gibi bu alan içinde kalan geleneksel mahalli üniteler de etkinliklerini kısmen veya tamamen yitirirler (Nadaroğlu, 2001: 117).

Büyüyen kentler ve yoğunlaşan kentsel hizmetler sebebiyle, toplu yaşam, taşıma, ulaşım, üretim ve tüketim sahalarında çözüm metropoliten bir yönetim olarak tezahür etmektedir. Türkiye’de 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı ‘Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun’ bu işin başlangıcıdır. 2000’li yıllara gelindiğinde 16 Büyükşehir Belediyesi faaliyettedir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yeni bir dönemi başlatmış ve bu yapıları yeniden düzenlemiştir.

Görev ve yetki alanını belirleyen ve ‘pergel kuralı’ olarak literatüre geçen düzenleme, nüfusa dayalı olarak büyükşehirlerin sınırlarını İstanbul ve Kocaeli için mülki sınırlar, diğer kentler için 20, 30 ve 50 km yarıçap ölçüleriyle belirlemiştir. Bu alan içerisinde kırsal birimler olduğu gibi, küçük ölçekli belediyeler de bulunmaktadır. Tarımsal yaşamın hüküm sürdüğü bir yerel yönetim birimi olan köyler, bu düzenleme ile mahalleye dönüştürülürken, küçük belediyeler varlığını sürdürmüşlerdir. Yasanın özellikle sınır genişletilmesine ilişkin gerekçesi, “Büyükşehirler, büyük bir kent ve onu çevreleyen birçok uydu kentten oluşan yerleşme alanlarıdır. Sadece kent merkezlerini dikkate alarak kentler değerlendirilmemelidir” şeklindedir. Diğer bir gerekçe, “kent sorunlarını çözmeye yönetim yetersizliklerinin olmasıdır. Sorunlar, anakent alanının bütününden kaynaklanmakta iken bu sorunların çözülmesi için gerekli yetki ve mali kaynaklar birden çok mahalli idare birimi arasında paylaşılmıştır. Gerekçeye göre bu yapı, yönetimde etkinlik ve verimliliği ortadan kaldırmaktadır (Çınar vd., 2009: 74-75).

Yasanın bu gerekçeleri pergel uygulamasını getirmiştir. Ancak, parçalı ve dağınık biçimde kent alanında örgütlü bulunan küçük belediyeler, yetki karmaşası ve hizmet etkinliği bağlamında eleştirilmeye devam etmiştir. Bir anlamda ölçek düzenlemesi niteliğinde olan 5747 sayılı yasa 2008 yılında çıkarılmış ve özellikle ‘alt kademe belediyesi’ çerçevesinde kalan belde belediyeleri ortadan kaldırılırken yeni ilçe

belediyeleri kurulmuştur. “Yasayla 862 belde belediyesinin köye dönüştürülmesi öngörülmüş, 283 ilk kademe belediyesinin 240’ı mahalleye dönüştürülmüş, 34’ü ilçe yapılmış, 8’i tüzel kişiliğini koruyarak büyükşehir belediyesi dışına çıkarılmış, 1’i ise köye dönüştürülmüş, 43 tane de yeni ilçe kurulmuştur” (Çınar vd., 2009: 114). Büyükşehir alanında yapılan bu düzenleme, bir mülki kavram olan ilçe ile tanımlı ‘ilçe belediyesi’ anlayışını temellendirerek ve bu ilçe belediyelerinin birleşerek oluşturduğu Büyükşehir belediyesini hedeflemiştir. Bu düzenleme, adeta alanı süpürürken, köklü geçmişi ve kimliği olan kasaba hadisesini ortadan kaldırmış, tarihe gömmüştür. Ankara’da ciddi nüfusa sahip, Hasanoğlu, Bağlum gibi örnekler göstermek mümkündür. Kasaba kimlik ve kültürünü, büyük ilçe tanımı içerisinde, örneğin Bağlum’u Keçiören içerisinde eritmek, kısa vadede hizmetlerde etkinlik sağlasa bile, uzun vadede sosyal problemlere neden olabilecek nitelikte düzenlemelerdir.

Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili son düzenleme öncesi ve sonrasıyla tartışmalara yol açan 6360 sayılı ‘On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun’ 2012 yılının Aralık ayında resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Öncesinde tartışmalar, bu sistemin il sistemine zarar vereceği, eyalet sistemine doğru gidişi tetikleyeceği, valileri etkisiz hale getireceği vb. ekseninde gerçekleşmiştir. İktidar partisinin siyasi amaçla hareket ettiği dile getirilirken “Ak Parti’nin tasarısındaki değişikliklerin ilk yerel seçimde uygulamada olmasını istemesinin altında, ‘Antalya, Eskişehir, Manisa ve Balıkesir’ gibi illerde belediyeleri alma beklentisi yatıyor” (Yılmaz, 2012: milliyet) iddiasına yer verilirken, kanun tasarısı hakkında belki de en ciddi eleştiri Türk İdareciler Derneğinden gelmiştir. Dernek hazırladığı kamuoyu duyurusunda (Duyuru, 2012: 116-117);

- Bu düzenlemenin il idaresi sisteminin ortadan kaldırılmasının yolunu açacağı,
- Düzenlemeyle kendiliğinden bölgesel yönetimler ihdas edilmiş olacağı,
- Mevcut büyükşehir belediyelerinde imar uygulamaları alanında yaşanan sorunlar, gecekondulaşmanın bir türlü çözülememiş olması, sürüp giden yolsuzluk ve yozlaşma eğilimleri, şehir rantının vergilendirilememesi bu alandaki beklentinin boşa çıkabileceği kanaatini pekiştireceği,

- Sahip olunan siyasal güç ve İl sınırları ile örtüşen büyükşehirlerde güçlü belediye başkanlığı yapısı, politik olarak karşı konulamaz güç odakları oluşturacağı,
- Yaklaşık 16.000 köy tüzel kişiliği ortadan kaldırılmakta ve mahalleye dönüştürülmektedir. Mahallelerin tüzel kişiliği ve kendi başlarına karara alma ve uygulama olanakları bulunmamaktadır. Tüzel kişiliği kaldırılan bu köylerin birçoğu farklı kültürel kimlik ve yapı barındırmaktadır. Ülkemizdeki büyükşehir belediyesi karar mekanizmalarına katılım süreçleri incelendiği zaman tüzel kişiliği kaldırılan bu küçük toplulukların ve birimlerin artık karar mekanizmalarına katılımları söz konusu olamayacaktır.

Eleştirilerini getirmiştir. Bu ciddi eleştiriler muhtemel kaygıları dile getirmiş ve sürece katkıda bulunmuştur.

Çizelge 4.2. 6360 sayılı yasa sonrası yerel yönetimler (MİGM verileri, <http://www.migm.gov.tr>, erişim tarihi: 09.03.2015)

YEREL YÖNETİMLER	6360 ÖNCESİ	6360 SONRASI
İl Özel İdaresi	81	51
Büyükşehir Belediyesi	16	30
İl Belediyesi	65	51
BŞ İlçe Belediyesi	143	519
Diğer İlçe Belediyesi	749	400
Belde Belediyesi	1977	395
Toplam Belediye	2950	1395
Köy	34434	18214

Mülki il sınırlarının Büyükşehir olarak düşünülmediği dönemde, “bütünşehir” kavramı gündeme gelmiş ve ‘Denizli’ örneği çerçevesinde TBMM’ye yasa teklifi verilmişti.

Bu yasa “ilk olarak Denizli Belediye Başkanı Ali Aygören tarafından gündeme getirildiği belirtilen ‘bütünşehir’ kavramı, ‘ilçe belediyeleri olmadan tek belediye meclisi çatısı’ şeklinde tanımlanırken, Denizli özelinde 14 belediyeyi kapsayacak bu kentsel alan yönetimi modelinde kentle ilgili tüm kararların bütünşehir belediye meclisinde alınmasını, hizmetlerin tek elden yürütülmesini ve vergilerin de bütünşehir belediyesince toplanılmasını öngörmekteydi” (Özgür, 2008: 266).

Bu düşüncenin yasa olarak TBMM'ye teklif edildiği tarih 2003'tür ve Denizli'ye özel bu düzenleme bir daha gündeme getirilmemiştir.

Günümüze dönersek, 2012 tarihli 6360 sayılı kanun, üç önemli değişikliği getirmiştir:

- Büyükşehirlerin sınırlarını mülki sınırlara genişletmiştir.
- Büyükşehir olma kriterini nüfus olarak tüm ilde bulunan nüfusun 750000 olması şartını getirmiştir.
- Büyükşehir sınırları içerisinde İÖİ'lerini ve ilçe olmayan belediyeleri ortadan kaldırırken, yine büyükşehir içerisindeki köylerin tüzel kişiliğine son vermiştir.

Kanun 2014 yılı mart ayında yapılan seçimle yürürlüğe girmiş ve uygulaması başlamıştır. Kent bütünlüğü oluşturmayan, hatta hinterlandında yer almayan uzak alanlara genişleyen büyükşehirler, uzak mesafelere ve dağlık alanlara hizmet götürmeye çalışırken (Kahramanmaraş, Mersin, Antalya gibi kentlerde yaklaşık 200 km. uzaklıkta yerleşim yerleri mevcuttur), yine Mardin, Tekirdağ, Balıkesir örneklerinde görüleceği üzere 100000 civarında nüfusa sahip bulunan “merkez kent”, tüm ilçe kentlerine ve kırsal yerleşimlere kamu hizmetlerini sunmaya çalışacaktır. Kaldırılan birimlerin hizmet yükü “merkez kentin” görev alanını oluşturmaktadır.

Çizelge 4.3. BŞB Modelinin Dönemlendirilmesi (Arıkboğa, 2013: s.y.)

S. No	DÖNEM	ADLANDIRMA	AÇIKLAMA
Arayış Dönemi			
1	1960'lar-1982 Dönemi	Arayış Dönemi	Nasıl yapalım?
İl Merkezinde BŞB Dönemi			
2	1984-2004 Dönemi	Kuruluş Dönemi	Yeni BŞB'lerin ilave olması
3	2004-2008 Dönemi	Genişletme Dönemi	Yarıçapa dayalı genişletme
4	2008-2012 Dönemi	Bütünleştirme Dönemi	Yarıçap içinde sıfır belde = 2008 modeli
Mülki Ölçekte BŞB Dönemi			
5	2012 +	Alansal BŞB Dönemi	2012 modeli: BŞB/ilçe mülki sınır + sıfır belde/köy

Yetki alanlarında güçlü, yetkin ve seçilmiş başkanlar yaratılarak, etkinlik arayışının tamamlanması düşünülmüştür. Yasanın amacı iktidar partisince şöyle açıklanmıştır:

“Yerel yönetimler, yerel ve ortak nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu anayasal kurumlardır ve yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yapılandırılmışlardır. Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınıra genişletildiğinde en geniş ölçekte hizmet üretebilecek güçlü bir yapı hedeflenmiştir. Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynakla daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir” (AK Parti Büyükşehir Yasası, Yasanın Amacı, <http://www.akparti.org.tr/site/akparti/ak-parti-buyuksehir-yasasi#bolum>).

Klasik anlamda kent ve metropollerin yönetimi bağlamında değerlendirildiğinde ortaya çıkan örgüt, özellikle etkinlik temelli ve yetki karmaşasını ortadan kaldırmaya yönelik bir düzenleme olarak düşünülse de, uluslararası belgeler ve evrensel yerel demokratik kriterlere itibar edilmediği göze çarpmaktadır. Yerel toplulukların hiçbir şekilde görüşüne başvurmadan, yerel kimlik ve kültürleri değerlendirmeden, sırf bir yönetim aygıtı gözüyle, köyleri, kasabaları, belediyeleri değerlendirmek; merkezi yönetimin elindeki yasa koyma gücünü kullanarak, tabiri caizse “hamur kuralını” uygulaması, yerel toplulukları ve birimleri yeniden karması, sosyal ve kültürel erozyonu içinde barındıran sorunlar doğurabilecek nitelikte gelişmeler olarak ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca 6360 sayılı yasada düzenlenen çok daha kritik bir başlık olan İÖİ’lerin kaldırılması hususunu bir sonraki bölümde ele alacağız.

4.2.2.2. İl özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılması ve varlığının tartışılabilir hale gelişi

İl Özel İdareleri yaklaşık 150 yıla yakın geçmişi olan ve il düzeyinde örgütlenen yerel yönetim birimleridir. Bu yönetimler, hem organları, hem de görev alanı itibarıyla tartışma konusu olmuş, varlığına ilişkin tartışmalar devam edegelmiştir. Merkezi yönetimin zaman zaman kendi uzantısı olarak kullandığı İÖİ’ler belediyeler gibi kurumsallaşamamış ve gittikçe hem mali kaynaklar itibarıyla, hem de yapısal bazda küçülmüşlerdir. İÖİ’lerine karşı görüşler uzun süreden beri bulunmaktadır. İçişleri

Bakanlığınca ta 1960’larda hazırlanan bir yasa tasarısının gerekçesinde de belirtildiği gibi, “İÖİ’ler varlık nedenini yitirmiş, kaldırılmalıdır”. Bu önerinin dayandığı görüşler; “Özel Yönetimlerin görevlerinin çoğunun başka örgütlere geçtiği; İÖİ’lerin bir “emanet komisyonu”na dönüştüğü; personel giderlerini bile kendi gelirleriyle karşılamayacak duruma geldikleri; toplum kalkınmasının (community development) ilçe ölçeğinde örgütlenmesi gerektiği; bu nedenlerle bu yönetimleri güçlendirerek yanlış adımlar atmanın savurganlık olduğudur” (Keleş, 2012: 213). Yine İçişleri Bakanlığının 1970’te hazırladığı yasa tasarısının gerekçesinde “İÖİ’ne mevdu(verilmiş) pek çok görev olduğu ve toplum kalkınmasının gerçekleşmesinde öncülük yapması ve yardımcı olması, devamına kafi bir sebep olduğu” (Keleş, 2012: 214) ifade edilmiştir. Görüldüğü gibi İÖİ’lerin varlığı tartışılmaktadır. Bu durum Belediyeler için söz konusu değildir. Belediyelerde en azından toptan kaldırma diye bir husus söz konusu değildir, belki ölçek anlamında küçük belediyelerin varlığı tartışma konusu olmaktadır.

Bütün bu tartışmalara rağmen, 2002 yılına gelindiğinde iktidarın İÖİ’lerini bir yerel yönetim birimi olarak yeniden düzenlemeye aldığını görmekteyiz. Nitekim 5227 sayılı KYTKT taşra teşkilatı olmayan bakanlıkları belirlemiş ve bu bakanlıkların çoğu görevlerini ve her türlü taşınır ve taşınmazlarını İÖİ’lerine devredileceğini hükme bağlamıştır. Yine 5302 sayılı İÖİ Kanunu kurumu yeniden dizayn etmekte ve diriltmektedir. Yukarıda Köy Hizmetlerinin kaldırılması sürecini incelediğimiz bölümde de ortaya koyduğumuz üzere siyasal iktidarın İÖİ’leri yeniden yapılandırma ve geniş görev ve yetkilerle donatma iradesinin devam ettiğini görmekteyiz. Hatta İstanbul ve Kocaeli gibi, Büyükşehir yönetimlerinin görev alanının il mülki sınırlarına genişletildiği metropollerde İÖİ’lerin kaldırılması gündeme bile gelmemiştir.

5302 sayılı İÖİ kanununa kadar Valinin İl Özel İdaresinin başında olması hem İGM’ nin başkanı hem de İl Daimi Encümenin başkanı olması eleştirilmekte idi. “İl özel yönetiminin başında valinin bulunması, bu yerel kuruluşun özerkliğini azalttığı” (Gözübüyük 1987: 83) düşüncesi sık rastlanan bir durumdu. Ancak yeni düzenleme ile valinin meclis başkanlığından alınarak karar organı dışında bırakılması mülki idare camiasında rahatsızlık yaratmış ve buna ilişkin itirazlar yükselmiştir. Kanunla getirilen düzenlemeler üzerine yapılan araştırmayla (Ömürgönülşen vd. 2009: 15), İÖİ düzenlemelerine ilişkin veriler değerlendirilmiştir:

“Araştırma kapsamındaki valilerin büyük çoğunluğu (10 vali) , yerel yönetimleri güçlendirici son kanuni düzenlemelerin, bu düzeyde kalmak kaydı ile, ülkenin birlik ve beraberliği açısından tehdit oluşturmadığını düşünmektedir, İGM başkanların tamamı söz konusu düzenlemelerin ülkeni birlik ve beraberliği açısından tehdit oluşturmadığını; fakat valilerden farklı olarak yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluk açılarından daha da güçlendirilmesi gerektiğini düşünmektedirler”.

Böyle bir benimseme ve uygulama aşamasında İÖİ’leri adeta yeniden dirilmiş ve önemli hizmetlere imza atmışlardır.

Son düzenlemelerden önceki dönemde, İÖİ’ler kısa vadeli hedefler, günübirlik kararlarla bir ölçüde savurganlık aracı olduklarına yönelik eleştirilere muhatap olmuşlardır. Ama yeni dönemde İÖİ Kanunu, İl Özel İdarelerini stratejik planlama, bütçe denkliği ve performans denetimi ile yükümlü kılmış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise harcamaların ancak harcama yetkilileri aracılığı ile kullanılacağını ve yine yeni 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, encümeni ihale yetkilisi olmaktan çıkarmış, herhangi bir alım ancak ihale yetkilileri tarafından yani harcama yetkilileri tarafından yapılacağını hükme bağlamıştır. Burada ifade etmek istediğimiz şudur ; İGM’nin kati bağitlarla sınırlanmış olması sebebiyle hayali bütçe yaparak savurganlık yapması önemli ölçüde engellenmiş olmaktadır.

2012 yılına gelindiğinde ise, farklı bir dönem ve anlayışın ortaya çıktığı görülmektedir. Önemli tartışmalara yol açan 6360 sayılı ‘On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’ sadece belediye meselesini değil, İl Özel idarelerini de derinden sarsan bir hükmü barındırmaktadır. 1. Maddenin 5. Fıkrası şöyledir: “Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır”. Kısa ve net biçimde 30 ili ve neredeyse elli milyonu ilgilendiren bir hüküm sadece bir cümleden ibarettir. Bu konuda nasıl bir araştırma yapıldığı ya da bu kadar geniş alanı ve nüfusu ilgilendiren bir konunun bir anda nasıl kararlaştırıldığı net değildir. Bu alanlardaki kamusal hizmetler ve nitelikleri, sadece bir devirle sağlanmış olacak mıdır? Bu illerde kaldırılabilen bir yerel yönetim, diğer 51 vilayette neden kaldırılmamıştır? Soruları çoğaltmak mümkündür. Mardin büyükşehir statüsünde yer alırken, Derik ilçesinin kamusal hizmetlerini yerine getirecektir ama hemen Mardin il sınırına komşu bir tepede yer alan Batman’ın köyleri hizmeti İÖİ’den alacaktır. Türkiye’de merkezi yönetim, vesayet yetkisini sonuna kadar kullanırken, yetki devri ve takdir

yetkisinin devrine bugüne kadar şüpheyle bakmıştır ve öyle görünüyor ki bundan sonra da bakmaya devam edecektir. Siyasal iktidarın İÖİ'lerine on yıl önce bakışı ile, şimdiki bakışı arasında ciddi farklılıklar ortaya çıkmış bulunmaktadır. Yerel yönetimleri merkezin uzantısı ve hizmet aracı gören anlayış, diğer uluslararası normlar, yeni yönetim anlayışlarının önüne geçmiş görünmektedir.

Kanaatimizce bütün negatif değerlendirme, bakış açıları ve eleştiriler bir yana, İÖİ'lerin en büyük açmazı, ne görevlerindeki değişim, ne de personel giderleridir; temel sorun, özellikle kırsal alana hizmete odaklı ve hizmet alanı kırsal kesim olan bu idareler, bu alanda var olan köylerin ve kırsal kesimin sürekli olarak göç vermesi ve nüfusun mütemadiyen azalmasıyla varlık nedenini kaybetme noktasına gelmektedir. 2013 yılı itibariyle il ve ilçelerde yaşayan nüfus % 91,3 olurken, belediyelerde yaşayan nüfus %90'ın üzerine çıkmış bulunmaktadır. Böyle bir durum siyasal iktidarın bakış açısını değiştirmiş ve ibre negatife dönmüştür.

4.2.2.3. Yerel yönetim yerine: Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı

6360 sayılı yeni Büyükşehir kurulmasına ilişkin kanun, İÖİ'leri kaldıran, nüfusu 2000'in altında olan küçük belediyelerin tüzel kişiliğini sona erdiren, yeni ilçeler kuran, torba kanun niteliğinde bir kanundur. Bu kanunun içerisinde illerde yeni bir yapı oluşturulmuştur. Büyükşehir statüsü verilen illerde, İÖİ'lerin kapatılmasıyla birlikte bir boşluk doğacağı düşünülmüş olmalı ki, bu boşluğu doldurmak üzere 'Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı' adı altında yeni bir yapı oluşturulmuştur. Maddenin gerekçesinde de 'hizmette aksamalara engel olmak ve etkinlik ve verimlilik sağlamak' ifadesi yer almaktadır. Sınırlı düzeyde bir yerel yönetim birimi olan İÖİ kaldırıldıktan sonra hangi hizmetler aksayacaktır? Böyle bir aksaklığı yeni kurulan merkezi yönetim birimi olan YİKOB nasıl giderecektir? BŞB yetkili kılınmak yerine neden bir merkezi yönetim birimi oluşturulmaktadır? Burada da soruları sıralamak mümkündür.

Türk kamu yönetiminde taşra örgütlenmesi mülki idare omurgası altında, 'müdürlük', 'bölge müdürlüğü' biçiminde örgütlenirken yeni kurulan birim bir 'başkanlık'tır ve 'özel' bir statü verilmektedir. Kanunun ilk taslağında kurulan bu birime tüzel kişilik verilmesi söz konusu iken, TBMM'de görüşülürken bu madde değiştirilmiştir. Genel anlamda Türk kamu yönetimi içerisinde kendi şahsına münhasır bir yönetim birimi

taşrada kurulmuş bulunmaktadır. Bu birimin görevleri 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve görevleri Hakkında kanununun 28/A maddesinde yer almaktadır:

- “Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur”.

Yine bu maddenin devamında bir dizi özel yetki sıralanmaktadır:

- Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler.
- Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçları; valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalar yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığınca karşılanabilir.
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer

kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir.

İlk sırada yer alan görevler bakımından, “torba kanun” ifadesine yakışır biçimde, “torba” bir maddedir ve sanki bu görevlerle ilgili bir taşra birimi yokmuşçasına YİKOB’u görevlendirmektedir. Oysaki, afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere kurulu bulunan İl Afet ve Acil Yardım Müdürlükleri bu işi yapmaktadır. Merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması gibi genel bir hüküm hayret uyandıracak niteliktedir. Bundan kastedilen kamu yatırımlarına yapılacak kontrollük hizmeti ise bunu yapacak, İl Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü bulunmaktadır. Yine İllerde yatırım izleme ve koordinasyonu için kurulu bulunan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri bulunmaktadır. Bütün bu birimlerin görevlerini bir maddede sayarak yeni bir makam icad etmek, en basit ifadeyle aceleye gelmiş gibi görünmektedir.

Valilere olağanüstü yetkiler verildiği izlenimi veren ve adli ve askeri teşkilat dışındaki merkezi idare kuruluşlarının hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve stratejik plan ve performans programlarının uygunluğunun denetlenmesi sonrasında rapor hazırlanması ve bu raporun Başbakanlığa sunulması işleyecek bir yöntem değildir. Yönetim sistemi ve anlayışında, stratejik planlama ve performans yönetimine geçilmeden, yeni kırtasiyecilik yöntemleri kurgulamak, başlı başına verimsizlik kaynağı olabilecek bir husustur.

Maddenin son fıkrası ise yeni bir tartışma konusudur. Bir kamu kurumu tarafından yürütülen hizmet aksadığında, bu iş valinin uyarısı üzerine yerine getiril(e)mediği takdirde, başka bir kuruma yaptırılabilir, ya da YİKOB tarafından yapılabilir. Bu hükme (örneğin) belediyeler dahil midir? Ya da bu duruma düşmüş bir kurum tartışma konusu olmayacak mıdır?

Bütün bu hükümler değerlendirildiğinde YİKOB, İÖİ’leri kapatılan Büyükşehirlerde, valilere manevra alanı yaratmak amacıyla konulduğu izlenimini veren hükümlerle birlikte, uygulama imkanı olmayan ya da uygulandığında ciddi sorunlara yol açabilecek hükümler bir “torba” maddede toplanmış ve “kendi şahsına münhasır” bir yapı oluşturulmuştur. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, olağanüstü yetki intibai veren hükümler, olağan dönemler için de söz konusudur ve kurumlar arasında uyumdan ziyade, zıtlığa

ve kargaşaya yol açacak niteliktedir. Ama her yasada uygulanmayan ya da doğal olarak güncelliğini yitiren maddeler bulunmaktadır ve elbette YİKOB’u kuran bu maddenin, kendiliğinden tabiri caizse “iskat” olan hükümleri de olacaktır.

4.2.2.4. Köy yönetiminin yetersizliği ve mahallenin öne çıkışı

Köyler, yerel yönetimlerin en küçük birimi ve sayıda en fazla olanıdır. Kamu yönetimi içerisinde tüzel kişiliğe sahip bu birim, neredeyse Cumhuriyetle aynı yaşıttır. Yakın zamana kadar, ağırlıklı nüfusu kırsal alanda yaşayan Türkiye, bir tarım ülkesi ve aynı zamanda köyde yaşayan bir toplumdur. 1924 tarihli 442 sayılı Köy kanunu bu yoksul ve altyapıdan yoksun toplum ve yerleşme alanlarını sağlıklı altyapıya kavuşturmak ve bunu kendi sakinleri eliyle gerçekleştirmek amacındaydı.

Kavruk (2004: 1), “köy ve mahalleyi, Türk toplumunun yerleşme düzeninin, mali, siyasi, sosyal ve idari ihtiyaçlarının bir sonucu olarak gelişen” birimler şeklinde değerlendirmektedir.

Türk kamu yönetimi içerisine birer yönetim birimi olarak Tanzimat’tan önce giren köy ve mahalle muhtarlığı, Tanzimat sonrasında diğer mahalli idare birimleri oluşturulurken yeniden ele alınmış, Cumhuriyet döneminde köy bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenirken, mahalle, yönetsel kimliği belirsiz geleneksel ve sosyal bir birim olarak sürdürülmüştür (Kavruk, 2004: 1).

Köy, kent dışı alanlarda ve çoğunlukla tarımsal üretimin yapıldığı, mera, otlak, yaylak gibi orta malları olan, gelenek ve göreneklerin yaşatıldığı, sıkı komşuluk ilişkilerinin olduğu yerleşim yerleri olarak ortaya çıkmış; aynı zamanda köyde oturan seçmenlerin tamamının karar organı olduğu, idari, yargısal ve mali nitelikte kararlar alabilen, zorunlu ve ihtiyari görevleri olan, tüzel kişiliği haiz bir yönetim birimidir. Mahalle ise geleneksel temelleri olmakla birlikte ağırlıklı olarak kente özgü, kasaba ve şehir kurgusunda önemli bir aidiyet alanı, esenlik, dayanışma ve sosyal hayatın çekirdek yapısının sergileneceği hem bir yerleşim alanı, hem de yönetsel birimdir.

Bir yerel yönetim birimi olarak Köyün yerine getirmesi gereken görevler bulunmaktadır. Zorunlu ve ihtiyari biçiminde ayrılan bu görevler, köye özgü gelir yöntemi olan ‘salma’ ve ‘imece’ ile gerçekleştirilecektir. Cumhuriyetin ilk yıllarında içmesuyu

temininden, çevre temizliğine; köye hizmet edecek okul, mescit, meydan ve yol yapımına; tarımsal görevlerden güvenlik ve esenliğe kadar geniş bir alanda önemli hizmetleri yerine getirmeye çalışmışlardır ve bunu ‘imece’ yöntemiyle hep birlikte gerçekleştirmişlerdir. 1970’li yıllarda, kamu hizmet yöntemleri ve toplumsal değişim sebebiyle, köy işleri klasik yöntemler yerine, genel yönetim kuruluşları eliyle yerine getirilmeye başlanmıştır. YSE, Topraksu gibi örgütler eliyle yürütülen hizmetler, doğrudan Köy Hizmetleri adını alan bir kurum eliyle, köye yönelik hizmetlerin yürütülmesi sağlanmıştır.

Köylerin bir kalkınma basamağı olarak görülmesi çok uzun sürmese de, kente göçün sorunlara yol açması, bu sorunların kaynağı olarak göçün durdurulması düşüncesini doğurmuştur. Bu gerekçeyle, köy kalkınmasına yönelik projeler geçmiş yıllarda gündeme getirilmiş, pilot köy, örnek köy, merkez köy çalışmaları yapılmış, en dikkat çeken belki de ‘köy-kent’ projesi olmuştur. Bu tür projeler kısa vadeli heyecanlar yaşatsa da uzun ömürlü olmamış, bir araya getirilerek oluşturulan köy-kentler ya da önemli yatırım yapılan merkez köyler, bir süre sonra sessizliğe bürünmüşlerdir¹⁴.

6360 sayılı kanunun 3. ve 4. fıkrası yine bir süpürge gibidir: “Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır”. Bu hüküm neticesinde 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra köy sayısı 34 binlerden 18214’e inerken, mahalle sayısı ise 17 binlerden 28571’e yükselmiştir¹⁵.

Mahalle birimine ilişkin yasal düzenleme 1944 tarihli ‘Şehir Ve Kasabalarda Mahalle Muhtar Ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun’dur. Bu kanuna bakıldığında, mahalle muhtar ve heyetinin görevleri, nüfus kanunundan kaynaklanan evrak işleri, Askerlik Kanununa dayanan askerlik işleri, adli makamlara karşı görevler, tebliğat işleri, mülki makamlardan gelen emir ve talimatlar, tarımsal hizmetlerin dayanakları evraklar gibi hizmetlerden oluşmaktadır. Aynı birim belediyelere ilişkin en temel düzenleme olan 5393 sayılı Belediye kanununda şöyle yer alıyor: “Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. Muhtar,

¹⁴ Bu proje ve kalkınma yaklaşımları için bknz. Ruşen Keleş, Yerinden yönetim ve Siyaset, 2012, s.237-244.

¹⁵ Bknz. İçişleri Bakanlığı verileri, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>

mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır”.

Kanun mahalleyi, belediye meclisi kararıyla kurmaktadır; muhtara görevler vermiş gibi yapmaktadır; belediyeye, muhtara ve mahalleye yardımcı olma yükümlülüğü getirmiş gibi davranmaktadır. Son derece zorlama hükümlerin tanımladığı ‘mahalle’, belli belirsiz bir birim olmaktan kurtulamamaktadır. Gelinek noktada, Beledi yerel bir birim, kentlerin alt temas noktası olarak düşünülen mahalle, 1944 tarihli bir kanunun yüklediği ve çoğunlukla merkezi nitelikte görevleri yapması gereken bir birim ve muhtarıyla var olmaya çalışmaktadır.

Bir ikinci önemli nokta, köy ve beldelerin mahalleye dönüşmesiyle, “kırsal mahalleler” ortaya çıkmış bulunmaktadır. Büyükşehirlerde ya da kentlerde olduğundan farklı karakteristikte, kırsal alanda şekillenmiş eski köyler artık mahalle statüsündedir. Günlük yaşantı itibarıyla Çankaya’nın Seyranbağları ile Kızılcahamam’ın (köyden iptal) Seyran mahallesinin ayrıştıkları noktalar saymakla bitmez. Ama netice itibarıyla ikisi de mahalledir ve kentsel kurallara tabi olmak zorundadırlar. Daha somutlaştırırsak, Çankaya’nın Seyran’ında kuzu beslemek hayal bile edilemezken, Kızılcahamam’ın Seyran’ında kuzu beslemek tercih edilen bir husustur, çünkü lezzetine doyum olmaz. Kısacası kent kuralları burada işlemez.

Büyükşehir belediyelerin artırılması ve mülki sınırlarla birleştirilmesi sonucunda, Köylerin önemli ölçüde değerini yitirmesi ile birlikte, mahallenin değer kazandığını başlıkta ifade etmek bile, şehirlere özgü bir yapı geleneği bulunan mahalle, kapsam olarak bundan sonra, kırsal birimleri içine alacak, bu ise yeni düzenlemeleri kaçınılmaz biçimde gerekli kılacaktır.

27 Mayıs 2013'te TODAİE'de düzenlenen Türkiye'de Mahalle Yönetimi Çalıştayı kapsamında sonuç bildirgesi yayınlanmıştır¹⁶.

'Yeni Büyükşehir Belediye Modeli Çerçevesinde Mahalle Yönetimine İlişkin Sorunlar' başlığı altında;

- Bütün büyükşehirlerin tek bir statüde toplanması ve her ilde aynı şekilde beldelerin ve köylerin kapatılmasının hatalı olduğu (İstanbul, Ankara, İzmir vb. büyükşehirlerin sorunlarıyla kırsal özellikleri ağır basanların sorunları farklı olabilir),
- Bir beldenin tek bir mahalleye dönüştürülmesinin yönetilebilirlik açısından sorunlu olduğu,
- İlçe merkezinden uzakta yer alan köylere hizmet götürülmesi (su tesisatlarının acil onarımı, karla mücadele, itfaiye, çöp toplanması vb.) konusundaki tereddütler ve hangi hizmetlerin hangi tür belediye tarafından yerine getirileceği konusundaki muhtarlar arasında bilgi eksikliği mevcutken, Köylerin tüzelkişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesinin daha sorunlu olacağı,
- Özellikle KÖYDES Projesi sayesinde köylerin altyapı durumunun küçük beldelerden daha iyi olsa da mahalleye dönüşecek köylere belediye tarafından hizmet götürülmesinde siyasal faktörlerin rol oynayabileceği,
- Köylerin kapatılmasının ulusal düzeyde tarım ve hayvancılığın geliştirilmesine ve korunmasına engel teşkil edebileceği,
- Belde ve köyler kapatılıp mahalleye düşürülecekse mutlaka mevcut mahalle yönetiminin yetki ve gelir açısından güçlendirilmesi gerektiği,
- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9. maddesindeki muğlaklığın giderilerek mahalle yönetimlerinin belediyeden hak ettikleri yardımın almaları sağlanması, Gerektiği vurgulanmıştır.

'Teşkilat ve Görevlere İlişkin Sorunlar' başlığı altında;

- Mahalle muhtarlığının son mevzuat değişiklikleriyle önemli ölçüde yetki ve görevler noktasında yıprandığı ve reforme edilmeye ihtiyaç duyulan bir noktaya geldiği (Özellikle 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu'nun kabulünden sonra muhtarlık görevlerindeki azalma nedeniyle muhtarlık gelirlerinde önemli düşüşler söz konusu olmuştur),
- Muhtarlığın fonksiyonel olabilmesi ve sürdürülebilir bir idari birim olarak kamu yönetimi sistemi içerisinde yerini koruyabilmesi için görev ve gelirlerinin yeniden tanımlanması,
- Muhtarların yeniden tanımlanması yapılırken belediye ve merkezi hükümet teşkilatıyla ilişkilerinin net bir şekilde mevzuatla belirlenmesi,
- Mahalle muhtarlığının güçlendirilmesi için tüzel kişilik kazanması,
- Bazı küçük yerel hizmetlerin belediyeler tarafından mahalle muhtarlıklarına bırakılması,
- Muhtarlıkların 6360 sayılı Kanunla kırsal ve kentsel olmak üzere çeşitli niteliklerde idari yapılar olarak ortaya çıkması nedeniyle mahalle muhtarlığı için kademelenme ve bu kademelenmeye dayalı görev, yetki ve gelir sınıflaması,

¹⁶ Sonuç bildirisi geniş biçimde yayınlanmıştır. Burada özellikle düzenleme sonrası durumu değerlendiren yetki ve görevleri ele alan başlıklar tarafımızca göz önünde bulundurulmuştur. Bknz. www.yerelnet.org.tr%2Fresimler%2Fekler%2Fcalistay-sonuc-bildirgesi.doc (16.05.2014).

hususları sonuç bildirgesinde yer almıştır. Köy tüzel kişiliğini kaldırıp, mahalleye dönüştürürken yeniden tüzel kişilik teklif etmek, tezat gibi görünse de, özellikle Büyükşehir sınırları içerisinde, nüfus bakımından yeterli birimlerde tüzel kişilik ihdas etmek mümkündür. Tüzel kişiliği olmasa bile, mahallenin yasal temeller itibariyle belediyelerle uyumlu çalışabilecek hale getirilmesi gerekmektedir. Polatoğlu'nun (2009: 194) teklif ettiği şekliyle, “mahalleler belediye şubeleri haline dönüştürülebilir ve kendisine verilmiş olan görevleri bu sıfatla da yerine getirmeye devam edebilirler”. Bu değişiklik gerçekleşirse mahalle, belediye yönetimi ile mahalle yaşayanlarının yüzyüze ilişki kurabileceği dolayısıyla etkileşim içerisinde olabileceği mekan olacaktır.

Eski ve yeni mevzuatta önemli çelişkilerin olduğunu ortaya koymuş bulunmaktayız. Bu çelişkiler yeni düzenlemelerde mahalle yönetim biriminin çalışabilmesi ve etkinliği için çözülmesi gerekli sorunlar olarak tezahür etmektedir.

4.2.3. Görev bölüşümünde çakışmalar

Eke (1982: 122), merkez-yerel yönetim arası görev bölüşümünü ‘kargaşa’ olarak nitelenmiştir. Eke’ye göre “ülkemizde merkez-yerel arası görev bölüşümünün belirli ilkelere dayandığı kolaylıkla söylenemez. Görevlerin iki düzey arasında değişimi hızlıdır. Kimi görevlerin sınırlı yerel geleneğe karşılık, yerel olarak nitelenmesine karşın, özellikle düzenlemeye ve üretime yönelik görevlerde kesinlik yoktur. Ayrıca geçişmeler, ikilemler ve boşluklar vardır”. Bundan yaklaşık otuz yıl öncesine göre gelinen nokta çok ta farklı değildir. Yasalar yenilenmiştir. Ama zihniyette ciddi bir değişim gözlenmektedir. Yukarıda hem zihniyete ilişkin değişimler ve alan yönetimine yönelik uygulamalarda önemli sorunları ortaya koyarken, 2000 sonrasında beliren yerelleşme eğilimi ve görev paylaşımına yönelmenin, artık ‘flu’ hale geldiğini söyleyebiliriz. Görevlerin merkez ve yerel yönetim arasında dağılımında önemli çakışma ve ikilemlerin ortaya çıktığı da bir gerçektir.

Yerel yönetimlerin görevlerinin ilgili yasalarda belirgin biçimde sayılması nedeniyle bu görevleri esas alarak, özellikle genel yönetim kuruluşlarıyla muhtemel çakışma alanlarını değerlendireceğiz.

4.2.3.1. İl özel idarelerinin görevleri ve çakışmalar

İl sınırları içerisinde tanımlanmasıyla 5302 sayılı kanunun 6. Maddesinin birinci fıkrasında sayılan görevler;

- Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret,
- Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı,
- Bayındırlık ve iskân,
- Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi,
- Kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar,
- Yoksullara mikro kredi verilmesi,
- Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları,
- İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasıdır.

Yukarıda sayılan görevlerden, gençlik ve spora, sağlığa, tarıma, sanayi ve ticaret alanına ve bayındırlık ve iskana yönelik hizmetler tamamıyla genel kamu hizmetleri niteliğinde ve tümüyle ilgili bir bakanlığın yetkili olduğu görevler olarak ortadadırlar. Bir başka açıdan bakıldığında bu başlıklarda adeta bakanlık isimleri sayılmıştır ve dolayısıyla KYTKT'nin izlerini görmek mümkündür. Bu isimdeki bakanlıkların görevleri İÖİ'lerine devredileceği düşüncesiyle bu şekilde sıralandıklarını görmekteyiz.

İlk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı konularının olduğu eğitim hizmetlerini İÖİ'ne görev olarak vermiştir. Halbuki bu işler Milli Eğitim Bakanlığının temel görevlerindedir. Özellikle ortaöğretim alanında İÖİ'lerin inşai işlere girdiği pek nadirdir. İlköğretimle ilgili temel yasa bu konuda devlet, il özel idareleri ve belediyelerin işbirliğini zorunlu kılmıştır (Eke, 1982: 123).

Ama belediyelerin son zamanlara kadar böyle bir işbirliğine gittikleri nadir görülmüştür.

Kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarına ilişkin görev ve hizmetlere bakıldığında yine önemli bir çatışma alanını görmekteyiz. Kültür ve turizme ilişkin görevlerde yetkili makam bir bakanlıktır. Özellikle sosyal hizmet ve yardımlar ve çocuk yuvaları ile yetiştirme yurtlarına ilişkin hükümler artık geçersiz hale gelmiştir çünkü, 633 sayılı KHK ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar

Bakanlığı, yerel nitelikte olsun olmasın bütün bu alandaki sosyal politika görevlerini üslenmiş durumdadır. Bu KHK’de yer alan “Kapatılan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları ile bu kuruluşların personeli, borç ve alacakları, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek esaslar çerçevesinde bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde il özel idarelerine devredilir” hükmü Anayasa Mahkemesince iptal edildiğinden¹⁷ SHÇEK’in İÖİ’lerine devri konusu gündemden düşmüş görünmektedir.

İÖİ’lerin belediye sınırları dışındaki görevlerine bakıldığında,

- İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisidir.

Sınırları çizilmiş, yerel ve beledi hizmetler şeklinde tanımlanabilecek bu görevlerde de çakışma problemleri mevcuttur. ‘Belediye sınırları dışında’ ifadesiyle çakışma olmazken, yine merkezi yönetimin görevleri arasında yer alan hizmetler söz konusudur. Çevreye ilişkin, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı örgütlenmiş ve her kademede yetkisini kullanmaktadır. Yine orman köylerinin desteklenmesi ve ağaçlandırma tamamen Orman ve Su Bakanlığının münhasıran yetki alanıdır.

Kritik nitelikte görevlere bakıldığında İÖİ’leri açısından durum vahim denecek kadar negatiftir ve İÖİ’lerine biçilen rol, eski KHGM’nün boşalttığı alanı doldurmaya çalışmasıdır.

4.2.3.2. Belediyelerin görevleri ve çakışmalar

Belediyelere kanunun verdiği görevler iki bölüme ayrılmış, birinci bölümde yer alan görevler zorunlu ve yerel nitelikte, ikinci bölümdekiler ise ihtiyari ve yapabilme yetkisi tanınan görevler şeklindedir.

Belediyelerin birinci bölümdeki görevleri;

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı,

¹⁷ Anayasa Mahkemesi, CHP'nin başvurusu üzerine, 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 9. maddenin bazı fıkralarının iptal istemini üzerine, Geçici 9. maddesinin (1), (2), (3), (5), (6), (7), (9) ve (10) numaralı fıkralarının 6223 sayılı Kanun kapsamında olmadığından, bu maddelerin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verdi(11 Ekim 2012-2011/82 Esas)

- 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 ve yeşil alanlar,
- Konut,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor,
- Sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma,
- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi,
- Kadın ve çocuklar için koruma evleri (Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'i geçen belediyeler) açılması.

Sayılan görevlere bakıldığında, genel anlamda, bayındırlık olarak sınıflandırılabilir, kentsel altyapı, su, kanalizasyon, kent içi ulaşım, park bahçe tesisi, mezarlık tesisi gibi görevler yerel nitelikte ve bakanlıkların görevleriyle çakışmamaktadır. İmar ve konut yapımı ve günümüzde popüler olan kentsel dönüşüme ilişkin alanlarda, TOKİ ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının önemli yetkilerle donatıldığı, Büyükşehir Belediyeleriyle çekişmeli müdahale ve projelerin olduğu gözlenmektedir. Yine şehir içi trafik, acil yardım, ambulans ve kurtarma, sosyal hizmet gibi alanlar İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile çakışma alanları olarak göze çarpmaktadır. Benzer şekilde kültür ve turizm, gençlik ve spor olarak belirlenen görevler, bu alanda genel yetkili Bakanlıkların kontrolündedir. Belki çok yerel ve sınırlı olarak belediyelerin faaliyette bulunması beklenmektedir. Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi konusu ise nasıl yapılacaktır? Bu soru cevaplanması gerekmektedir.

Belediyelere 'yapabilir' hükmü ile yetki tanınan görevler;

- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapma ve her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılama,
- Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açma ve işletme,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlama, bu amaçla bakım

ve onarımını sağlama, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etme,

- Öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verme ve gerekli desteği sağlama, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleme,
- Yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verme,
- Gıda bankacılığı yapma.

Bu ikinci kısımda yer alan görevlerden her derecede okul inşaatı yapma, onarma ve donatma, sağlıkla ilgili tesis yapma görevleri iki büyük bakanlığın, Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlığının yetki alanıdır ve net biçimde çakışma ve hatta çatışma olabilecektir. Bu görevler yapılmak istenildiğinde, ilgili bakanlığın izin vermesi ya da belediyenin istekli olması gerekecektir. Ya da bugün çoğu belediyenin yaptığı gibi hiçbir şekilde bu alanlara girmeyecek ve sorumluluk almayacaktır. Seçmenlerin bu konularda belediyeleri sorumlu ve yetkili görmesi söz konusu değildir. Dolayısıyla bu görev alanlarında ortaya çıkan herhangi bir aksamada doğrudan Bakanlık sorumlu tutulmaktadır. Kültür ve tabiat varlıklarına ilişkin görev ve yetkiler, öncelikle Kültür ve Turizm Bakanlığının yetkisindedir. Belediyelere önemli yetkiler tanınmakla birlikte görev ifasında sorunlar doğurabilecek bir alandır.

4.2.3.3. Köylerin görevleri ve çakışmalar

Eke (1982: 124), “köylerin başta 442 sayılı Köy kanun olmak üzere, 16 ayrı yasayla 120’nin üzerinde görev verdiğini” belirtmektedir. Köy kanununun yenilenmesine ilişkin çalışmalar mevcut olmakla birlikte, henüz TBMM gündemine gelmemiştir. “Köy kanununun belirlediği görev sayısı 37’si zorunlu, 32’si seçimlik olmak üzere toplam 69’dur” (Eke, 1982: 124). Bir yerel yönetim birimi olan köy, yukarıda incelediğimiz şekliyle 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla, sayısı 34 binlerden, onsekiz binlere indirilmiş ve yaklaşık onaltı bin köyün tüzel kişiliği sonlandırılmıştır. Hem mali imkansızlıklar, hem de örgütlenme yetersizlikleri sebebiyle bugün köylerin görevleri arasında sayılan hizmetler, genel idare kuruluşlarınca özellikle KHGM’ce üstlenilmiş, bu kuruluşun kaldırılmasından sonra da İÖİ’lerce, köye yönelik hizmetler yürütülmektedir. Dolayısıyla köylerin yetkili olduğu görevlerde bir çakışmadan ziyade, tamamen merkezi idarenin ya da İÖİ’lerin üstlendiği görevlerden söz etmek gerekir.

4.2.4. Görevleri yürütmede gelir bölüşümü açısından sorunlar

İncelediğimiz alan itibariyle görev bölüşümü, ya da kamu hizmetlerinin yürütülmesi sorunu, kendi başına, salt ücretsiz, karşılıksız gerçekleştirilecek bir iş değildir. Yürütülen hizmetlerin parasal bir kaynağı, mali çerçevesi çizilmiş bir karşılığı ya da ücreti olan, yararlanıcıların, vatandaşların doğrudan karşılığını ödediği veya dolaylı biçimde toplumsal bazda belirlenmiş oranlarda alınan vergilerin, dengeli ve ölçülü biçimde dağıtıldığı bir düzenden bahsetmek gerekir.

Özellikle yerel yönetimler açısından bakıldığında vergi, resim ve harçlar; borçlanma, bağış ve son dönemde gerçekleşen özelleşme ya da serbestleşme yoluyla ortaya çıkan şirket ve bağlı kurumların fiyatlandırma yoluyla gelir elde ettiklerini söyleyebiliriz. Ancak öz gelir de denen yerel gelirler yoluyla elde edilen kaynak kullanımının sınırlı olduğunu belirtmek gerekir. Kaynakların önemli bir kısmını oluşturan vergi yöntemini Nadaroğlu (2001: 84), beş başlık altında toplamıştır:

- Sınırsız vergileme yetkisi verilmesi,
- Vergi kaynaklarının paylaşılması,
- Merkezi idare tarafından toplanan vergilerin bazılarında değişik yöntemlerle pay verilmesi,
- Munzam kesir ve munzam vergi yolu ile gelir sağlanması,
- Merkezi idare tarafından toplanan bazı vergilerin sonradan idareler arasında bölüştürülmesi.

Türkiye’de kaynak paylaşımında ne bağımsızlık, ne de bağlılık sistemi yerine karma bir sistemin uygulandığını gelir bölüşümünü incelediğimiz bölümde ifade etmiştik. Aynı zamanda bunca düzenleme ve yasaya karşın, yerel kamu harcamalarına ayrılan payın, GSYİH’ya oranı ya da genel kamu harcamalarına olan oranı ciddi bir artış göstermemiştir.

Yerel yönetimlerin mevcut gelir kaynakları, yönetimlerin ana kanunları ile vergi payı verilmesini düzenleyen, 5779 sayılı İÖİ’lerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ile diğer mevzuatta yer almaktadır. Burada yapısal sorun niteliğinde olan husus, Belediye Kanunu ya da İÖİ kanununda yer alan, öz gelir olarak

tanımlanan, resim, harç, borçlanma, idari para cezaları ve bağışları değerlendirmekten ziyade, yerel özerkliğe sahip olduğu düşünülen, bilim ve yönetim çevrelerinde öyle görülen ve incelenen yerel yönetimlerin, vergi gelirlerinden yeterli oranda yararlanıp yararlanmadıkları ve kamu harcamalarında demokratik ülkeler düzeyinde yeterli büyüklüğe ulaşip ulaşmadıkları asıl tartışma konusudur.

Çizelge 4.4. Mahalli idarelerin türlerine göre genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve toplam gelirler (2009-2010)

(<http://www.migm.gov.tr/Istatistik>, 2014)

Türü	2009			2010		
	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%
Belediyeler	13.358.440	26.844.961	49,76	17.333.265	34.233.863	50,63
Belediye Bağlı İdareleri	387.206	7.333.985	5,28	526.090	7.459.228	7,05
İl Özel İdareleri	1.828.174	7.299.672	25,04	2.341.479	9.752.093	24,01
Mahalli İdare Birlikleri	13.466	1.291.325	1,04	11.867	2.317.412	0,51
Toplam*	15.587.286	42.769.943	36,44	20.212.701	53.582.118	37,72

Çizelge 4.4.'e bakıldığında genel bütçe vergi gelirlerinin belediyeler için yarı yarıya bir gelir kalemi oluşturduğu, diğer yerel birimler için ise oldukça düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Belediyelerin bütün yetkinliklerine rağmen, yerel ve öz gelir yaratmakta yetersiz kaldıklarını ifade etmeliyiz. Bütün bu merkeze bağımlılığı ve genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın büyüklüğüne karşın, yerel yönetimlerin yaptıkları kamu harcamalarının GSYİH'ya oranının % 3,4 gibi düşük düzeyde kalması, yerel yönetimlerin görevli oldukları alanlarda kamu hizmetlerini yerine getirmede yeterli kaynağı sağlayamadıklarını bize göstermektedir¹⁸.

Yasal çerçeve olarak bakıldığında Belediye gelirlerini oluşturan vergiler olarak sayılan unsurlar 1981 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu ile belirlenmiş bulunmaktadır. İlan ve reklam, eğlence, haberleşme, elektrik ve havagazı, çevre temizlik vergileri kanunda yer almaktadır. Yine harçlar bölümünde bina ve inşaat, işgal, tellallık, hayvan kesimi, muayene ve denetleme ve özellikle imar harçları geniş biçimde yer almıştır. Burada dikkat çeken iki husus yer almaktadır:

¹⁸ Bknz. Çizelge 3.2.

- Yerel yönetimlerin gelirlerini düzenleyen yasa sadece belediyeleri dikkate almış, İÖİ'lerine yer vermemiştir.
- Kanunda yer alan önemli vergi ve harçlar çeşitli nedenlerle (özelleştirme vb.) güncelliğini yitirmiş, önemini kaybetmiştir.

Yukarıda görüldüğü üzere, İÖİ'ler için, yürüttükleri mahalli hizmetlerle ilgili kendi öz gelirlerini sağlama imkanı veren bir düzenleme yok gibidir.

İl özel idarelerinin öz gelirleri, 2005 yılına kadar yürürlükte bulunan 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanununda sayılan birkaç kaleme gelire ilave olarak değişik kanunlarda öngörülen iskele resmi, taş ocağı, maden suyu ve işletme ruhsatlarından elde edilen gelirler ile çeltik geliri ve varsa il içindeki maden işletmelerinden pay ayrılmasına ilişkin kısmi düzenlemelerden oluşmaktadır (Başbakanlık, 2005: 30-31).

Yerel yönetim gelirlerine ilişkin önemli yasal dayanak, 5779 sayılı İÖİ'lerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanundur. Bu kanun hem genel bütçe vergilerinden ayrılacak payı, hem de tahsisin esaslarını düzenlemiştir. 2008 yılında çıkarılan kanunun verilecek payları düzenleyen 2. Maddesi, 2012 yılında çıkarılan “meşhur” 6360 sayılı yasa ile aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve oranlar yeniden tespit edilmiştir:

- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine,
- Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediyelerine,

pay olarak ayrılmıştır. Kanunun pay düzenlemesinde, karmaşık bir usulle BŞB ile diğer belediyeler arasında ayrıma gidilmiş ve tabiri caizse “paylardan pay ayırma” yöntemi ile dağıtım yapılmıştır. Burada BŞB ve BŞB ilçe belediyeleri lehine diğer belediye ve İÖİ aleyhine bir gelir düzenlemesinden söz etmek gerekir. 6360 sayılı kanunla, Büyükşehirlerin ilde toplanan vergi gelirlerinden aldığı pay oranı % 5'den % 6'ya, büyükşehir ilçe belediye payları ise % 4,5'a çıkarılmış, diğer belediye payları % 1,5, İÖİ payları ise % 0,5 düşürülmüştür.

Daha önce ele aldığımız bir dizi zihniyet değişimi ve reform çabaları yanında yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin bir çalışmanın da yapıldığını görmekteyiz. Bu alanda Başbakanlık tarafından ‘Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma’ çalışmaları kapsamında yeni yerel yönetim yasalarının çıkarıldığı yıllarda “İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarı Taslağı” 2005 yılında hazırlanmıştır. Bu kanun İÖİ ve Belediyeleri birlikte değerlendirip, ‘yetkili idare’ kavramı ile Belediye sınırları içinde ve dışında yerel birimleri yetkilendirmekte, aynı zamanda genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak payı ayrı bir kanun olarak değil, bu kanun içerisinde düzenlemektedir.

Tasarının genel gerekçesinde ‘etkinlik ve refahın artırılması’ vurgulanırken mahalli idarelerin gelirlerinin nasıl düzenlendiğinin önemli olduğu ifade edilmektedir. Önemlidir;

“çünkü merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev ve hizmet bölüşümü ulusal gelir kaynaklarından bu idarelerin alacakları payları da belirleyecektir. Milli gelirden mahalli idarelerin alacağı pay, bunlardan ne beklendiği sorusuna verilecek cevapla ilişkilidir. Bu cevap aynı zamanda ülkedeki mahalli idare özerkliğinin derecesi hakkında da bir fikir vermektedir” (Başbakanlık, 2005: 97).

Vergiler herhangi bir hizmetle bağlı olmaksızın, harçlar ise belediyelerin sunduğu hizmetlerin karşılığı olarak kanunla düzenlenen gelir kaynaklarıdır. “Belediyelerin bir diğer gelir kaynağı ise harcamalara katılma paylarıdır. Katılma payı, temel kentsel altyapı hizmetleri olan su, kanalizasyon ve yol harcamalarının bir bölümünün bu hizmetlerden faydalananlar arasında bölüştürülmesi suretiyle elde edilen gelirlerdir. Ücretler ise ilgililerin talebine bağlı olarak yapılan hizmet ve işler karşılığında alınan bedeldir” (Başbakanlık, 2005: 32). Yasanın hazırlanma gerekçesi açık biçimde yerel yönetimlerin gelir temininde yapısal sorunlar olduğunu ortaya koyarken, hem yasal dağınıklığı ortadan kaldırma, hem de gelirin yerel yönetimler arasında dağıtımını, coğrafi nitelikler, ekonomik şartlar ve nüfus kriterine bağlayarak dengeli hale getirmektedir. Gerekçe dağınıklığı ve karmaşayı şöyle tespit etmektedir: “Mahalli idarelerin gelirlerine ilişkin mevzuat arasında bir bütünlük bulunmadığı gibi, zaman içinde yapılan ekleme ve değişikliklerden dolayı bu kanunların kendi içlerindeki tutarlılık da kaybolmuştur. Mükerrer hükümler ve eklenen geçici maddeler ile istisna ve muafiyetler uygulamada önemli sorun oluşturmaktadır. Sık sık yapılan değişikliklerle vergi istikrarı kaybolmuş, istisna ve muafiyetlerin genişliği vergi tabanını önemli ölçüde daraltmıştır. 2005 yılı başında 2464 sayılı Kanunda yapılan güncelleme dışında yerel vergilerin enflasyon karşısında gelir yaratma kapasitesi çok

düşük kalmış ve yönetim maliyeti yükselmiştir. Bu durumu gidermek için belediyeler güçlerinin çok ötesinde borçlanma yoluna gittikleri gibi, kanuni bir temele dayanmayan kaynak oluşturma ve gelir toplama yöntemlerine başvurmuşlardır (Başbakanlık, 2005: 33-34). Ama bu kanun tasarısı artık gündemden düşmüş ve uygulama imkanı bulamamıştır.

5. TÜRKİYE’DE GÖREV BÖLÜŞÜMÜ ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI

5.1. Araştırmanın Amacı

Merkezi yönetim ile yerel yönetimin görev alanlarına ilişkin tartışmalar sürmekle birlikte hizmet yürütümünde bir paylaşımın ve merkezi yönetimin aşırı güç birikimini dengeleyecek yetki aktarımının gerekliliği demokratik dünyanın vazgeçilmezleri arasındadır. Yine hangi kamusal hizmetlerin nasıl ve hangi yönetimlerce etkin, süratli ve demokratik yollarla gerçekleştirileceği belirgin biçimde ortaya konulmaktadır. Türkiye’de 2000 sonrasında gerçekleştirilen ve merkezi yönetim ile yerel yönetim alanlarına yönelik düzenlemeler, ülke yönetiminde ortaya çıkan tıkanma ve krizlerin bir neticesi olarak ortaya çıkmıştır. Yukarıdaki bölümlerde geniş biçimde incelediğimiz, siyasal, ekonomik ve yönetsel krizler artık dönülmez bir noktayı işaret etmiş; adeta gidiş yönünü tayin etmiştir.

21. yüzyılın başında bilimsel araştırmaya dayalı, etkin ve verimli, şeffaf, hesap verebilir, yerel demokratik değerleri baz alan, esnek ve dengeli, karşılıklı güven ve saygıya dayalı bir merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi yüzyılın kalanına iyi bir başlangıç olacaktır.

Araştırmamızın amacı 2000 sonrasında Türk kamu yönetimi yeniden düzenlenirken yönetimler arasındaki görev bölüşümünün yeterli derecede gerçekleşip gerçekleşmediğinin, yapılan yeni düzenlemelerde, özellikle görev bölüşümünde merkez ve yerel yönetimin tercih edilmesinde ortaya çıkan tereddüt ve yapısal sorunların ortaya konulmasıdır. Bu çerçevede *görev bölüşümüne ilişkin düzenlemelerin merkezi ve yerel yönetimin temsilcilerinde yarattığı etki ve algının ölçülmesi, son tahlilde yapısal değişimin yönü, yeterliliği, tereddüt ve geri dönüşlerin ortaya konulmasıdır.*

Merkezi yönetimin taşra temsilcileri olan vali ve kaymakamlar, yerel yönetimlerin başı ve temsilcisi olan belediye başkanları yönetsel değişimi en önce hissedecek hatta pratiğini yapacak uygulayıcılardır. Dolayısıyla görev bölüşümüne ilişkin bu alan araştırmasında vali ve kaymakamlar ile belediye başkanlarının görüşleri çalışmamızın amacını net biçimde ortaya koyacaktır.

5.2. Araştırmanın Önemi

Türkiye’deki devletçi geleneğe ilişkin önemli eserler ortaya konulmuş ve kamu yönetim geleneğinde katı merkezîyetçi anlayışın egemen olduğu bilim çevrelerinde neredeyse üzerinde ittifak edilen bir husustur. 19.yüzyıl sonunda reform çabalarının yoğunlaşması iç ve özellikle dış dinamiklerin zorlaması ile gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim yapısında gerçekleştirilen bir dizi yapılanmadan sonra, imparatorluk bünyesinde yer alan azınlıkların kendi kendilerini yönetme arzularına bir cevap olmak üzere belediye birimi tesis edilmiş ve bir bakıma yerel yönetim süreci başlamıştır. Cumhuriyetle birlikte yerel yönetim anlayışının aynen devralındığı ve çeşitli tarihlerde yapılan anayasalarda yer alarak günümüze kadar önemli ölçüde bir yerel yönetim geleneği oluştuğunu rahatlıkla söyleyebiliriz.

Merkezi ve yerel yönetimin varlığına ilişkin tereddütler olmamasına karşın, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir uzantısı şeklindeki yaklaşımlar Türk kamu yönetiminin baskın karakteri olarak gözlenmektedir. 2000’li yıllarla birlikte yaşanan ekonomik krizler ve hantal merkezîyetçilik anlayışının yol açtığı idari sorunlar reform arayışını hızlandırmış; *katılım, yerel özerklik, subsidiarite, küreselleşme, yerelleşme, yönetimde verimlilik ve etkinlik arayışı* gibi evrensel yönetsel ilke ve stratejiler etkili olmaya başlamıştır. Bugüne gelinceye kadar bir dizi değişiklik içeren yasalar meclisten geçirilmiş ve uygulamaya konulmuştur. Bu konuları inceleyen ve “reform süreci”, “yerel yönetim reformları”, “yeni kamu yönetiminin yansımaları” gibi isimlendirmelerle yapılmış önemli akademik çalışmalar mevcuttur.

Bu çalışmayı önemli kılan husus, merkezi ve yerel yönetimin reorganizasyonunda oluşan görev bölüşümünün evrensel ilkeler çerçevesinde gelişirken, paralelinde bir zihniyet değişimini gerektirmesi ve bu olmadığı takdirde reform niteliği taşıyan değişimlerin “*kolay vazgeçilebilir*” pragmatik enstrümanlara dönüşebileceğinin araştırılmasıdır.

Merkezi yönetim elinde bulundurduğu kanun yapma gücünü yerel yönetimlerin lehine kullanabileceği gibi aleyhine de kullanabilecektir. Yerel yönetimlerin kendilerine ait ciddi yönetsel gelenekler oluşturması ya da varlığı ve geleceğine ilişkin belirsizlikler, insanların beklentilerini merkezi yönetime yöneltmelerine neden olmaktadır. Merkezi yönetimlerin elinde bulundukları siyasi ve egemenlik erkini görev paylaşımında lehine

kullanması, kaçınılmaz olarak ekonomik krizlerle birlikte, çözüm üretemeyen katı merkezîyetçi yapıya geri dönülmesi anlamına gelmektedir. Görev bölüşümünde yerel yönetimlerin lehine yapılan düzenlemelerde isteksizlik ve duraksamalar gözlenmektedir. Yerel yönetimlerin en önemli unsurları belediye başkanları ve merkezi yönetimin taşra teşkilatı temsilcileri olan mülki idare amirleri üzerinde yapılacak bir araştırma ile yapılan düzenlemelerde geri dönüşler ve duraksamalar olup olmadığının ortaya çıkarılması araştırmanın önemini artırmaktadır.

5.3. Araştırmanın Varsayımları

Araştırma, 2000 sonrasında Türkiye’de, kamu yönetimi açısından uluslararası gelişmelere paralel değişimlerin yaşandığı bir dönemin yaşandığı varsayımı ile başlamaktadır.

Araştırma üç temel varsayım üzerine kuruludur;

1. 2000 yılı sonrasında Türkiye’de merkezi ve yerel yönetimin yapısına ilişkin önemli düzenlemeler yapılmış ve görev bölüşümü de bu düzenlemelerden etkilenmiştir.
2. Görev bölüşümünde hukuki, yönetsel ve örgütsel anlamda kolay çözülemeyecek yapısal sorunlar mevcuttur. Yapısal sorunların giderilmesi için zihniyet değişimine varan ciddi değişimlere ihtiyaç bulunmaktadır.
3. Görev bölüşümünde yapılan düzenlemeler uluslararası alanda ortaya çıkan yeni ilke ve yaklaşımlardan etkilenmiştir. Ancak yerel yönetimler lehine düzenlemelerde tereddütler yaşanmaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde aşırı merkezîyetçi yapıdan uzaklaşarak, görevlerin yerel yönetimlere devredilmesinde kararlılık eksikliği bulunmaktadır. Bu algı hem merkezi idare temsilcileri, hem de belediyelerin yöneticilerinde devam etmektedir.

5.4. Araştırmanın Yöntemi ve Kısıtlar

Araştırmada veri toplama amacıyla “anket uygulama” tekniği kullanılmıştır. Anket uygulanacak evren Türkiye’de görev yapan vali ve kaymakamlar ile belediye başkanlarıdır ve bu alanın büyüklüğü bizi örneklem tespitine yöneltmiştir. Mülki sistem içerisinde il ve ilçeler temelinde tabakalı örnekleme yöntemi ile birimler belirlenmiş, alt evrenlerden basit tesadüfi örnekleme yapılmıştır. Alt evrenler yedi coğrafi bölge ve 81 ildir. Yedi coğrafi

bölgeden yedi büyükşehir ve yedi adet büyükşehir olmayan iller, ad çekmek suretiyle anket yapılacak 14 vali ve 14 belediye başkanı belirlenmiştir. Yine iller baz alınarak 81 ilden ikişer ilçe olacak biçimde ad çekmek suretiyle ankete dahil edilecek 162 ilçe belirlenmiş ve bu ilçelerin kaymakam ve belediye başkanları örnekleme dahil edilmiştir. Toplamda ankete katılacak kişi sayısı 352 olmuştur. Bu yöntemle sosyo-kültürel, yönetsel ve ekonomik şartları farklı coğrafi bölgelerde görev yapan mülki idarecilerle, belediye başkanlarının görüşlerinin araştırmada ölçülmesi ve yaygın biçimde uygulama alanını temsil etmesi hedeflenmiştir.

Anket sorularının hazırlanması sürecinde hazırlanan sorular, danışman ve uzmanların görüşlerine sunulmuş ve görüşleri doğrultusunda yeniden gözden geçirilmiştir. 23 soruluk bir anket oluşturulmuş, uzun ve sıkıcı olmaması için kilit noktalara odaklanılmıştır.

Anket uygulamasında “e-mail gönderme” yöntemi kullanılmıştır. Vali ve kaymakamlar ile belediye başkanlarının mail adresleri tespit edilmiş, bir araştırma sitesine¹⁹ yüklenen anket formunun elektronik ortamda doldurularak gönderilmesi istenmiştir. Soruların cevapları “çoklu seçenek” biçiminde hazırlanmış, cevaplayanların genellikle kaçındıkları açık uçlu sorular kullanılmamıştır.

Cevapların yorumlanmasında “yüzde” tekniği kullanılmıştır. Ankete katılanların hangi seçenekte ne oranda birleştikleri ya da farklılaştıkları bu teknikle ele alınacaktır. Anket süreci 2014 yılı Kasım ayında başlatılmış ve 2015 yılı Mart ayı başında tamamlanmıştır. Gönderilen 352 kişiden ankete katılım rakamı 226’dır ve Belediye başkanlarının 91’i ankete katılmış, bu sayı vali ve kaymakamlarda 135 olmuştur. Özellikle kaymakamların ankete ilgisi belediye başkanlarından daha fazla olmuştur.

¹⁹ Bu araştırma sitesi <https://tr.surveymonkey.com> ‘dur. Anket verilerini toplarken aynı zamanda teknik analizler yaparak araştırmacılara yardımcı olmaktadır.

Çizelge 5.1. Ankete katılanlar

	Anket Sayısı	%
Vali	7	3,1%
Büyükşehir Belediye Başkanı	3	1,3%
İl Belediye Başkanı	4	1,8%
Kaymakam	128	56,6%
Büyükşehir İlçe Belediye Başkanı	21	9,3%
İlçe Belediye Başkanı	63	27,9%
Toplam	226	100
Cevapsız	0	

Çizelge 5.2. Eğitim durumu

	Vali	Büyükşehir Belediye Başkanı	İl Belediye Başkanı	Kaymakam	Büyükşehir İlçe Belediye Başkanı	İlçe Belediye Başkanı	%	Toplam
İlköğretim	0	0	0	0	0	4	1,8%	4
Lise	0	0	1	0	2	14	7,6%	17
Üniversite	5	2	2	69	12	36	56,5%	126
Yüksek Lisans	2	1	1	52	4	7	30%	67
Doktora ve üstü	0	0	0	6	1	2	4,0%	9
Toplam							100	223
Cevapsız								3

Ankete katılanların çoğunluğu üniversite mezunu (% 56,5), yüksek lisans yapmış (% 30) ve doktora ve üstü (% 4,0) bireylerden oluşmaktadır. Bu sonuçlar araştırmaya üniversite mezunu ve akademik alanı tanıyan kişilerin daha fazla ilgi gösterdiklerini ortaya koymuştur.

5.5. Araştırmanın Sonuçlarına İlişkin Bazı Değerlendirmeler

Anket değerlendirildiğinde, hem merkezi yönetimi temsil eden mülki amirler ile yerel yönetimin temsilcilerine aynı soruları sormanın zorluğu ortadadır. Elbette ki sorulara verilen cevaplar da önemli ölçüde iki grup arasında farklılaşacaktır. Ancak sonuçlar merkezi yönetim temsilcileri ile yerel yönetim temsilcilerinin bakış açılarını açık biçimde ortaya koymaktadır.

Ankete katılanların bazı sorulara cevap vermedikleri görülmüştür. Yine 13 ve 14. sorular sadece mülki idareciler tarafından cevaplanması istenmiş ancak bazı belediye başkanların bu soruları da cevapladıkları görülmüştür. Bu cevaplar ayrılarak değerlendirmeye alınmayacaktır.

Türkiye genelinde vali, kaymakam ve belediye başkanlarının anket uygulanmasında hedef kitle olarak belirlenmesi, anket uygulamasının zorlu geçeceğini göstermekteydi. Ancak görev itibarıyla meslektaşlarının bu konuda katılım sağlayacakları inancı yoğun çalışmanın verdiği yorgunluğu hafifleten en önemli unsurdur. Belediye başkanlarına yönelik anket çalışması çok daha zorlu geçmiştir. Öncelikle mail adreslerinin tespiti zor bir süreç olmuş, belediyelerin resmi internet sitelerinde yer alan adreslerinin aktif olmadığı ya da diğer belediye görevlilerince takip edildiği, yine büyükşehir ve il belediye başkanlarının zaman ayırma konusundaki cimrilikleri önemli zorluklar olarak karşımıza çıkmıştır.

5.6. Araştırma Bulguları ve Yorumlar

5.6.1. Görev bölüşümü kavramı

Çizelge 5.3. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev bölüşümü

	Görev bölüşümü, eşit statüde yönetimlerin karşılıklı olarak yetki ve hizmet paylaşımıdır. %	Görev bölüşümü, merkezi yönetimin bir takım görevleri yerel yönetimlere gördürmesidir. %	Görev bölüşümü, görevlerin yönetimler arasında dengeli biçimde dağılımasıdır. %
Valiler ve Kaymakamlar	6,1	41,2	52,7
Belediye Başkanları	32,6	17,4	50,0

Görev bölüşümü kavramı en basit şekliyle sorulduğunda vali ve kaymakamların birbirine yakın biçimde ve % 50'nin üzerinde bir oranla "görevlerin dengeli biçimde yönetimler arasında dağılması" cevabını verdikleri görülmektedir. Bu ise hem vali ve kaymakamların, hem de belediye başkanlarının önemli oranda "dengeli bir dağılım" ve paylaşımı görev bölüşümü olarak gördüklerini göstermektedir.

Vali ve kaymakamların % 41,2 oranla “merkezi yönetimin bir takım hizmetleri, yerel yönetimlere gördürmesi” cevabı yanında belediye başkanlarının yaklaşık 1/3’ü “eşit statüde yönetimlerin yetki ve görevleri paylaşımı” seçeneğini tercih etmeleri dikkate değerdir. Her iki grupta bir bakıma kendi buldukları yerin bakış açısıyla görev bölüşümü kavramına anlam vermektedirler. Esasen % 50’nin üzerinde “dengeli bir paylaşım tercihi” araştırmamız açısından önemlidir. Zira güçlü bir merkezi yönetimin karşısında denge oluşturacak bir yerel yönetim kabulü dikkate değerdir.

5.6.2. Görev bölüşümünün yeniden yapılması

Çizelge 5.4. Merkezi yönetimle yerel yönetim arasında yeniden görev bölüşümü

	Yapılmalıdır, çünkü yasal metinlerde görevler açık biçimde dağıtılmamıştır.	Yapılmalıdır, görev ve hizmet yürütümünde ciddi sorunlar ve müdahaleler bulunmaktadır.	Yapılmamalıdır, çünkü yasalarda görevleri kimin yürüteceği yeterince belirlenmiştir.
	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	16,8	71,0	12,2
Belediye Başkanları	22,1	69,8	8,1

Bu soruda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeniden görev bölüşümü yapılıp yapılmaması sorulmuştur. Amaç ankete katılanların “yeniden görev bölüşümünü” ne ölçüde gerekli görüp görmediklerini saptamaktır. Vali ve kaymakamlar ile belediye başkanlarının % 70 oranında birleştikleri seçenek “görev bölüşümü yeniden yapılmalıdır, çünkü görev ve hizmet yürütümünde ciddi sorunlar ve müdahaleler bulunmaktadır” olmuştur.

Tezimizin başlığını teşkil eden “görev bölüşümünde yapısal sorunlar” ifadesi, bir bakıma ankete katılanlar tarafından önemli oranda onaylanmıştır. Bu yapısal sorunun katılımcılar tarafından yüksek oranda tercih edilmesi, tez konusunun tespitinde isabetli bir

karar verildiğini de göstermektedir. Müdahale de bulunan merkezi yönetimdir ve bu müdahaleler ciddi sorunlara yol açmaktadır, bu durumda görev paylaşımı yeniden yapılmalıdır.

5.6.3. 2002 yılı sonrası yapılan görev bölüşümünün yeterliliği

Çizelge 5.5. 2002 yılı ile başlayan süreçte merkezi ve yerel yönetim alanında yapılan düzenlemelerde görev bölüşümünün yeterliliği

	Yasal düzenlemelerde görev bölüşümü yeterli derecede belirlenmiştir. %	Görev bölüşümü Kamu Yönetimi Temel Kanununda ayrıntılı biçimde düzenlenmek istenmiş ama kanun yürürlüğe girmemiştir. %	Merkezi ve yerel yönetimleri düzenleyen yeni yasalar görev paylaşımındaki muğlaklığı ortadan kaldırmamıştır. %
Valiler ve Kaymakamlar	12,3	15,4	72,3
Belediye Başkanları	17,2	14,9	67,8

Bu soruda “2002 yılı ile başlayan süreçte merkezi ve yerel yönetim alanında yapılan düzenlemelerde görev bölüşümünün yeterliliği” konusunu değerlendirmeleri istenmiştir. 2002 yılı ile başlayan süreç, siyasal ve toplumsal anlamda yeni bir dönemin başlangıcı olmaktadır. Ekonomik, toplumsal ve siyasal tıkanma ve açıkların getirdiği krizler neticesinde, toplum farklı bir tercihe yönelmiş ve güçlü bir siyasal akımı tek başına iktidara getirmiştir.

Bu dönemde hem merkezi yönetim alanı hem de yerel yönetim alanı yeniden düzenlenmiştir. Bu dönem ve düzenlemeler ankete katılanlara sorulmaktadır. Hem mülki idareciler, hem de belediye başkanları bu soruda da % 70 civarında “merkezi ve yerel yönetimleri düzenleyen yeni yasalar görev paylaşımındaki muğlaklığı ortadan kaldırmamıştır” seçeneğinde yoğunlaşmıştır. Bu tercih her iki tarafın da yapılan yasal düzenlemelerden görev bölüşümü bağlamında tatmin olmadıklarını göstermektedir. Bu

süreçte görev bölüşümünün yeterli derece belirlendiğini söyleyenlerin oranı % 20'nin altında kalmıştır.

5.6.4. Merkezi ve yerel yönetim arasında tam bir görev bölüşümü yapılamamasının nedenleri

Çizelge 5.6. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında tam bir yetki ve görev bölüşümü yapılamamasının nedenleri

Zihniyet değişiminde yetersizlik						
	1	2	3	4	5	6
	%	%	%	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	22,9	10,7	10,7	14,5	20,6	20,6
Belediye Başkanları	20,7	22,0	19,5	7,3	14,6	15,9

Etnik sebepler						
	1	2	3	4	5	6
	%	%	%	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	12,5	15,6	16,4	8,6	19,5	27,3
Belediye Başkanları	12,7	17,7	16,5	10,1	19,0	24,1

Demokrasinin tam yerleşmemesi						
	1	2	3	4	5	6
	%	%	%	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	20,6	13,7	15,3	19,1	10,7	20,6
Belediye Başkanları	19,8	18,5	9,9	17,3	24,7	9,9

Yerel yönetimlerin yeterince gelişmemesi						
	1	2	3	4	5	6
	%	%	%	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	16,9	16,2	20,0	13,1	15,4	18,5
Belediye Başkanları	12,3	11,1	18,5	23,5	18,5	16,0

Yerel yönetimlere güvensizlik						
	1	2	3	4	5	6
	%	%	%	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	16,9	17,7	17,7	19,2	15,4	13,1
Belediye Başkanları	9,0	17,9	16,7	29,5	15,4	11,5

(Devam)

Aşırı merkeziyetçilikten kurtulamama						
	1	2	3	4	5	6
	%	%	%	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	15,3	16,8	17,6	12,2	16,8	21,4
Belediye Başkanları	21,3	13,8	12,5	16,3	18,8	17,5

Görev bölüşümünün yeterince yapılmadığı, yasalarda belirlenen yetki ve görevlerin muğlak ve karmaşık olması nedeniyle önemli sorunlara yol açtığı bir önceki sorularda açıklığa kavuşmuş bulunmaktadır. Yerelleşmede ya da yerel yönetimlerle ister “yerel demokrasi”, isterse “kamu hizmetlerinin yürütümünde etkinlik” amaçlı olsun, görev paylaşımının tam anlamıyla yapılamamasının nedenleri katılımcılara sorulmuştur.

Bizce önemli nedenler olarak tespit ettiğimiz ve önemli ölçüde hem literatürde hem de güncel tartışmalara konu olan “altı neden” katılımcılarca değerlendirilmesi istenmiştir. Genel itibariyle nedenlerden hiçbirinde önemli bir yığılma olmadığı ve neredeyse tamamına eşit sayılabilecek düzeyde bir tercih dağılımı olduğunu görmekteyiz. “Zihniyet değişiminde yetersizlik, etnik sebepler, demokrasinin tam yerleşmemesi, yerel yönetimlerin yeterince gelişmemesi, yerel yönetimlere güvensizlik, aşırı merkeziyetçilikten kurtulamama” nedenlerinden birinde yoğunlaşmadığı, bunun ise bir bakıma bütün seçeneklerin eşit düzeyde önemsendiği izlenimini vermektedir. Her iki kesimden % 20’nin üzerinde birinci derece oy alan nedenler “zihniyet değişiminde yetersizlik ve demokrasinin tam yerleşmemesi”dir. Yine “aşırı merkeziyetçilikten kurtulamama” seçeneği belediye başkanlarınca % 21,3 oranında birinci derece neden olarak tercih edilmiştir.

5.6.5. 2000’li yıllarda merkezi ve yerel yönetimin görev bölüşümüne ilişkin zihniyet değişimi

Çizelge 5.7. 2000’li yıllarda merkezi ve yerel yönetimin görev bölüşümüne ilişkin zihniyet değişimi

	Görev bölüşümünün önemli olduğu iktidarlarca hep vurgulanmış ve ancak 2000 sonrasında ortaya konulmuştur. %	Merkezi yönetimin aşırı hantallığı ve 2000 sonrasında yaşanan ekonomik krizler görev bölüşümünün gerekliliğine ilişkin zihniyet değişimini getirmiştir. %	Yerel yönetimlerin gösterdiği gelişme görev bölüşümünü zorunlu kılmıştır. %	Zihniyet değişimi olmamıştır. %
Valiler ve Kaymakamlar	33,3	28,0	16,7	22,0
Belediye Başkanları	31,8	19,3	29,5	19,3

Görev bölüşümü yapılmasına ilişkin zihniyet değişiminin olup olmaması önemli bir yapısal sorundur ve bu değişimin ne zaman ve hangi nedenle olduğu tespit edilmesi gereken bir husustur. Yaşanan ekonomik ve toplumsal krizler, bu toplumsal yapıdan çıkan siyasal yapının tercihlerini etkilemektedir. “Bir musibet bin nasihatten evladır” sözü bu döneme tam oturmaktadır. 20. Yüzyılda uluslararası alanda yaşanan değişim rüzgarı dünyaya şekil verirken, Türkiye’nin ağırdan alması, 21. yüzyılın başında yıkıcı ekonomik krizleri ve devamında yeni siyasal oluşumları beraberinde getirmiştir.

Burada “görev bölüşümüne ilişkin zihniyet değişiminin” değerlendirilmesi istenilmiştir. Genel itibarıyla zihniyet değişimi olduğu her iki kesimce kabul edilen bir husustur. Zihniyet değişimi olmadığı düşüncesi her iki kesimde birbirine yakın oranda % 20 civarındadır. % 80 oranında bir zihniyet değişikliği olduğu değerlendirilmesi mevcuttur.

Belediye başkanları görev bölüşümüne ilişkin zihniyet değişiminin 2000 sonrasında ortaya konulmasına % 31,8 ve yerel yönetimlerin gösterdiği gelişmenin zihniyet değişimine yol açması seçeneklerine % 30 civarında destek vermiştir. Neredeyse 1/3’ünün

“yerel yönetimlerin gelişmesinin” zihniyet değişimine yol açtığı seçeneğini tercih etmesi kendilerine olan güvenin bir göstergesidir.

Vali ve kaymakamlar ise % 60’ın üzerinde bir tercihle görev bölüşümüne ilişkin zihniyet değişiminin önceki yıllarda sürekli arzulanmasına karşın “2000 sonrasında ve merkezi yönetimin hantallığı ve ekonomik krizler neticesinde gerçekleştiği” değerlendirmesine katılmışlardır.

5.6.6. Son dönemde yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler

Çizelge 5.8. Son dönemde yerel yönetimler lehine yapılan yasal düzenlemeler

	Kalıcı ve yerel demokrasiye inancın bir göstergesidir.	Kalıcı olmayıp, dönemsel ve geri alınabilir düzenlemelerdir.	Yasal düzenlemeler yerel yönetimlerin lehine değildir.
	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	34,6	59,2	6,2
Belediye Başkanları	48,3	24,7	27,0

Bu başlıkta katılımcılara daha spesifik olarak yerel yönetim yasalarına ilişkin görüşleri sorulmuştur. Belediye başkanlarının % 50’ye yakını “kalıcı ve yerel demokrasiye inancın bir göstergesidir” seçeneğini tercih etmiştir ama önemli sayılabilecek oranda (% 27’si) “yasal düzenlemeler yerel yönetimlerin lehine değildir” ifadesine yönelmişlerdir.

Vali ve kaymakamlar ise % 60’a yakın bir oranda “kalıcı olmayıp, dönemsel ve geri alınabilir düzenlemelerdir” seçeneğine katılmışlardır. Yasalarda sıkça değişikliğe gidilmesi ve hizmet dağılımında merkez ve yerel ayrışmasının net olmaması bu tür değerlendirmeleri artırmaktadır. Yerel yöneticilerin yasal düzenlemelerin önemli oranlarda “kalıcı” olmadığını (24,7) ve yerel yönetimlerin aleyhine olduğunu (27,0) düşünmesi dikkate değer bir husustur.

5.6.7. Görev çakışması

Çizelge 5.9. Yerel yönetim yasalarında yer alan görevlerin merkezi yönetimin görevleriyle çakışması

	Önemli çakışmalar mevcuttur. Çoğu hizmet alanı her iki yönetimin yetkisindedir. %	Her idare kendi hizmetlerini yerine getirmektedir. %	Çakışma olmakla birlikte uygulamada sorun oluşturmamaktadır. %
Valiler ve Kaymakamlar	56,4	18,8	24,8
Belediye Başkanları	47,2	28,1	24,7

Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin görev ve yetki çakışmasına ilişkin değerlendirmeler “çakışma vardır” yargısında birleşmektedir. “Çoğu hizmet alanı her iki yönetimin yetkisindedir” ve “çakışma olmakla birlikte sorun oluşturmamaktadır” yargılarında % 80’in üzerinde bir katılım söz konusudur. Yeniden düzenlenen yerel yönetim yasalarında geçmiş dönemde eleştirilen ve adeta “karmaşa” olarak nitelendirilen “çakışma” sorunu giderilmiş gözükmemektedir.

Bu durum yetki ve sorumlulukların belirlenmesinde yapısal sorunlar doğurmaktadır. Örneğin, çevreye ilişkin bir konuda ondan fazla kamusal kuruluşun yetki ve sorumluluğu meseleyi içinden çıkılmaz hale getirmektedir. Ya da son zamanlarda yaygınlaşan “iş ve maden kazaları” sorunu merkezi yönetimin ya da yerel yönetimin problemi değil de sanki kaderci bir yaklaşımla meçhule havale edilen bir sorun olarak toplumu sarsmaktadır.

5.6.8. Yerel yönetimin görev alanı

Çizelge 5.10. Hizmet türlerinden hangileri yerel yönetimin görev alanında yer almalıdır?

	Valiler ve Kaymakamlar		Belediye Başkanları		Toplam %
	Cevap Sayısı	%	Cevap Sayısı	%	
Adalet	1	0,7	1	1,1	0,9
Savunma	0	0,0	4	4,4	1,8
Güvenlik ve İstihbarat	0	0,0	5	5,5	2,2
Sağlık	29	21,5	41	45,1	31,0
Su	129	95,6	84	92,3	94,2
Mezarlık	133	98,5	82	90,1	95,1
Konut	112	83,0	70	76,9	80,5
Dış Politika	0	0,0	1	1,1	0,4
Maliye	1	0,7	5	5,5	2,7
Ulaşım ve İtfaiye	120	88,9	83	91,2	89,8
Tarım	56	41,5	43	47,3	43,8
İmar	104	77,0	86	94,5	84,1
Eğitim	23	17,0	45	49,5	30,1
Ulusal Planlama	0	0,0	4	4,4	1,8
Kültürel Hizmetler	114	84,4	80	87,9	85,8
Kentsel Altyapı	125	92,6	83	91,2	92,0
Vakıflar	36	26,7	32	35,2	30,1
Acil Durum	44	32,6	42	46,2	38,1
Gençlik ve Spor	94	69,6	69	75,8	72,1
Din Hizmetleri	22	16,3	24	26,4	20,4
Çevre Koruma	98	72,6	79	86,8	78,3
Ormancılık	38	28,1	31	34,1	30,5
Sosyal Güvenlik	12	8,9	10	11,0	9,7
Tapu Kadastro	16	11,9	20	22,0	15,9
Nüfus İşleri	20	14,8	19	20,9	17,3
Araştırma-Geliştirme	32	23,7	34	37,4	29,2
Çöp ve Temizlik	133	98,5	84	92,3	96,0
Sosyal Hizmetler	105	77,8	80	87,9	81,9

Yerel yönetimlerin görev alanına ilişkin başlık en spesifik görevleri içermektedir ve yerelde hizmet yürüten yetkililerin bu konudaki düşünceleri büyük önem arz etmektedir. Kamusal hizmetlerden genel ve yerel nitelikteki kamu hizmetleri bir araya getirilmiş ve yerel hizmetleri seçmeleri istenmiştir. Merkezi yönetimin görevlerini sormak yerine yerel nitelikte olanları tespit etmek isabetli bir seçim olmaktadır.

Burada bazı hizmetlerde her iki katılım grubunun neredeyse ittifak ettikleri görülmektedir. “Su, mezarlık, konut, ulaşım ve itfaiye, imar, kültürel hizmetler, kentsel altyapı, çöp ve temizlik, sosyal hizmetler” konuları % 80’in üzerinde yerel yönetim alanında değerlendirilmiştir. Yine “gençlik ve spor ile çevre koruma” % 80’e yakın oranda yerel hizmet olarak işaretlenmiştir. Şaşırtıcı olan veri, mevcut durum itibariyle yoğun biçimde merkezi yönetimce sunulan “kültürel hizmetler, sosyal hizmetler, gençlik ve spor ile çevre koruma” alanlarının, ittifak halinde yerel yönetim alanında kabul edilmesidir.

Ayrıca yine, tarım hizmetleri hem mülki idareciler hem de belediye başkanlarınca % 50’ye yakın oranda yerel yönetim alanında değerlendirilmektedir. Bunun yanında eğitim, sağlık, acil durum konuları belediye başkanlarınca % 50’ye yakın yerel yönetim alanı tercihi almıştır.

Bu hizmetlerin dışında kalan, “adalet, savunma, güvenlik ve istihbarat, dış politika, maliye, ulusal planlama, sosyal güvenlik, tapu kadastro, nüfus işleri” oran itibariyle çok düşük olduğundan merkezi yönetimin görev alanı olarak görüldüğü açıktır.

Ankete katılan belediye başkanlarının çoğunluğunun “kültürel, sosyal hizmetler ile gençlik ve spor, çevre koruma” hizmetlerinin yerel yönetim alanında görmeleri ya da görmek istemeleri önemli bir veridir ve yasal düzenlemelerde mutlaka dikkate alınmalıdır. “Su, mezarlık, konut, ulaşım, imar, kentsel altyapı, çöp ve temizlik” gibi alanların yerel yönetimin yetki alanı olduğuna ilişkin genel kabul yanında, ittifakla yerel yönetim alanında görülen gri alanların yerel yönetim yetkisine verilmesi yerelleşme ve yerel demokrasi açısından ya da etkin hizmet yürütümü bağlamında yapılması gereken bir düzenleme alanıdır.

5.6.9. Yeni bakanlık kurulmasının görev bölüşümüne etkisi

Çizelge 5.11. 2011 yılında KHK'lerle yeni bakanlıkların kurulmasının görev bölüşümüne etkisi

	Bu düzenlemeler bazı yerel yetki ve görevleri, yerel yönetimler aleyhine merkezileştirmiştir.	Düzenlemeler olağandır ve merkezi yönetimi düzenlemiştir.	Fikrim yok.
	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	25,6	55,6	18,8
Belediye Başkanları	37,1	44,9	18,0

2011 yılında çok sayıda kararname çıkarılmıştır. Kararnameler 632 sayısı ile başlayıp 666 rakamıyla bitmekte ve 35 adet KHK'den oluşmaktadır. Kararnameler 2011 yılı Nisan ayında çıkarılmaya başlamış, Kasım ayı başında sona ermiştir. Kararnamelerle Aile ve Sosyal Politikalar, Gümrük ve Ticaret, Gençlik ve Spor, Kalkınma, Ekonomi ve Avrupa Birliği Bakanlıkları kurulmuş ve bazı bakanlıklar lağvedilirken birçok bakanlığın ismi ve teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir²⁰.

Bu sürecin getirdiği değişikliklerin yerel yönetim yönetimin görev alanına nasıl bir etkide bulunduğu sorulmuştur. Bu süreçte bazı yerel yetkilerin merkezileşip merkezileşmediği hususu mülki idareciler ve belediye başkanlarınca değerlendirilmiştir. Vali ve kaymakamlar % 55,6 oranında düzenlemeleri olağan karşılarken, belediye başkanlarında bu oran % 44,9'dur.

Buna karşın "bazı yerel yetki ve görevlerin, yerel yönetimler aleyhine merkezileştiği" düşüncesi önemli bir oranda belediye başkanlarında mevcuttur ve bu oran % 37,1'dir. Yine vali ve kaymakamların 1/4'ü bu görüşü paylaşmıştır. Ankete katılanlarda azımsanmayacak oranda 2011 yılında yapılan kararname sürecinde yapılan düzenlemelerin yerel yönetimlerin görev alanı aleyhine geliştiği düşüncesi bulunmaktadır.

²⁰ Detaylı bilgi için bkz. s. 137-138.

5.6.10. Çevre ve şehircilik bakanlığının imar yetkisini kullanması

Çizelge 5.12. Çevre ve şehircilik bakanlığının belediyelerin kullandığı imar yetkisini kullanması

	Görev paylaşımında karmaşaya ve yetki uyumsuzluğuna yol açacak bir durumdur. %	Yerleşmeye ve yerel yönetimlerin görevlerine bir müdahaledir. %	Bakanlık imar planlarına ve şehircilik uygulamalarına müdahale yetkisine sahip olmalıdır. %
Valiler ve Kaymakamlar	18,7	23,1	58,2
Belediye Başkanları	31,0	44,8	24,1

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı son dönemde imar alanına doğrudan müdahil olmaktadır. İlgili yerel yönetimce belli süre içinde kullanılmayan imar yetkisinde bakanlığa başvurulması halinde bakanlık, her türlü imar ve ruhsat düzenlemesi yapabilecektir. Yine TOKİ benzer nitelikteki yetkiyi haizdir. Genel politika belirleme ve yasal çerçeve hazırlama dışında doğrudan ruhsat verme yetkisine kadar işin içine dahil olan bakanlığın bu durumu ankete katılanlara sorulmuştur.

Bakanlığın imar yetkisini kullanması iki katılım grubunun önemli oranda birbirinden ayrıldığı bir konu olmuştur. Vali ve kaymakamlar % 58,2 oranında “bakanlık imar planlarına ve şehircilik uygulamalarına müdahale yetkisine sahip olmalıdır” seçeneğinde birleşirken, bu oran belediye başkanlarında % 24’tür.

Belediye başkanları birinci ve ikinci seçenekte % 75 oranda birleşmişlerdir. Bunun anlamı bakanlığın imar sürecine katılması hem “yerleşmeye ve yerel yönetimlerin görevlerine bir müdahale”, hem de “görev paylaşımında karmaşaya ve yetki uyumsuzluğuna yol açacak bir durum” olarak görülmektedir.

5.6.11. Yetki genişliği ilkesi

Çizelge 5.13. Son dönem gelişmelerinin yetki genişliği ilkesine etkisi

	Yetki genişliği ilkesi yeterli düzeyde uygulanmaktadır.	Bilgi teknolojileri, merkezi yönetimin hizmetleri doğrudan yürütmesini kolaylaştırmıştır, bu nedenle yetki genişliğine gerek kalmamıştır.	Görevlerin yürütümü giderek merkezileşmektedir, bu nedenle yetki genişliği ilkesi sınırlı düzeyde uygulama imkanı bulmaktadır.
	%	%	%
Valiler	42,9	0,0	57,1
Kaymakamlar	19,4	15,3	65,3

Klasik Türk idari sisteminde valiler illerde merkezi yönetimin taşrada temsilcisi sıfatıyla, anayasada yer bulan “yetki genişliği ilkesi” çerçevesinde kamu hizmetlerinin yürütülmesinde doğrudan karar alan mercilerdir. Yine ilçelerde kaymakamlar benzer fonksiyona sahiptir. Görev yürütümünde önemli bir merci olan vali ve kaymakamların yetki genişliği ilkesine ilişkin düşünceleri önemlidir.

Bu gerekçeyle vali ve kaymakamların görüşlerine başvurulmuştur. Bu soru yalnızca mülki idarecilere yöneltilmiş, belediye başkanlarının bu soruyu cevaplamamaları istenmiştir. Yetki genişliği ilkesinin yeterli düzeyde uygulandığını belirten valilerin oranı % 42,9 iken görevlerin merkezileştiğini ve uygulama imkanının sınırlı düzeyde olduğunu belirten vali oranı % 57,1’dir. Bu ikinci tercihe katılan kaymakam oranı ise çok daha yüksek düzeyde % 65,3 olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu oranlara bakıldığında hizmet sunumunda illerin kendi başına karar alması istisnai hale gelirken, merkezi idarenin müdahalesi ve yetkileri doğrudan kullanması yaygınlık kazanmaktadır. Net çizgilerle ortaya konulmamış bir yetki devri ve bunun temelini oluşturan yetki devri ilkesi teoride var olan ama pratikte uygulanmayan bir ilke durumundadır.

5.6.12. Bakanlık taşra teşkilatlarının klasik il sistemi dışına çıkması

Çizelge 5.14. Son dönemde bakanlıkları düzenleyen kanun ve KHK'lerin, taşra teşkilatlarını klasik il sistemi dışına çıkarması

	Görev ve hizmetleri bu şekilde yürütmek etkinliği artırır.	Taşrada merkezi hizmetlerin yürütülmesi aksar ve karmaşaya yol açar.	Fikrim yok.
	%	%	%
Valiler	14,3	85,7	0,0
Kaymakamlar	13,4	82,7	3,9

Klasik il sistemi mülki idare esaslı kurgulanmış, bakanlık taşra yöneticilerinin bu omurga altında görev yapması, eşgüdüm ve hiyerarşi içerisinde ildeki kamu hizmetlerini yerine getirmeleridir. Son dönemdeki düzenlemelerle en bariz biçimde sağlık alanında görülen klasik il sistemi dışına çıkma olgusunun yine yalnızca vali ve kaymakamlarca değerlendirmeleri istenmiştir.

Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere net biçimde vali ve kaymakamlar bu gelişmeyi “taşrada merkezi hizmetlerin yürütülmesi aksar ve karmaşaya yol açar” ifadesiyle tanımlamaktadırlar. Diğer seçeneklere katılım değerlendirmeye alınmayacak küçük değerlerdedir. Geleneksel yapıda oynamaların kamu hizmet sunumunda aksamalara yol açacağı düşüncesi katılımcılarda genel kanı olarak bulunmaktadır.

5.6.13. Büyükşehir yönetiminin mülki sınırlarla birleştirilmesi

Çizelge 5.15. Büyükşehir yönetiminin mülki sınırlarla birleştirilmesi

	Yerinde ve il genelinde yerel yönetim bütünlüğünü sağlayan bir düzenlemedir. %	Klasik anakent yönetimi dışında geliştirilmiş, kırsal alanlarda sorunlara yol açabilecek bir düzenlemedir. %	Dönemsel bir gelişmedir ve bir süre sonra yeni bir düzenlemeye gidilecektir. %
Valiler ve Kaymakamlar	26,5	53,0	20,5
Büyükşehir Belediye Başkanları	33,3	66,7	0,0
Büyükşehir İlçe Belediye Başkanları	60,0	30,0	10,0

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin sınırı mülki sınırlara genişletilmiştir. Tezin 143. sayfasında “Büyükşehir Yönetimi Düzenlemeleri ve Metropol-Kırsal Alan Yönetimi Sorunu” başlığını taşıyan bölümde ele aldığımız konunun değerlendirilmesi ankete katılanlarca yapılmıştır. Bu konuyla doğrudan ilgili görüşler vali ve kaymakamlar ile büyükşehir belediye başkanları ve büyükşehir ilçe belediye başkanlarına aittir.

Ankete katılan vali ve kaymakamlar ile büyükşehir belediye başkanları bu gelişmeyi % 50'nin üzerinde bir oranla “klasik anakent yönetimi dışında geliştirilmiş, kırsal alanlarda sorunlara yol açabilecek bir düzenlemedir” şeklinde değerlendirirken, büyükşehir ilçe belediye başkanları bu gruptan önemli oranda ayrışarak % 60 oranında “ilde yerel yönetim bütünlüğünü sağlayacak bir düzenleme” olarak görmektedir. Büyükşehir ilçe belediye başkanlarınının 1/3'i ise sorunlara yol açabilecek bir gelişme olarak görmektedir.

Büyükşehirin mülki sınırlara genişlemesi olgusu henüz uygulaması ve sonuçları görülmediğinden katılımcıların kesin bir kanıda bulunmaları beklenmeyen bir husustur. Özellikle yerel yöneticilerin bu konuda lehinde olduğu kadar, sorunlara yol açabilecek bir pratik olarak değerlendirmeleri önemlidir ve dikkate alınmalıdır.

5.6.14. Büyükşehir statüsündeki yerlerde il özel idaresinin kaldırılması

Çizelge 5.16. Büyükşehirlerde il özel idaresinin kaldırılması kırsal alanda soruna yol açar mı?

	2002 sonrasında güçlendirilen İl Özel İdarelerinin bu şekilde ortadan kaldırılması yerel hizmetlerde aksamalara yol açacaktır. %	2002 sonrası reform sürecinden bir geri dönüşür ve il düzeyinde yönetsel bir boşluk oluşmuştur. %	İl genelinde yerel hizmetlerin tek elden Büyükşehir yönetimlerince sunulması yerinde olmuştur. %	Fikrim yok. %
Valiler ve Kaymakamlar	45,0	15,3	37,4	2,3
Büyükşehir İl ve İlçe Belediye Başkanları	27,3	13,6	59,1	0,0

Yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi olan İÖİ'lerin bir yasayla 2012 yılında kaldırılmıştır. İncelediğimiz dönem itibarıyla 2002 sonrasında güçlendirilen ve daha aktif hale getirilen bu birimin bir yasayla ortadan kaldırılması ankete katılanlara sorulmuştur. Çünkü son dönemde KYTKT ile taşra teşkilatları ortadan kaldırılacak çoğu bakanlıkların birimleri İÖİ'ne devredilecek ve önemli bir kamu reformu gerçekleştirilmiş olacaktı. Ancak bunun yerine il düzeyinde örgütlenen İÖİ'ler kaldırılmış ve belediye sınırlarına dahil edilmiştir. Bu gelişme, kamu hizmetlerinin yürütümünde nasıl bir sonuca yol açacaktır? Bu soruya ilişkin katılımcıların değerlendirmeleri alınmıştır.

Ankete katılan vali ve kaymakamların % 45'i bu gelişmenin yerel hizmetlerde aksamalara yol açacağını düşünürken, bu oran büyükşehir il ve ilçe belediye başkanlarında % 27,3'tür. Büyükşehir il ve ilçe belediye başkanlarının % 59,1'i il genelinde yerel hizmetlerinin büyükşehirlerce tek elden yürütülmesini yerinde bir gelişme olarak değerlendirmektedir. Az da olsa her iki kesimden büyükşehir statüsü olan yerlerde İÖİ'lerin kaldırılmasının il düzeyinde bir boşluğa yol açacağı düşüncesi de bulunmaktadır.

5.6.15. İl özel idaresinin durumu

Çizelge 5.17. İl özel idaresinin konumu bundan sonra ne olmalı?

	İl Özel İdarelerinin kaldırılması iyi olmamıştır, kentsel bütünlüğü olmayan büyükşehirlerde yeniden kurulmalıdır.	İl Özel İdareleri tamamen kaldırılmalıdır.	Kırsal hizmetler için yeni bir yönetim oluşturulmalıdır.
	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	32,1	35,9	32,0
Belediye Başkanları	17,9	40,5	41,7

Bir önceki başlıkta büyükşehirlerde İÖİ'nin kaldırılması değerlendirilmişken, bu başlıkta bundan sonraki dönemde İÖİ'nin durumunun ne olması gerektiği ankete katılanlara sorulmuştur. İl genelinde örgütlenen ve uzun sayılabilecek bir geçmişe sahip bir yerel yönetim biriminin durumunun değerlendirilmesi, bu yönetimlerin başı olan vali ve yönetsel sistematüğinde var olan kaymakamlar ile kaldırılan İÖİ'nin yetki ve sorumluluklarını devralacak olan belediye başkanlarınca yapılmaktadır.

Vali ve kaymakamlar seçeneklerde neredeyse “üç bölünmüş” durumdadır. İÖİ'nin yeniden kurulması, tamamen kaldırılması ve kırsal hizmetler için yeni bir yönetim oluşturulması seçenekleri eşit sayılabilecek düzeyde her biri % 30 civarında tercih edilmiştir. Belediye başkanlarının çoğunluğu ise İÖİ'nin kaldırılması görüşünde yoğunlaştığı görülmektedir. Ancak kırsal alana ilişkin kamu hizmetlerinin yürütümünde yeni bir yönetim birimi oluşturulması fikrine de sıcak baktıkları anlaşılmaktadır ki buna ilişkin oran % 41,7'dir.

Kentleşmenin yoğunlaştığı günümüzde kendisine biçilen rol gereği kırsal alanda görevlendirilen İÖİ'nin etkin bir yönetim olmaktan gittikçe uzaklaşması ve üstelik sosyal ve ekonomik anlamda erozyona uğrayan kırsal alanın cazibesini yitirmesi bu yönetimin sonunu getirmektedir. Mülki idarecilerde bile kaldırılması doğrultusunda görüş bildirenler % 35,9 oranındadır ve dikkate değer bir rakamdır.

5.6.16. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının (YİKOB) kurulması

Çizelge 5.18. İl özel idareleri kaldırılan illerde YİKOB (yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı)'un kurulması

	Yerelleşmeden dönüşün tipik bir örneğidir, oluşturulmamalıydı.	İllerdeki boşluğu doldurmak amacıyla kuruldu ama işlevsel değildir.	Bir kısım hizmetler İl Özel İdareleri aracılığıyla yerel nitelikte yürütülüyorken, bu kurum böyle bir özelliğe sahip değildir.	Olumlu gelişmedir, en azından aksayan hizmetlerde merkezi yönetimin müdahalesini sağlayacaktır.	Fikrim yok.
	%	%	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	5,2	49,3	11,9	30,6	3,0
Büyükşehir Belediye Başkanları	66,7	33,3	0,0	0,0	0,0
Büyükşehir İlçe Belediye Başkanları	20,0	40,0	10,0	20,0	10,0

İÖİ'nin kaldırıldığı illerde İl düzeyinde yatırımların izlenmesi, değerlendirilmesi ve koordinasyonu için böyle bir birim kurulmuştur. Amacı İÖİ'nin kaldırılmasıyla doğacak boşluğu doldurmaktır. Yasal çerçevesi ve örgüt yapısı incelendiğinde tamamen merkezi yönetimin ilde kurduğu bir enstrümandır. Bu yapının yerel aktörlerde nasıl algılandığı bu başlık altında incelenmiştir.

Vali ve kaymakamların % 50'ye yakın bir oranda YİKOB'un işlevsel olmadığı konusunda birleştiği görülürken, % 30 oranında, aksayan hizmetlerde merkezi yönetimin müdahalesini mümkün kılmasını olumlu bulmaktadırlar.

Büyükşehir belediye başkanları ile büyükşehir ilçe belediye başkanları yüksek oranda birinci ve ikinci seçenekte yoğunlaşmıştır. Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere bunların birincisi “yerelleşmeden dönüşün tipik bir örneğidir”, ikincisi ise “işlevsel değildir” seçenekleridir. Yerel yöneticilerin bu gelişmeye sıcak bakmadıkları açık bir şekilde görülmektedir.

5.6.17. Büyükşehirlerde köylerin kaldırılması

Çizelge 5.19. Köylerin tüzel kişiliğinin büyükşehirlerde kaldırılması

	Yanlış olmuştur, köyün geleneksel bir değeri ve ayrı bir yaşam kültürü söz konusudur. %	Yerinde bir gelişmedir, dağınık ve boşalan köyler önemini yitirmiştir. %	Değişen bir şey olmamıştır, kırsal kesimin sorun ve ihtiyaçları devam etmektedir. %	Fikrim yok %
Valiler ve Kaymakamlar	42,9	18,8	36,8	1,5
Belediye Başkanları	27,1	34,1	32,9	5,9

Ankete katılanlara son dönem gelişmesi olan köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması konusu sorulmuştur. Diğer yerel yönetim birimleri gibi Köy de Türk idari sistemi içerisinde uzun süredir var olan ve yerel yönetim birimleri içerisinde yer alan bir birimdir. Kırsal alandan kente göç dolayısıyla her geçen gün ekonomik ve demografik açıdan zayıflayan köy birimi sorgulanır hale gelmiştir. Yapılan yasal düzenleme ile ülke çapındaki köy sayısı neredeyse yarı yarıya düşmüştür.

Ankete katılan vali ve kaymakamların % 42,9'u köylerin kaldırılmasını yanlış bulurken, % 36,8'i kaldırılrsa bile kırsal kesimin sorunlarının devam ettiği görüşündedir. Belediye başkanları ise bu konuda neredeyse üçe bölünmüş durumdadır. Kaldırılmasını yerinde bulanlar % 34,1 iken, yanlış bulanlar % 27,1 oranındadır ve % 32,9'u kırsal kesimin sorun ve ihtiyaçlarının devam ettiği düşüncesindedir. Bu göstergeler yerel aktörlerin köy biriminden kolay kolay vazgeçemedikleri ve kaldırılmasının yanlış olduğu düşüncesinde olduklarını göstermektedir.

5.6.18. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gelir bölüşümü

Çizelge 5.20. Merkezi ve yerel yönetim arasında gelir bölüşümü nasıl olmalıdır?

	Belediye ve İl Özel İdarelerinin gelirleri artırılmalı, daha rasyonel kriterlere göre paylaşım yapılmalıdır.	Belediye ve İl Özel İdarelerinin görevleri netleştirilmeli, gelir temininde kendi kararlarını verebilmelidirler.	Merkezi yönetimle yerel yönetimin gelirleri birbirinden ayrılmalıdır.
	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	47,3	25,2	27,5
Belediye Başkanları	58,2	20,9	20,9

Tez konumuz görev bölüşümü olmasına karşın kamu hizmetlerinin yürütülmesi “gelir” kısmından bağımsız olarak düşünülemez. Bu nedenle araştırmamızda katılımcılara gelir bölüşümü hakkındaki düşünceleri de sorulmuştur.

Ankete katılan vali ve kaymakamların % 47,3’ü, belediye başkanlarının % 58,2’si “belediye ve İl özel İdarelerinin gelirleri artırılmalı, daha rasyonel kriterlere göre paylaşım yapılmalıdır” görüşünde birleşmiştir. Her iki kesimde rasyonel kriterlere göre bir gelir paylaşımı tercih etmektedir. 2002 öncesine göre yerel yönetimlerin gelirlerinde artış olduğu algısı yaygındır. Ancak ilgili bölümde incelediğimiz üzere yerel yönetimlerin milli gelirden aldıkları payda oransal anlamda önemli artış olmadığı görülmektedir. Belediye ve İÖİ’lerin gelir temininde kendi kararlarını verebilmeleri seçeneği % 20’nin üzerinde her iki kesimden destek bulmuştur.

5.6.19. Gelir paylaşımının görev ve hizmet bölüşümüne etkisi

Çizelge 5.21. Gelir paylaşımının görev ve hizmet bölüşümüne etkisi

	Etkilemektedir, çünkü geliri paylaşmadan hizmette etkinlik mümkün değildir.	Etkilemektedir, çünkü gelir yeterli değilse hizmet yetkisi vermek bir şey değiştirmez.	Etkilemez, çünkü Belediye ve İl Özel İdareleri kendi gelirlerini temin edebilecek yönetimlerdir.
	%	%	%
Valiler ve Kaymakamlar	31,1	65,9	3,0
Belediye Başkanları	33,7	66,3	0,0

Ankete katılanlara “gelir paylaşımı sorunu aynı zamanda görev ve hizmet bölüşümünü etkilemekte midir?” sorusu yöneltilmiştir. Mevcut durum itibariyle gelirler artmış gibi görünse de paylaşımın dengeli olmaması ya da rasyonel olmayıp yönetsel bir kararlar çoğu zaman bakanlar kurulu kararıyla artırılıp eksiltilmesi hizmet yürütümünü doğrudan etkilemektedir.

Gelir paylaşımı sorununun görev bölüşümünü etkilemeyeceğini söyleyen katılımcı neredeyse yok gibidir. Gelir paylaşımı sorunu katılımcılara göre % 100’e yakın oranda görev bölüşümünü etkilemektedir. Yerel yasalara bakıldığında geniş bir yetki ve sorumluluk alanı sayılmışken, bunların nasıl yapılacağına ilişkin en küçük bir kriter ya da analize rastlanmamaktadır. Yerel yönetimler sayılan görev alanlarında faaliyet gösterecektir ama mali kaynağı ölçüsünde bu mümkün olacaktır. Verilen sorumluluğun hayatiyeti ya da öncelik sırası yerel yönetimce belirlenecektir.

5.6.20. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev paylaşımı

Çizelge 5.22. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev paylaşımı

	Büyükşehir İlçe belediyelerinin yetkileri sınırlıdır, Büyükşehirle görev bölüşümü yeniden yapılmalıdır.	Büyükşehir İlçe Belediyelerinin yetkileri genişler, değişikliğe gerek yoktur.	Büyükşehir Belediyeleri yetkili yetkisiz her alana müdahale etmektedir, bu nedenle görev ve yetki sınırı netleştirilmelidir.	Fikrim yok.
	%	%	%	%
Büyükşehir Belediye Başkanları	33,3	66,7	0,0	0,0
Büyükşehir İlçe Belediye Başkanları	52,6	21,1	21,1	5,3

Araştırmanın bu son sorusunda büyükşehirlerde spesifik olarak yaşanan görev bölüşümü konusu katılımcılara sorulmuştur. Büyükşehirde yaşamamız dolayısıyla ilçe belediyelerinin yaşadığı sorunları yakından takip etmekteyiz. Anakent yönetiminde Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yoğun bir ilişki ile birlikte büyükşehir belediyesinin denetim yetkisi bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesi denetim yetkisi dolayısıyla son sözü söylemekte ve küçük belediyeler üzerinde yasanın belirlediği çizginin çok üzerinde bir yetki kullanımı ve zaman zaman aşımı söz konusu olmaktadır. İlçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi aynı siyasal partiye mensup olmadığı durumda ise, rekabet ve karşılıklı çekişme yaşanmaktadır.

Ankete katılan büyükşehir belediye başkanlarının çoğunluğu ilçe belediyelerinin yetkilerini yeterli görürken, büyükşehir ilçe belediye başkanları % 50'yi geçen oranda "büyükşehirle görev bölüşümü yeniden yapılmalıdır" seçeneğini tercih etmiştir. Yine % 21 oranında büyükşehir ilçe belediye başkanları büyükşehir belediyesinin her alana müdahale ettiğine dair görüş bildirmiştir. Bu iki rakam birleştirildiğinde % 70'in üzerinde bir katılımı büyükşehir ilçe belediye başkanları buldukları durumdan rahatsız görünmektedir.

6. SONUÇ

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişki 20. yüzyılın sonuna gelindiğinde uluslararası yönetim stratejileri ve yaklaşımlarında etkisiyle yeni bir döneme girmiştir. Demokratik dünya yönetim yaklaşımlarında diğer ülkelere öncülük etmektedir. Belki dönemsel “moda” yönetim teknikleri söz konusu olabilmektedir ancak, bilimsel anlamda yönetim alanında arayış ve araştırmalar devam etmektedir. Yönetim, sadece geleneksel bir enstrüman olarak değil ama ekonomik ve bilimsel anlamda bir faaliyet alanı kısacası etkinlik ve verimlilik arayışlarına konu bir saha olarak görülmektedir.

Türk yönetim sistemi imparatorluk geleneği olan, onun öncesinde devlet geleneği bulunan, devlet aygıtına çok önem veren, kendine has bürokratik, askeri ve hiyerarşik yapısıyla toplumlara örnek olmuş bir sistemdir. Bunun yanı sıra uzun sayılabilecek bir yerel yönetim ve demokrasi geleneği bulunmaktadır. Bununla birlikte özgürlükçü ve bireyci yaklaşımlar, sivil toplumun değer kazanması, yerelleşmenin ön plana çıkması, klasik merkezi devlet yapılarının ekonomik krizlere yol açması, neo-liberal düşünce akımı gibi gelişmeler doğrudan ya da dolaylı olarak bu yapıyı etkilemektedir.

Araştırma alanımız bu etki dolayısıyla 2000 sonrasında ortaya çıkan değişim sürecine paralel ortaya konan düzenlemelerde merkezi yönetimin yerel nitelikli kamu hizmetlerini yerel yönetimlere devretme ya da paylaşma sürecinde ortaya çıkan durumu konu edinmektedir. 2000 sonrasında hükümet programlarında, resmi belgelerde, akademik değerlendirmelerde bir zihniyet değişiminden söz edilmiştir. Yine yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde genel yetkili kılınması, aşırı merkeziyetçi yapıdan uzaklaşarak merkezi yönetimin yürüteceği hizmetlerle yerel yönetimlerin yetkili olacağı hizmetlerin net biçimde birbirinden ayrılması hususları sıklıkla dillendirilmiş ve siyasal beyanname ve raporlarda yer almıştır. Bu değişim hedefi yasal mevzuata ve uygulamaya ne oranda yansımıştır? Varsayımlarımızın en önemlisi bu yaşanan değişim sürecinde bütün taahhütlere karşın, uygulamada tereddüt ve geri dönüşlerin bulunmasıdır. Yine yerel yönetim lehine yapılan düzenlemeler bir süre sonra değiştirilmiş ve merkezi yönetim kurumlarının görev alanına dahil edilmiştir. Yapılan alan araştırmasında merkezi idarenin temsilcileri mülki idareciler (vali ve kaymakamlar) ile yerel yönetimin temsilcileri belediye

başkanlarında merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev paylaşımının yeterliliği hususunda kararlılık eksikliği olduğu düşüncesi mevcuttur.

Uluslararası alanda ortaya çıkan refah devleti eleştirisine dayanan Kamu Tercih Teorisi, Yeni Kamu Yönetimi veya Yeni Kamu İşletmeciliği, Stratejik Yönetim, Performans Yönetimi yaklaşımları, Katılım, Yerelleşme, Yerel Özerklik, Subsidiarite gibi anlayış ve ilkeler, Türk kamu yönetimine bu yüzyılın başında yansımaya başlamıştır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi yönetim ile yerel yönetim dengesini demokrasi ve etkinlik bağlamında oluşturmak kolay bir iş değildir. Ama yönetim alanında ortaya çıkan uluslararası akım ve değişimlerden uzak kalmakta mümkün değildir. Kamu yönetimindeki değişim süreci uzadıkça sorunlar büyümekte ve yapısal soruna dönüşmektedir.

Görev bölüşümü alanına odaklandığımızda şunları görmekteyiz:

Kamu hizmetlerinin genelliği ya da yerelliği hakkında üzerinde bilimsel bir analiz yapmak yerine dönemsel tercihlerle kamu kurumlarının görevlerle yetkilendirilmesi söz konusu olmaktadır. Yerel yönetimine bakış açısında bir sorun vardır ve bu yapısal bir sorundur.

İkincisi, yerel yönetim birimleri olan Belediye, İl Özel İdaresi ve Köy yeterli yetki, görev ve gelire donatılmak yerine uluslararası antlaşma ve belgelerde yer alan hükümlerin aksine kurulmakta, kaldırılmakta ya da yetki alanında değişikliğe gidilmektedir. Bu ise bir alan yönetimi sorunudur ve yapısal bir sorundur.

Üçüncüsü, merkezi yönetim ile yerel yönetimin görev alanı ve sınırları netleştirilmediği için kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı her ikisinin ya da birden fazla yerel yönetimin görev alanındadır. Bakanlığa ait bir kamu hizmeti alanında belediye de yetkili olabilmektedir. Bu bir yetki çakışmasıdır ve yapısal bir sorundur.

Dördüncüsü, görev bölüşümünü gelir paylaşımından ayrı düşünmek mümkün değildir. Yerel yönetimlere geniş görev alanı bırakılsa bile, kendi gelirini yaratma yetkisi tanınmadığı durumda ya da rasyonel kriterlere bağlanmayan bir gelir tahsisi önemli sorunlara yol açacaktır ve bu da yapısal bir sorundur.

Görev bölüşümünde yapılan bunca yasal düzenlemeye rağmen dengeli ve yerel yönetimleri rahatlatacak bir yapının oluşmadığı, yeni yasaların muğlaklık ve müdahaleleri ortadan kaldırmadığı için yeniden bir görev bölüşümü yapılması gerektiği düşüncesi ortaya çıkmıştır. Araştırmamızda tam bir görev bölüşümü yapılamamasının nedenlerini sorguladığımızda, ortaya koyduğumuz seçenekler neredeyse eşit derecede değerlendirilmiştir. “Zihniyet değişiminde yetersizlik, demokrasinin tam yerleşmemesi ve aşırı merkeziyetçilikten kurtulamama” seçenekleri diğerlerinden biraz daha fazla önemsenmiştir. Yine yönetim anlayışında zihniyet değişimine ilişkin soruda % 80 oranında zihniyet değişimi olduğu kabul edilirken bunun nedeni farklılaşmaktadır. 2000 sonrası oluşan ekonomik ve siyasal kriz zihniyet değişimine gerekçe olarak görülürken, belediye başkanlarının önemli bir kısmı yerel yönetimlerin gelişmesini zihniyet değişimine neden olarak göstermiştir.

Yerel yönetimleri ilgilendiren yasal mevzuat yenilenmiştir ve değişmeye devam etmektedir. Yerel yönetimlerin lehine sayılabilecek idari vesayeti azaltıcı, mali açıdan rahatlatıcı düzenlemeler yapılmıştır. Bu yasal düzenleme ve yetkilendirmenin “kalıcı” olup olmadığına ilişkin elde ettiğimiz bulgular değerlendirildiğinde belediye başkanlarının yarıya yakını bunları “kalıcı” ve yerel demokrasiye inancın bir göstergesi görürken, mülki idarecilerin yarısından fazlası “geri alınabilir” düzenlemeler olarak görmektedirler. Süreç takip edildiğinde de bu kanıyı destekleyecek geri dönüşler olduğu gözlenmektedir.

Görev bölüşümünde alanların net biçimde belirlenmemesi görev ve yetki çakışmalarına neden olmaktadır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi görev çakışması yapısal bir sorundur ve bu sorun çözüme kavuşturulmadığı takdirde yönetimde karmaşaya, ekonomik ve siyasi krizlere neden olabilecektir. Bir ilçe ya da beldede hem bir bakanlık, hem de bir belediye çevre, gençlik spor alanı ya da ulaştırma sektöründe yetkili olmaktadır. Araştırma bulgularına göre katılımcılar yüksek oranda merkezi ve yerel yönetim arasında görev çakışması olduğu şeklinde görüş bildirmişlerdir. Bu çakışma merkezi yönetimle yerel yönetim arasında olabileceği gibi Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyesi arasında ya da Belediyelerle İl Özel İdaresi arasında da olabilmektedir.

Yönetimlerce yürütülen kamu hizmetlerinin yerel ya da genelliği üzerindeki tartışmalar bilimsel alanda devam etmektedir. Araştırma bulgularına göre, yerel

yönetimlerin görev alanı önemli oranda netleşmiştir. Spesifik olarak hangi kamu hizmetinin yerel yönetimlerce yürütülmesi gerektiğini sorduğumuzda, “su, mezarlık, konut, ulaşım ve itfaiye, imar, kentsel altyapı, çöp ve temizlik” alanları araştırmaya katılanların büyük çoğunluğunca yerel kamu hizmeti olarak nitelendirilmektedir. Şu an itibariyle bakanlıkların yetkisinde olan “kültürel, sosyal hizmetler ile gençlik ve spor, çevre koruma” hizmetleri, katılımcıların çoğu tarafından yerel yönetimlerin görev alanında olması istenmiştir. Yerel yönetimlerin özellikle Belediyelerin, belde ya da kentlerinde kültürel hizmet alanında festival, tören, anma günleri ve bayramlarda yoğun biçimde hizmet sunumu gerçekleştirdikleri görülmektedir. Yine gençler, engelliler, yaşlılar için proje ve yatırımlar gerçekleştirdikleri sıkça rastlanan bir durumdur. Yine farklı spor dallarında amatör kulüp sahibi oldukları ya da dolaylı olarak bu kulüplere destek verdikleri bilinmektedir. 5393 ve 5216 sayılı yasalar Belediyeleri bu hizmetlerde yetkilendirdiğine göre bu hizmetlerin merkezi yönetim kuruluşu olan bakanlıklar yerine Belediye veya İl Özel İdarelerine görev olarak verilmesi doğru tercih olacaktır.

Son dönemde “kararnameler süreci” olarak tanımladığımız süreçte yeni bakanlıklar kurulmuş, bazı bakanlıklar ortadan kaldırılırken, bir kısmı da birleştirilmiştir. Bu süreç görev paylaşımına etki etmektedir, araştırma bulguları ile birleştirildiğinde sosyal hizmetler, gençlik ve spor, çevre koruma gibi bazı yerel nitelikli kamu hizmetlerinin kurulan yeni Bakanlıklara görev olarak verildiği görülmektedir.

Belki de yerelleşme aleyhine gerçekleştiği düşünülen en önemli gelişme, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının bu son kararname sürecine kadar Belediyelere ait olan imar yetkisini doğrudan kullanmak üzere yetkilendirilmesidir. Sadece teorik düzenleme değil, imar planlarının yapımı yanında, ruhsat verilmesine kadar varan yetki kullanımı yerelleşmeden önemli bir geri dönüştür. Araştırma bulguları bu düşüncemizi pekiştirmiştir; belediye başkanlarının büyük çoğunluğu bu durumu yerelleşmeye bir müdahale, görev paylaşımında karmaşaya ve yetki uyuşmazlığına yol açacak bir durum olarak değerlendirmişlerdir.

Yapısal sorunlar başlığı altında görev bölüşümünde sorun oluşturduğunu savunduğumuz ve alan yönetimi olarak ele aldığımız konu, coğrafi anlamda geniş bir alana yayılan kentsel yönetimin kamu hizmetlerini sunabilmesi ya da sorunlara yol açması olgusunun incelenmesidir. Coğrafi alanda yer alan yerleşim yerleri, mahalle, belde, kent ya

da bu birimler arasında yer alan kırsal boş kısımlara hizmet sunumu için düzenlemelere gidilmiştir. İl düzeyinde örgütlü Büyükşehir Belediyeleri ve alt düzeyde örgütlü İlçe Belediyeleri geniş coğrafi alanda hizmet sunumu ile görevlendirilmiştir. Geniş coğrafi alanda, il ölçeğinde yetkili bir Büyükşehir Belediyesi hizmet sunumunda etkin olabilecek midir? Yerel kamu hizmetlerinin yürütümünde Büyükşehir Belediyesinin yetkilendirilmesi ne ölçüde yerleşme olarak kabul edilebilir? Daha önce İlçe ya da Belde Belediyelerine ait olan bir takım hizmetler görev olarak Büyükşehir Belediyesine verildiğinde bu bir yeni ‘merkeziyetçi’ yapı değil midir? Kentsel bütünlüğü olmayan metropol ve çevresinde aynı kuralları uygulamak ya da vatandaşa uzak merkezi bir Metropol yönetimi kurmak büyük bürokratik kurumları ortaya çıkaracak ve vatandaşa uzak, tekdüze, esnek olmayan yönetim ağını ortaya çıkaracaktır.

Çalışmamızda yaklaşık yüz elli yıllık bir geleneği olan ve il ölçeğinde örgütlenen yerel yönetim birimi İl Özel İdaresi geniş biçimde ele alınmıştır. 2002 yılına gelinene kadar etkinliğini yitirmiş ve merkezi yönetimin taşra uzantısı bir kurum gibi çalışan İl Özel İdaresi 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı kanunla geniş yetki ve görevlerle donatılmıştır. Kaldırılmasına ilişkin en küçük bir işaret dahi yoktur. Bu kanun uygulaması ile İÖİ, illerin kırsal alan yönetiminde önemli bir aktör haline gelmiştir. 2010 yılından sonra yeni Büyükşehirlerin kurulması ve ilin mülki sınırlarında yetkilendirilmesi tartışmaları ile birlikte, Büyükşehirlerde İÖİ’nin kaldırılması hususu gündeme gelmiş ve bu süreç 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı 14 ilde büyükşehir ve 27 ilçe kurulması hakkında kanun ile sona ermiştir. İl ölçeğinde İÖİ’nin görevleri bundan böyle Büyükşehir yönetimlerince yürütülecektir. Araştırma bulguları henüz bu alanda net sonuçlara ulaşmanın mümkün olmadığını göstermektedir. Ancak yaşanan bir iki yıllık süreçte kırsal alanın Büyükşehir meclislerinde temsil edilmesi ve kırsal altyapı hizmetlerinde önemli eksikliklerin bulunduğunu, bu sorunların çözülmemesi durumunda sosyal problemlere yol açabileceğini belirtmeliyiz.

İl Özel idaresi ile ilgili sorunu daha da netleştirmek için “İl Özel İdaresi ne olmalıdır?” sorusunu yönelttiğimizde, mülki idareciler tabiri caizse üçe bölünmüş ve yeniden kurulmasını isteyenlerle birlikte, kaldırılması yönünde görüş bildirenler ve kırsal hizmetler için yeni bir birim kurulmasını isteyenler grupları oluşturmuştur. Belediye başkanları ise İl Özel İdaresinin kaldırılması yönünde yoğunlaşırken, bu gruptan daha fazlası, kırsal hizmetler için yeni bir yönetim oluşturulması görüşünde birleşmiştir. Bir

önceki konuyla birleştirildiğinde uzun sayılabilecek bir geçmişe sahip ve aynı zamanda 2000 sonrasında güçlendirilip yeniden yapılandırılan bir yerel birimin kısa süre içerisinde hem de kendisini oluşturanların görüşüne başvurmadan ortadan kaldırılması, metropol olan kentlerde olmasa bile kırsal yoğun yapıya sahip illerde sorunlara yol açmıştır. Yine bir yerel yönetim birimi olan köylerin büyükşehirlerde kaldırılması katılımcılara sorulmuştur. Katılımcıların çoğunluğu köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasını olumsuz bulmaktadır. Çünkü köyün ayrı bir yaşam kültürü vardır ve kırsal kesimin ihtiyaçları devam etmektedir.

Görev bölüşümü konusu kendi başına gelir bölüşümünden bağımsız düşünülebilecek bir olgu değildir. Esasen gelir bölüşümü rasyonel kriterlere bağlı olarak yapılmadığı takdirde geniş yetki vermek bir şey ifade etmeyecektir. Bu konuda en bariz örnek köy kanununda verilen onca yetki ve göreve karşılık gelirin bulunmaması, kanunu güzel bir mevzuat dizininden öteye götürememektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerinde son dönemde artış olduğu algısı olmakla birlikte GSYİH içindeki payın oransal olarak önemli bir artış göstermediği ve yine genel bütçe harcamaları içerisinde yerel kamu harcamalarının payının çok düşük olduğu bilinmektedir²¹. Yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması sürekli arzulanan bir durumdur ve rasyonel kriterlere göre paylaşım yapılmalı, buna ek olarak gelir temininde yerel yönetimler kendi kararlarını verebilmelidirler. Araştırmanın bulguları da bu yöndedir.

Büyükşehir yönetiminde düzey ilişkisi kurulan ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyelerinin yetki ve görev ilişkisi de araştırmada sorgulanmıştır. Büyükşehirlerde hizmetlerin yerleşme doğrultusunda ilçe belediyelerince yürütülmesi katılım ve yerel demokrasi bağlamında tercih edilmelidir. Bunun aksine karar ve hizmet sunumu mekanizmalarının merkezileştiği ve büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde idari ve daha kötüsü siyasi vesayet makamına dönüştüğü görülmektedir. İlçe belediyesi muhalefet partisine mensupsa, Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyesinin kararları üzerindeki onay süreci uzamakta, basit karar alma ve uygulama aşamaları sorunlarla dolu bir sürece dönüşmektedir. Anket katılımcısı büyükşehir ilçe belediye başkanlarının yarısından fazlasında bu kanı bulunmaktadır.

²¹Bknz. s. 55, çizelge 3.2.

Kamusal ihtiyaçları gidermede en önemli araç olan devlet yapısının kamu hizmetlerinin sunulmasında tarafsız, adaletli, şeffaf ve etkinlik ilkelerine riayet etmesi arzu edilen bir durumdur. Demokratik dünyanın bilimsel yönetim strateji ve yaklaşımlarıyla kendi yönetimlerini getirdikleri nokta bugün açık biçimde ortadadır. Güçlü bir devlet yapısı, yetkin bir merkezi yönetim ile güçlü, özerk, demokratik bir yerel yönetimden geçmektedir. Kendini yenileyen, her türlü eleştiriye açık bir merkezi yönetim ile kendini ispatlamış, güven duyulan ve merkezi otorite karşısında denge oluşturan yerel bir yönetim refah arayışının özel bir unsurudur.

Türkiye’de yerel yönetim deyince ilk önce akla gelen belediyeler kurumsal kapasite ve oluşturdukları gelenekleriyle yerel kamusal hizmetleri etkin biçimde yürütebilecek durumdadırlar. Yerel yönetimler bilhassa Belediyeler sadece etkin hizmet yürütümünde değil, bir sivil toplum kuruluşu olarak, bireylerin karar süreçlerine katılmaları ve kendilerini ifade etmeleri için bir araç olarak da görülmektedirler. Öte yandan yerel yönetimlerin çeşitliliği de önemlidir; zira coğrafi, etnik ve ekonomik zorluklara karşı esnek ve farklı ölçekte yönetim araçları kullanılabilir. Açık söylemek gerekirse İl Özel İdaresi ve Köyü kaldırmakla tekdüze bir yerel yönetim üzerinde yoğunlaşarak kentsel, kırsal her hizmeti yürütmek mümkün değildir.

Türk Kamu Yönetimi alanında yaşanan kriz ve tıkanmalar, ortaya çıkan merkeziyetçilik sorunu, bürokrasinin yol açtığı problemler değişimi gerekli kılmaktadır. Bir dönem bu sorunlara çözüm olarak ortaya konulan yaklaşımlar birçok saikin etkisiyle bir süre sonra yetersiz kalmaktadır. Görev yürütümünde de ortaya çıkan zorlukları aşmak için dengeli, etkin, rasyonel ve demokratik bir görev bölüşümü gerekmektedir. Topluma en yakın yerde, halkça seçilmiş yerel bir yönetimin kamu hizmet yürütümünde yer alması, yapısal sorunları önemli ölçüde azaltacak, toplumun refah ve kalkınmasına daha etkili biçimde katkı sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

- Aktan, C. C. ve Özkıvrak Ö. (1999). *Devlet mi? Piyasa mı? Kamu ve Özel Sektör Arasında Performans Karşılaştırmaları*, Ankara: Tosyöv Yayınları.
- Akalın, G. (1994). Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3(2), 9-24.
- Akdede S. H. ve Acartürk E. (Temmuz 2005). Türkiye’de İlçe ve Belediye Optimizasyonu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14(3), 5-17.
- Akgül, A. (Mart 2003). Kent Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik İlişkisi. *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 75, s: 438, 249-262.
- Aktan, T. (Eylül 1976). (Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(3), 3-24.
- İnternet: AK Parti Büyükşehir Yasası, Yasanın Amacı,
[http://www.akparti.org.tr/site/akparti/ak-parti buyuksehir yasasi#bolum_Son](http://www.akparti.org.tr/site/akparti/ak-parti-buyuksehir-yasasi#bolum_Son) Erişim Tarihi 07.05.2014.
- AKP Seçim Beyannamesi. (2002). TBMM Kütüphanesi, kop:4, Dmbs: 200304063, 38-39.
- İnternet: Aktel, M., Altan Y., Kerman U., Eke E. (2013). Türkiye’de Sağlık Politikalarının Dönüşümü: Sağlık Bakanlığı’nın Taşra Örgütlenmesi Üzerinden Bir Analiz. *Sosyal Bilimler Dergisi*, XV(2),
<http://www.sbd.aku.edu.tr/arsiv/c15s2/c15s2b4uysalkermanvd.pdf>, Son Erişim Tarihi 05.05.2014).
- Akyıldız, A. (2009). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi*, İstanbul: Değişim Yayınları.
- Al, H. (2009). Küreselleşme, Bölgeselleşme, Yerelleşme. *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*, Ed. Veysel K. Bilgiç, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- İnternet: Apan, A. AB Mevzuatında Yerellik(Subsidiarity) İlkesi.
www.tid.gov.tr/Makaleler/A.Apan%2029-42.doc ,Son Erişim Tarihi 25.02.2014.
- Arıkboğa, E. (Haziran 2012). Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, İstanbul: Sayı 2.
- Arıkboğa, E. (Ocak- Haziran 2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar*, Yıl 1, Sayı 3, 48-96.
- Arslan, N. T. (Ekim 2005). İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S:33, 196-197.

- Aşgın, S. Ülkemizde Stratejik Planlama Kavramının Gelişmesi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 451, 7-20.
- İnternet: Ataöv, A., Osmay S. Türkiye’de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım. http://jfa.arch.metu.edu.tr/archive/02585316/2007/cilt24/sayi_2/57-82.pdf.., Son Erişim Tarihi 14.04.2014.
- İnternet: Aydın, A. H. Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Kahramanmaraş. <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/temmuz2008/2.pdf>, Son Erişim Tarihi 14.04.2014.
- Aydın, Y. (Temmuz 2007). *Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Aykul, Ö. (2011). 648 Sayılı Khk Ve Dayanağı 6223 Sayılı Yetki Kanununun Ekolojik Hukuk Açısından Değerlendirilmesi. *Türk Belediyeler Birliği Dergisi*, sayı 96, 383-402.
- Azrak, Ü. Merkezin Tasfiyesi Mi, Kamuda Reform Mu? *Milliyet*, 05.11.2003.
- Balta, T. B. (1972). *İdare Hukuku I*, Ankara: SBF Yayını.
- Başbakanlık. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara.
- Başbakanlık I. (Kasım 2003). *Basında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ankara: Basın Yayın Genel Müdürlüğü.
- Başbakanlık II. (Aralık 2003). *Basında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ankara: Basın Yayın Genel Müdürlüğü.
- Başbakanlık. (Haziran 2005). *İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Taslağı*, Ankara.
- Bıçak, A. (2009). *Türk Düşüncesi I (Kökenler)*, İstanbul: Dergah Yayınları.
- Bilgiç, V. K. (1998). *Yerel Yönetimler*, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları.
- Bilgiç, V. K. (Nisan 1998). Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(2), 27-35.
- Bulgan, E. (2008). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Bülbül, D. (Ekim-Aralık 2000). Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkilerinde İdari ve Mali Paylaşım. *Sayıştay Dergisi*, S:39, 60-72.
- İnternet: Bülbül, D. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi

ÜzerineEtkileri”,

http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Duran_Bulbul.pdf, Son Erişim Tarihi 18.12.2013.

Bumin, K. (2010). *Demokrasi Arayışında Kent*, Konya: Çizgi Kitabevi, 4. Baskı.

Canpolat, H. (Haziran 2010). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları Ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 467, 79-113.

Cheema, G. S. and Rondinelli A. D. (2007). *Decentralizing Governance: Concepts and Practices*, Washington, ABD: Brookings Institution Press.

Cizre, Ü. ve Yeldan E. (August 2005). The Turkish Encounter With Neo-liberalism: Economics and Politics In The 2000/2001 Crises. *Review of International Political Economy*, 12(3), 387–408.

Craig, P. (2012). Subsidiarity: A Political and Legal Analysis. *Journal of Common Studies*, *JCMS* , Oxford, UK, 50(1), 72–87.

Common R., Flynn N. and Mellon E. (1993). *Managing Public Services*, London: Butterworth-Heinemann Ltd.

Council of Europe (2007). Local And Regional Democracy, The Relationship Between Central And Local Authorities. *Report Of The European Committee On Local And Regional Democracy (CDLR)*, Prepared With The Collaboration Of Alba Nogueira López, Professor at Santiago de Compostela University, Spain.

İnternet: Council of Europe, Lizbon Treaty,

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>, Son Erişim Tarihi 25.02.2014

İnternet: Christopher, P. The Logics Of Performance Management, Evaluation 2013 19: 346 <http://evi.sagepub.com/content/19/4/346>, Son Erişim Tarihi 05.03.2014.

Çakan, I. (Aralık 2006). Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(4), 45-73.

Çevik, H. H. (2009). Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Performans Yönetimi. *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*, (Ed.) Veysel K. Bilgiç, Ankara: Seçkin Yayınları.

Çınar, T., Çiner C. U. ve Zengin O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, Ankara: TODAİE Yayını.

Çukurçayır, M. A. (2000). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Ankara: Yargı Yayınevi.

Denhardt, J. V. and Denhardt R. B. (2007). *The New Public Service*, M.E. NY, USA: Sharpe Inc. Armonk.

- İnternet: DEXIA – CEMR, Subnational public finance in the European Union, Summer 2012, http://www.eetaa.gr/enimeroseis/17-01-13/Note_CCCE_Dexia_EN.pdf, Son Erişim Tarihi 20.02.2014
- Dinçer, Ö. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, http://www.omerdincer.com/document/samsun_konusmasi.pdf Son Erişim Tarihi 18.04.2014
- Eke, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara: AÜ. Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını.
- Eke, A. E. (1985). Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), Ankara, 41-61.
- Eryılmaz, B. (2010). *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Fukuyama, F. (2012). *Devlet İnşası (ve 21. Yüzyılda Yönetişim ve Dünya Düzeni)*, (çev. Türkan Çolak). İstanbul: Profil Yayıncılık.
- Genç, N. (Mart 2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, 145-159.
- Güllüce, İ. (2004). Merkezi İdare ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü Nasıl Olmalıdır?, (Ed.) Elma F., *Yerel Yönetimler, Desantralizasyon Ve Azerbaycan Belediyeleri*, Bakü: Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını.
- Güllüce, İ. (2004). Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi, (Ed.) Elma F., *Yerel Yönetimler, Desantralizasyon Ve Azerbaycan Belediyeleri*, Bakü: Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını.
- İnternet: Gökçe, O. ve Kutlu, Ö. Amerikan ‘Hükümetin Yeniden Keşfi’ (‘Reinventing Government’) Reformu Üzerine Genel Bir Değerlendirme, http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/431347888955.pdf, Son Erişim Tarihi 18.01.2014.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi Yayınları, 2.Baskı.
- Görmez, K. ve Ökmen, M. (2009). Türkiye’de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları. (Editörler) Görmez K. ve Ökmen M., *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, İstanbul: Beta Basım.
- Görmez, K. (2000). Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4/2000, 81-88.
- Güler, B. A. (2006). *Yerel Yönetimler*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2011). *Türkiye’nin Yönetimi –Yapı-*, Ankara: İmge Kitabevi, 3. Baskı.
- Güler, B. A. (Nisan-Haziran 2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine. *Hukuk ve*

Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi, Yıl:1, S:2, 26-61.

Güner, S. (2005). Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı:446, 61-78.

Güney, A. ve Çelenk, A. A. (2010). Europeanization And The Dilemma Of Decentralization: Centre–Local Relations İn Turkey. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 12(3), 241-257.

Gözübüyük, A. Ş. (1987). *Yönetim Hukuku*, Ankara: S yayınları.

Günday, M. (2004). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Hepaksaz, E. (2007). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 44(514), 89-109.

Heper, M. (Kasım 2010). *Türkiye’de Devlet Geleneği*, çev. Nalan Soyarık, Ankara: Doğu Batı Yayınları, 3. Baskı.

Hodgetts, R. M. (1990). *Yönetim: Teori, Süreç ve Uygulama*, çev. Canan Çetin, Esin Can Mutlu, İstanbul: Der Yayınları, 5. Basımdan Çeviri.

Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration*, New York: Palgrave Macmillan, Third Edition.

Issawi, C. (Winter 1978-1979). The 1973 Oil Crises and After. *Journal of Post Keynesien Economics*, 1(2), 3-26.

Ivancevich, M. J., Donnelly H. J. and Gibson L. J. (1983). *Managing for Performance*, Business Pub. Inc.

Kapucu, N. (2003). Yeni Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler. *Yerel ve Kentsel Politikalar*, (ed.) Mehmet Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Konya: Çizgi Kitabevi, , 279-310.

Karaarslan, M. (2007). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

İnternet: Karahanoğulları, O. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar. *Mülkiye*, Cilt: XXVII(241), <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/aktarimlar/1360914839.pdf>, Son Erişim Tarihi 23.03.2014.

Karpat, K. H. (2002). Studies on Ottoman Political and Social History. *Brill Academic*, Leiden NLD,.

Kavruk, H. (2002). *Anakent’e Bakış*, Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayını.

Kavruk, H. (2004). *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*, Ankara: Odak Yayınevi.

- İnternet: KAYA Raporu, www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf, Son Erişim Erişim) 20.12.2013.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi, Genişletilmiş 8. Basım.
- Keleş, R. (Mart 1972). Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme. *Amme İdaresi Dergisi*, 5(1), 69.
- Keleş, R. (Kasım 1995). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(6), 3-19.
- Keleş, R. (1995). Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(1), 3-14.
- Kırışık, F. ve Sezer Ö. (Nisan 2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15(2), 5-30.
- Kocaoğlu, M. (2011). *Yerel Yönetimlerde Katılım Kültürü (Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği)*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Koçdemir, K. (Mart 2002). Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 434, Ankara, 2.
- İnternet: Koyuncu, E. ve Sertesin S. Yerelleşmede Bir İleri İki Geri. http://www.tepav.org.tr/upload/files/13288852437.Yerellesmede_Bir_Ileri_Iki_Geri.pdf, En Son Erişim 18.12.2013.
- Lewis, B. (2010). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, (Çev. Boğaç Babür Turna), Ankara: Arkadaş Yayınları, 4. Baskı,
- İnternet: Kösekahya G. Katılımcılık ve İyi Yönetişim. <http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/%C3%B6devler/iyi%20y%C3%B6netim/kat%C4%B1l%C4%B1mc%C4%B1l%C4%B1k.pdf>, Son Erişim Tarihi 01.03.2014.
- Kuhlmann, S. (2010). Performance Measurement İn European Local Governments: A Comparative Analysis Of Reform Experiences İn Great Britain, France, Sweden And Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(331).
- İnternet: Lisbon Treaty; http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm, Son Erişim Tarihi 26.02.2014.
- Mahmutoğlu, A. (Eylül 2011). Türkiye'de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği. *Türk İdare Dergisi*, Sayı:471-472, 143-168.
- Morphet, J. (2008). *Modern Local Government*, Londra: Sage Publications,.

Metin, Y. ve Altan, Y. (2011). Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.16, S.3, 131-147.

İnternet: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Payları Ve Toplam Gelirler, http://www.migm.gov.tr/Istatistik/Mahalli_Idarelerin_Turlerine_Gore_Genel_ButceVergiGelirlerinden_Alınan_Paylari_ve_Toplam_Gelirler.pdf, Son Erişim Tarihi 30.02.2014

Nadaroğlu, H. (Ekim 2001). *Mahalli İdareler; Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, İstanbul: Beta Yayınları, Yenilenmiş 7.Baskı.

Negiz, N. (2007). *Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerde Hizmet Etkinliği Ve Eğitim İlişkisi: Alan Araştırması Ve Bir Model Önerisi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Ankara: Gül Matbaası.

Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Ankara: Cedit Neşriyat, 2.Baskı.

Ortaylı, İ. (2012). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, İstanbul: Timaş Yayınları, 34.Baskı.

Osborne, D. And Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*, Reading, USA.

Ökmen, M. ve Parlak, B. (2010). *Yerel Yönetimler, İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Bursa: Alfa Aktüel.

Ömürgönülşen, U. ve Sadioğlu, U. (Ocak 2009). *Türkiye'de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 18(1), 1-22.

Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. *Çağdaş Kamu Yönetimi I:Konular Kuramlar, Kavramlar*, (Ed.) Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 183-224.

Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Platin Yayınları.

İnternet: Özer, M. A. Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü Ve Değerlendirilmesi, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der73m1.pdf> Son Erişim Tarihi 06.03.2014.

Özdenkoş, D. (1999). Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1(2), 77-95.

İnternet: Özgür, H. Metropolitan Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropolitan Reform) Yaklaşımlarının Bakışları <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/haziran2008/2.pdf>, Son Erişim Tarihi 07.01.2014.

- Özgür, H. (2008). Denizli Kentsel Alanının Yönetiminde Söylemden Eyleme Bütünşehir Belediyesi Tasavvurları: Ali Aygören Teklifi(Denizliye'ye Özel Kanun Teklifi(2003) ve Belediye Kanununun 11. Maddesi(2006). (ed.) Fatma Nevval Genç, Abdullah Yılmaz, Hüseyin Özgür, *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, Ankara: Gazi Kitabevi, s.239-298.
- Öztürk, N. K. (Mart 2004). Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye. *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 76, S: 442, Ankara, 1-26.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2009). Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler ve Uluslararası Belgeler. (Ed.) Görmez K., Ökmen M., *Yerel yönetimlerin Güncel Sorunları*, İstanbul: Beta Basım.
- Payashoğlu, A. T. 2012 İdari Reformun Sınırlılıkları. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, (Ed.) Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara: Nobel Yayınları.
- İnternet: Pejanoviç, M. Local Self-Government: A Must for Democracy, Civil Society and EU Integration, http://www.berghofconflictresearch.org/documents/publications/daytone_pejanovic_civilsoc.pdf, Son Erişim tarihi 18.01.2014.
- İnternet: Pınar, A., Yılmaz, H. ve Koyuncu H. E. (2008). Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271234719r8136.Koy_Hizmetlerinin_Yerellestirilmesi.pdf, 07.04.2014.
- Pırenne, H. (2010). *Ortaçağ Kentleri*, Çev. Şadan Karadeniz, İstanbul: İletişim Yayınları, 9. Baskı.
- Polatoğlu, A. (2009). *Türk Kamu Yönetimi*, Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi Yayını.
- Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the “New Localism, *Political Studies*, Vol: 52, 358–375, Malden, USA.
- İnternet: Report Public Finances in EMU, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf , Son Erişim Tarihi 08.03.2014.
- Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare*, Ankara: İmge kitabevi.
- Rhodes, R. A. W., Carmichael, P. and Massey, A. (2003). Decentralizing the Civil Service : From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom, Berkshire, GBR: McGraw-Hill Education,. p ix.
- Roberts, N. (December 2004). Public Deliberation In An Age Of Direct Citizen Participation. *American Review Of Public Administration*, 34(4), 315-353.
- Royo, S., Yetano A. and Acerete B. (2011). Citizen Participation in German and Spanish Local Governments: A Comparative Study. *International Journal of Public Administration*, 34(3), 139-150.

- Sanal, R. (2000). *Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: Atlas Yayınları.
- Sarıoğlu, F. (Ekim 2007). Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Üzerine Ekonomik Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(4), 21-37.
- Savcı, B. (2012). Türkiye’de Reform Hareketlerinin Analizi. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (ed.) Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara: Nobel Yayınları.
- Schroeder, L. (2006). Local Government Organization and Finance: United States., *Local Governance in Industrial Countries*, (Ed.) A. Shah, Washington, The World Bank, 313-358.
- Songür, N. (2011). *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: İl Özel İdareleri Deneyimi*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Sözen, S. (Aralık 2011). Türkiye’de Demokratikleşme Ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 473.
- Şaylan, G. (2012). Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (ed.) Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara: Nobel Yayınları.
- Şinik, B. (2007). *Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Ekseninde Örgütlenme Modelleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Taylor, F. W. (2011). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, Çev. H. Bahadır Akın, Ankara: Adres Yayınları, 4. Baskı.
- Türk İdareciler Derneği. (mart - nisan / 2012). Büyükşehir Belediyesi Sınırlarının İl Sınırları ile Birleştirilmesini Öngören Kanun Taslağı Çalışmaları Hakkında Kamuoyuna Duyuru. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Ankara.
- İnternet: TÜSİAD, (2002). Kamu Reformu Araştırması, http://www.tusiad.org.tr/_rsc/shared/file/kamureformu.pdf, Son Erişim Tarihi 17.03.2014.
- TODAİE, (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor*, Yayın No: 238, Ankara: DİE Matbaası.
- Tocqueville, A. De (1994). *Amerika’da Demokrasi*, Çev. İhsan Sezal ve Fatoş Dilber, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Tortop, N. (1988). *Mahalli İdareler*, Ankara: İlksan Matbaası, 3. Baskı.
- Tortop, N., İsbir E. G., Aykaç B., Yayman H ve Özer M. A. (2010). *Yönetim Bilimi*,

Ankara: Nobel Yayınları.

Turan, E. (2007). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sisteminin Dünyadaki Yeni Değişim Dinamikleri Çerçevesinde Yeniden Yapılandırılması: Kuramsal Ve Ampirik Bir Çalışma*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Tutum, C. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed.) Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman, Ankara: Nobel Yayınları.

Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Ankara: Maliye Bakanlığı Yayını.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2002). *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

World Bank Publications, (2009). *Decentralization and Local Democracy in the World : First Global Report by United Cities and Local Governments 2008*, Herndon, VA, USA.

Yüksel, H. (2013). Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme. *Yönetim Ve Ekonomi*, 20(2), Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Manisa.

İnternet: Yılmaz, Ö. Büyükşehir tartışması, <http://siyaset.milliyet.com.tr/buyuksehirtartismasi/siyaset/siyasetdetay/29.10.2012/1618620/default.htm>, Son Erişim Tarihi 07.05.2014.

Zafirovski, M. (2001). Administration And Society: Beyond Public Choice?, *Public Administration*, 79(3), (665–688).

Zeyrekli, S. ve Ekizceleroğlu, R. (2007). Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik(Subsidiarite) İlkesi Ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(3), 29-48.

Zorluoğlu, M. (Temmuz - Ağustos 2011). Yeni Yerel Yönetim Mevzuatı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 47-49, Ankara.

http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Yayinlar/trafik/B1.pdf, Son Erişim Tarihi 27.02.2014.

<http://www.migm.gov.tr/> Son Erişim Tarihi 02. 03.2014

<https://www.toki.gov.tr>, Son Erişim Tarihi 07.05.2014.

<http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2013/03/12/belediyenin-imar-yetkisi-kalkiyor> (02.03.2014)

<https://tr.surveymonkey.com/> Son Erişim Tarihi 20.04.2015

https://tr.surveymonkey.com/s/m_yigit_akademik_anket

EKLER

EK-1. Anket Formu

1 Şu anda hangi görevde bulunmaktasınız?

Vali

Büyükşehir Belediye Başkanı

İl Belediye Başkanı

Kaymakam

Büyükşehir İlçe Belediye Başkanı

İlçe Belediye Başkanı

2 Eğitim durumunuz?

İlköğretim

Lise

Üniversite

Yüksek Lisans

Doktora

3 Merkezi ve yerel yönetim arasında görev bölüşümü kavramına ilişkin aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?

Görev bölüşümü, görevlerin yönetimler arasında dengeli biçimde dağılmasıdır.

Görev bölüşümü, eşit statüde yönetimlerin karşılıklı olarak yetki ve hizmet paylaşımıdır.

Görev bölüşümü, merkezi yönetimin bir takım görevleri yerel yönetimlere gördürmesidir.

4 Sizce merkezi yönetimle yerel yönetim arasında yeniden görev bölüşümü yapılmalı mıdır?

Yapılmalıdır, çünkü yasal metinlerde görevler açık biçimde dağıtılmamıştır.

Yapılmalıdır, görev ve hizmet yürütümünde ciddi sorunlar ve müdahaleler bulunmaktadır.

Yapılmamalıdır, çünkü yasalarda görevleri kimin yürüteceği yeterince belirlenmiştir.

5 2002 yılı ile başlayan süreçte merkezi ve yerel yönetim alanında yapılan düzenlemelerde görev bölüşümünün yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?

Yasal düzenlemelerde görev bölüşümü yeterli derecede belirlenmiştir.

Görev bölüşümü Kamu Yönetimi Temel Kanununda ayrıntılı biçimde düzenlenmek istenmiş ama kanun yürürlüğe girmemiştir.

Merkezi ve yerel yönetimleri düzenleyen yeni yasalar görev paylaşımındaki muğlaklığı ortadan kaldırmamıştır.

6 Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında tam bir yetki ve görev bölüşümü yapılamamasının nedenlerini önem derecesine göre numaralandırınız.

1 2 3 4 5 6

Zihniyet dönüşümünde yetersizlik

Etnik sebepler

Demokrasinin tam yerleşmemesi

Yerel yönetimlerin yeterince gelişmemesi

Yerel yönetimlere güvensizlik

Aşırı merkeziyetçilikten kurtulamama

7 Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında idari vesayet ilişkisi nasıl değerlendirilebilir?

Mevcut haliyle bir idari vesayet ilişkisi bulunmamaktadır.

İdari vesayet olumsuz bir ilişkiyi çağrıştırmaktadır.

Yerel yönetimin kararları üzerinde ülke bütünlüğü tehdit edilmediği sürece bir vesayet denetimi olmamalıdır.

Yerel yönetimlerin üzerinde idari vesayet zayıflamıştır, bu gidiş sorunlara yol açacaktır.

İdari vesayet, yerel yönetimin kararlarından ziyade mali kaynak temininde uygulanmalıdır.

8 2000'li yıllarda merkezi ve yerel yönetimin görev bölüşümüne ilişkin zihniyet dönüşümüyle ilgili olarak aşağıdaki değerlendirmelerden hangisine katılırsınız?

Görev bölüşümünün önemli olduğu iktidarlarca hep vurgulanmış ve ancak 2000 sonrasında ortaya konulmuştur.

Merkezi yönetimin aşırı hantallığı ve 2000 sonrasında yaşanan ekonomik krizler görev bölüşümünün gerekliliğine ilişkin zihniyet dönüşümünü getirmiştir.

Yerel yönetimlerin gösterdiği gelişme görev bölüşümünü zorunlu kılmıştır.

Zihniyet dönüşümü olmamıştır.

9 Son dönemde yerel yönetimler lehine yapılan yasal düzenlemeler sizce nasıl değerlendirilebilir?

Kalıcı ve yerel demokrasiye inancın bir göstergesidir.

Kalıcı olmayıp, dönemsel ve geri alınabilir düzenlemelerdir.

Yasal düzenlemeler yerel yönetimlerin lehine değildir.

10 Yerel yönetim yasalarında yer alan görevler, merkezi yönetimin görevleriyle çakışmakta mıdır?

Önemli çakışmalar mevcuttur. Çoğu hizmet alanı her iki yönetimin yetkisindedir.

Her idare kendi hizmetlerini yerine getirmektedir.

Çakışma olmakla birlikte uygulamada sorun oluşturmamaktadır.

11 Aşağıdaki hizmet türlerinden hangileri yerel yönetimin görev alanında yer almalıdır?(Birden fazla seçenek işaretlenecektir).

Adalet	Savunma	Güvenlik ve İstihbarat	Sağlık	Su		
Mezarlık	Konut	Dış Politika	Maliye	Ulaşım ve İtfaiye	Tarım	İmar
Eğitim	Ulusal Planlama	Kültürel hizmetler	Kentsel Altyapı	Vakıflar		
Acil Durum	Gençlik ve Spor	Din Hizmetleri	Çevre Koruma ve Ormancılık			
Sosyal Güvenlik	Tapu Kadastro	Nüfus ve İşleri	Araştırma-Geliştirme			
Çöp ve Temizlik	Sosyal Hizmetler					

12 2011 yılında KHK'lerle yeni bakanlıklar kurulmuş, bir kısım bakanlıklar ise birleştirilmiş ya da lağvedilmiştir. Bu düzenlemeler görev bölüşümüne ne yönde etkide bulunmuştur?

Bu düzenlemeler bazı yerel yetki ve görevleri, yerel yönetimler aleyhine merkezileştirmiştir.

Düzenlemeler olağandır ve merkezi yönetimi düzenlemiştir.

Fikrim yok

13 Çevre ve Şehircilik Bakanlığının belediyelerin kullandığı imar yetkisini kullanmasını nasıl değerlendirirsiniz?

Görev paylaşımında karmaşaya ve yetki uyuşmazlığına yol açacak bir durumdur.

Yerelleşmeye ve yerel yönetimlerin görevlerine bir müdahaledir.

Bakanlık imar planlarına ve şehircilik uygulamalarına müdahale yetkisine sahip olmalıdır.

14 15. Sorular yalnızca mülki amirler tarafından cevaplanacaktır.

14 1982 Anayasasında "illerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayandığı" açıkça yer almıştır. Son dönemdeki düzenleme ve uygulamalar hangi yönde gelişmektedir?

Yetki genişliği ilkesi geniş biçimde uygulanmaktadır.

Bilgi teknolojileri, merkezi yönetimin hizmetleri doğrudan yürütmesini kolaylaştırmıştır. Aşırı merkeziyetçilik taşra yöneticilerinin takdir yetkisini ortadan kaldırmıştır, bu nedenle yetki genişliği ilkesi sınırlı düzeyde uygulama imkanı bulmaktadır.

15 Son dönemde Taşra örgütlenmesinde Bakanlıkların teşkilat yapısını düzenleyen kanun ve KHK'ler, taşra teşkilatlarını klasik il sisteminin dışına çıkarmaktadır. Bu gelişmeyi nasıl değerlendirirsiniz?

Hizmetleri bu şekilde yürütmek etkinliği artırır.

Taşrada merkezi hizmetlerin yürütülmesi aksar ve karmaşaya yol açar.

Fikrim yok.

16 Büyükşehir yönetimi mülki sınırlarla birleştirilerek, kırsal alanı da içine alacak biçimde yeniden düzenlenmiştir. Bu gelişme nasıl değerlendirilebilir?

Yerinde ve il genelinde yerel yönetim bütünlüğünü sağlayan bir düzenlemedir.

Klasik anakent yönetimi dışında geliştirilmiş, kırsal alanlarda sorunlara yol açabilecek bir düzenlemedir.

Dönemsel bir gelişmedir ve bir süre sonra yeni bir düzenlemeye gidilecektir.

17 6360 sayılı yasayla Büyükşehir olan yerlerde İl Özel İdareleri kaldırılmıştır. Bu durum kırsal alanda soruna yol açar mı?

2002 sonrasında güçlendirilen İl Özel İdarelerinin bu şekilde ortadan kaldırılması yerel hizmetlerde aksamalara yol açacaktır.

2002 sonrası reform sürecinden bir geri dönüştür ve il düzeyinde yönetsel bir boşluk oluşmuştur.

İl genelinde yerel hizmetlerin tek elden Büyükşehir yönetimlerince sunulması yerinde olmuştur.

Bu yönetimlerin kaldırılması öncelikle il düzeyinde halka danışılarak gerçekleştirilmeliydi.

18 İl Özel İdaresinin konumu ne olmalıdır?

İl Özel İdarelerinin kaldırılması iyi olmamıştır, kentsel bütünlüğü olmayan büyükşehirlerde yeniden kurulmalıdır.

İl Özel İdareleri tamamen kaldırılmalıdır.

Kırsal hizmetler için yeni bir yönetim oluşturulmalıdır.

19 İl Özel İdareleri kaldırılan illerde YİKOB(Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı) kurulmuştur. Böyle bir kurumun oluşturulması nasıl değerlendirilebilir?

Yerelleşmeden dönüşün tipik bir örneğidir, oluşturulmamalıydı.

İllerdeki boşluğu doldurmak amacıyla kuruldu ama işlevsel değildir.

Bir kısım hizmetler İl Özel İdareleri aracılığıyla yerel nitelikte yürütülüyorken, bu kurum böyle bir özelliğe sahip değildir.

Olumlu gelişmedir, en azından aksayan hizmetlerde merkezi yönetimin müdahalesini sağlayacaktır.

20 Köylerin tüzel kişiliğinin Büyükşehirlerde kaldırılmasını nasıl değerlendiriyorsunuz?

Yanlış olmuştur, köyün geleneksel bir değeri ve ayrı bir yaşam kültürü söz konusudur.

Yerinde bir gelişmedir, dağınık ve boşalan köyler önemini yitirmiştir.

Değişen bir şey olmamıştır, kırsal kesimin sorun ve ihtiyaçları devam etmektedir.

21 Merkezi ve yerel yönetim arasında gelir bölüşümü nasıl olmalıdır?

Belediye ve İl Özel İdarelerinin gelirleri artırılmalı, daha rasyonel kriterlere göre paylaşım yapılmalıdır.

Belediye ve İl Özel İdarelerinin görevleri netleştirilmeli, gelir temininde kendi kararlarını verebilmelidirler.

Merkezi yönetimle yerel yönetimin gelirleri birbirinden ayrılmalıdır.

22 Gelir paylaşımı sorunu aynı zamanda görev ve hizmet bölüşümünü etkilemekte midir?

Etkilemektedir, çünkü geliri paylaşmadan hizmette etkinlik mümkün değildir.

Etkilemektedir, çünkü gelir yeterli değilse hizmet yetkisi vermek bir şey değiştirmez.

Etkilemez, çünkü Belediye ve İl Özel İdareleri kendi gelirlerini temin edebilecek yönetimlerdir.

23 Büyükşehir yönetiminde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında mevcut görev paylaşımı nasıl tanımlanabilir?

Büyükşehir İlçe belediyelerinin yetkileri sınırlıdır, Büyükşehirle görev bölüşümü yeniden yapılmalıdır.

Büyükşehir İlçe Belediyelerinin yetkileri geniştir, değişikliğe gerek yoktur.

Büyükşehir Belediyeleri yetkili yetkisiz her alana müdahale etmektedir, bu nedenle görev ve yetki sınırı netleştirilmelidir.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : YİĞİT Mustafa
 Uyuğu : T.C
 Doğum tarihi ve yeri : 1967 Niğde
 Medeni hali : Evli
 Telefon : 533 4649724
 Faks : 8441111
 e-mail : mus_yigit@hotmail.com



Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Ahmet Yesevi Üniversitesi	2011
Lisans	A.Ü. Siyasal Bilgiler Fk.	1989
Lise	Niğde İ. H. L	1985

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2009-	Ankara/Akyurt-Devam Ediyor	Kaymakam

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

.....

Hobiler

Müzik, spor, kitap okuma



GAZİ GELECEKTİR..

