

**T.C.
ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

Yüksek Lisans Tezi

**YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİM
REFORMLARININ ANAVATAN PARTİSİ (ANAP) VE
ADALET VE KALKINMA PARTİSİ (AK PARTİ)
DÖNEMLERİ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

Rabia Büyükpınar

Zonguldak 2021

**T.C.
ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

Yüksek Lisans Tezi

**YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİM
REFORMLARININ ANAVATAN PARTİSİ (ANAP) VE
ADALET VE KALKINMA PARTİSİ (AK PARTİ)
DÖNEMLERİ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

**Hazırlayan
Rabia Büyükpınar**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Özcan Sezer**

Zonguldak 2021

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Hazırladığım Yüksek Lisans Tezinin bütün aşamalarında bilimsel etiğe ve akademik kurallara riayet ettiğimi, çalışmada doğrudan veya dolaylı olarak kullandığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, yazımda enstitü yazım kılavuzuna uygun davranıldığını taahhüt ederim.

.../ ... / 2021

Rabia BÜYÜKPINAR

T.C.
ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

Enstitümüzün Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında 191282116001 numaralı Rabia Büyükpınar'ın hazırladığı “**Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reformlarının Anavatan Partisi (ANAP) ve Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) Dönemleri Karşılaştırmalı Analizi**” konulu ~~DOKTORA~~/YÜKSEK LİSANS tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 30/06/2021 Çarşamba günü saat 14:00’de yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezinin onayına OYBİRLİĞİYLE/~~OYÇOKLUĞUYLA~~ karar verilmiştir.

Başkan

Prof. Dr. Özcan SEZER (Danışman)

Üye

Doç. Dr. Fatih KIRIŞIK

Üye

Doç. Dr. Hüseyin ÇAVUŞOĞLU

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

..../.../2021

Prof. Dr. Ertuğrul YILDIRIM
Enstitü Müdürü

ÖZET

Kurum : ZBEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Anabilim Dalı
Tez Başlığı : Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reformlarının Anavatan Partisi (ANAP)
Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) Dönemleri Karşılaştırmalı
Analizi
Tez Yazarı : Rabia Büyükpınar
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Özcan Sezer
Tez Türü, Yılı : Yüksek Lisans Tezi, 2021
Sayfa Adedi : 193

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren kamu yönetimi alanında yaşanmaya başlayan paradigma değişimiyle birlikte; yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan güçlendirilmesi, yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetimin en aza indirilmesi ve bu doğrultuda özerkliklerinin artırılmasını öngören yerelleşme olgusu önemli bir kamu politikası olarak etkinlik kazanmaya başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kurulan yeni sistemde ön plana çıkan yerel yönetimler, yerelleşme olgusuyla birlikte kamu yönetimi reform sürecinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

Yerelleşme politikaları, küresel ölçekte iktisadi ve idari alanda başlayan liberalleşme sürecine paralel olarak Türkiye’de de 1980 sonrası dönemde gelişim göstermeye başlamıştır. 1983’te iktidara gelen Anavatan Partisi (ANAP) döneminde yürürlüğe giren çeşitli yasal düzenlemeler ile başlayan yerelleşme süreci, 2002’de iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti)’nin genel politikalarıyla uyumlu olarak yerel yönetim reformları kapsamında yoğunluk kazanmıştır. Her iki siyasal iktidar döneminde de söylem düzeyinde ön plana çıkan yerelleşme politikaları, uygulama noktasında çeşitli açılardan farklılıklar göstermiştir. Bu çalışma, Türkiye’de yakın dönem yerel yönetim reformlarının idari, mali ve hukuksal açıdan gelişim seyrini incelemekte ve bu sürecin en önemli yönlendiricisi olan yerelleşme politikalarının bu süreçteki rolünü ANAP ve AK Parti iktidarlari merkezinde karşılaştırmalı olarak ele alıp analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi Reformu, Yerelleşme, Yerel Yönetimler, Anavatan Partisi, Adalet ve Kalkınma Partisi.

ABSTRACT

Institution : ZBEU Institute of Social Sciences, Department of Political
Science and Public Administration
Title : Motherland Party (ANAP) and Justice and Development
Party (AK Parti) Periods Comparative Analysis of
Decentralization and Local Government Reforms
Author : Rabia Büyükpınar
Adviser : Prof. Dr. Özcan Sezer
Type of Thesis, Year : MSc. Thesis, 2021
Total Number of Pages : 193

Along with the paradigm shift that has been happening in the field of public administration from the last quarter of the twentieth century; empowerment in terms of administrative and financial of local governments, central control over local government to minimize and accordingly the phenomenon of decentralization, which envisages increasing their autonomy, has begun to gain effectiveness as an important public policy. Local governments that come into prominence in the new system established within the framework of the new public administration approach, form an important part of the public administration reform process along with the phenomenon of decentralization.

Decentralization policies began to develop in Turkey in the post-1980 period in parallel with the liberalization process, which began to the economic and administrative field on a global scale. The decentralization process, which started with various legal regulations that came into force during the Motherland Party (ANAP) that came to power in 1983, in accordance with the general policies of the Justice and Development Party (AK Party) that came to power in 2002, it gained intensity within the scope of local government reforms. Decentralization policies, which come into prominence at the level of discourse in both periods of political power, have shown differences in various respects at the point of implementation. This study examines the course of development of recent local government reforms in Turkey from an administrative, financial and legal respect and aims to analyze the role of decentralization policies, which are the most important driver of this process, comparatively at the center of ANAP and AK Party powers.

Keywords: Public Administration Reform, Decentralization, Local Governments, Motherland Party, Justice and Development Party.

ÖN SÖZ

Yazım süreci boyunca görüş ve önerilerini eksik etmeyerek rehberlik eden, deneyim ve yönlendirmeleriyle büyük katkı sağlayan değerli tez danışmanım Prof. Dr. Özcan Sezer'e teşekkürü bir borç bilirim. Özellikle bölümlerimi titizlikle okuyup çalışmamla ilgili öneri ve yorumlarını benimle paylaştığı için kendisine ayrıca teşekkür ediyorum.

Hem lisans hem de yüksek lisans eğitimimde bana yeni ufuklar açan, eleştirel düşünmenin önemini her zaman vurgulayarak peşin kabullerimi sorgulatan, samimiyetini örnek aldığım değerli hocam Prof. Dr. Âdem Çaylak'a ve eğitim hayatıma katkı sunan bütün hocalarıma teşekkürlerimi sunarım.

Tez sürecimin her aşamasında beni sabırla dinleyen, desteğini esirgemeyen, sınav döneminde vaktinden çaldığım dostum Ebru Baklan'a ve önerileriyle tezin son şeklini vermemde yardımcı olan dostum Nur Aydoğan'a ayrıca teşekkür ederim.

Son olarak en büyük teşekkürü hayatım boyunca yanımda olan, zorlu eğitim yaşamımda karşılaştığım tüm zorluklara rağmen arkamda duran, bana olan inanç ve desteklerini her zaman hissettiğim canım annem Fatma ve babam Murat'a ve tüm aileme etmek istiyorum. İyi ki varsınız.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET	iv
ABSTRACT	v
ÖN SÖZ	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar LİSTESİ	x
KISALTMALAR LİSTESİ	xi
GİRİŞ.....	1
1. YEREL YÖNETİM VE YERELLEŞMEYE İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR	5
1.1. Kamu Yönetimi Örgütlenmesinin Genel Yapısı	5
1.1.1. Merkezden Yönetim.....	6
1.1.2. Yerinden Yönetim.....	8
1.2. Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim Arasındaki İlişkinin Kavramsal Analizi..	12
1.2.1. Merkezileşme Kavramı	13
1.2.1.1. Merkezileşmenin Yararları	14
1.2.1.2. Merkezileşmenin Sakıncaları.....	15
1.2.2. Yerelleşme Kavramı.....	17
1.2.2.1. Yerelleşmeye Farklı Yaklaşımlar	19
1.2.2.1.1. Kamu Yönetimi Reformu Açısından Yerelleşme.....	19
1.2.2.1.2. Hizmette Yerellik İlkesi (Subsidiarite) ve Yerelleşme.....	20
1.2.2.1.3. Küreselleşmeyle Eş Zamanlı Gelişen Bir Süreç Olarak Yerelleşme	22
1.2.2.1.4. Küreselleşmeye Bir Karşı Duruş Olarak Yerelleşme.....	24
1.2.2.2. Yerelleşmenin Türleri	25
1.2.2.2.1. Siyasi Yerelleşme	25
1.2.2.2.2. İdari Yerelleşme	26
1.2.2.2.2.1. Yetki Genişliği (Deconcentration)	27
1.2.2.2.2.2. Yetki Devri (Delegation).....	27
1.2.2.2.2.3. Devolüsyon (Devolution).....	27
1.2.2.2.3. Ekonomik Yerelleşme	28
1.2.2.2.4. Mali Yerelleşme	28

1.2.2.3. Yerelleşmenin Avantajları	29
1.2.2.4. Yerelleşmenin Dezavantajları.....	30
2. TÜRKİYE’DE YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİM REFORMLARI.....	32
2.1. Yerel Yönetimler, Yerelleşme ve Reform Süreci.....	32
2.1.1. Osmanlı Mirası ‘Merkeziyetçi’ Gelenek.....	32
2.1.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler.....	39
2.1.2.1. Tek Parti Döneminde Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Merkezi Yönetimin Artan Gücü (1923- 1946).....	39
2.1.2.2. Çok Partili Dönemde Merkeziyetçiliği Aşma Çabaları (1946- 1970)	46
2.1.2.3. 1970’li Yıllar ve Belediye Başkanlarının Yerel Hizmet Sunumundaki Girişimci Rolü	51
2.2. Anavatan Partisi Dönemi Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reformları (1983-1991).....	53
2.2.1. Anavatan Partisi’nin Kuruluşu.....	53
2.2.2. Anavatan Partisi’nin Kamu Yönetimi Anlayışı	58
2.2.3. Anavatan Partisi Programı ve Yerel Yönetimler	62
2.2.4. Anavatan Partisi Dönemi Yerelleşme Politikaları	65
2.2.4.1. Anavatan Partisi Döneminde İdari Yerelleşme Politikaları.....	66
2.2.4.2. Anavatan Partisi Döneminde Mali Yerelleşme Politikaları.....	71
2.2.5. Anavatan Partisi Döneminde Yerel Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemlerin Gelişimi.....	75
2.2.6. Anavatan Partisi Dönemi Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi...78	
2.2.6.1. Yönetimsel İlişkiler.....	79
2.2.6.2. Mali İlişkiler	82
2.3. Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemi Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reformları (2002 – 2020).....	83
2.3.1. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Kuruluşu	83
2.3.2. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Kamu Yönetimi Anlayışı	88
2.3.3. Adalet ve Kalkınma Partisi Programı ve Yerel Yönetimler.....	93
2.3.4. Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemi Yerelleşme Politikaları	95
2.3.4.1. Adalet ve Kalkınma Partisi ve İdari Yerelleşme Politikaları.....	96
2.3.4.2. Adalet ve Kalkınma Partisi ve Mali Yerelleşme Politikaları.....	105

2.3.5. Adalet ve Kalkınma Partisi Döneminde Yerel Karar Alma Süreçlerine Katılım Konusunda Yaşanan Gelişmeler	109
2.3.6. Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemi Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi.....	113
2.3.6.1. Yönetimsel İlişkiler.....	114
2.3.6.2. Mali İlişkiler	119
3. ANAVATAN PARTİSİ VE ADALET VE KALKINMA PARTİSİ’NİN YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİM REFORMLARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ.....	121
3.1. Parti Programları ve Yerel Yönetimler Açısından Karşılaştırma	121
3.2. İdari Yerelleşme Politikaları Açısından Karşılaştırma	124
3.3. Mali Yerelleşme Politikaları Açısından Karşılaştırma	134
3.4. Yerel Hizmet Sunum Yöntemleri Açısından Karşılaştırma	143
3.5. Yerel Temsil ve Katılım Açısından Karşılaştırma	148
3.6. Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi Açısından Karşılaştırma	153
3.6.1. Yönetimsel İlişkiler Açısından Karşılaştırma	153
3.6.2. Mali İlişkiler Açısından Karşılaştırma	158
3.7. Uluslararası Kuruluşların Türkiye’de Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reform Sürecine Etkisi	160
3.7.1. Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi’nin Türkiye’de Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reform Sürecine Etkisi	160
3.7.2. Birleşmiş Milletlerin Türkiye’de Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reform Sürecine Etkisi	164
3.7.3. Dünya Bankası, IMF ve OECD’nin Türkiye’de Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reform Sürecine Etkisi	165
SONUÇ	167
KAYNAKÇA.....	174
ÖZ GEÇMİŞ	192

TABLÖLER LİSTESİ

Sayfa

Tablo 2.1: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Verilen Pay Oranları (1985-1991)	72
Tablo 2.2: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Üzerinden Mahalli İdarelere Verilen Payların Dağılımı (1986- 1991) (Bin TL)	73
Tablo 2.3: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (Bin TL).....	74
Tablo 2.4: Belediye Gelirleri (1983- 1991) (Milyar TL)	74
Tablo 2.5: Mahalli İdare Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Payların Toplam Gelirler İçindeki Oranı (Bin TL).....	107
Tablo 2.6: Mahalli İdare Türlerine Göre Öz Gelirlerin Toplam Gelirler İçindeki Oranı (Bin TL)	108
Tablo 2.7: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (Bin TL).....	109
Tablo 3.1: Belediye Gelirleri (1983- 1991) (Milyar TL)	138
Tablo 3.2: Mahalli İdare Türlerine Göre Öz Gelirlerin Toplam Gelirler İçindeki Oranı (Bin TL)	139
Tablo 3.3: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (Bin TL)	140
Tablo 3.4: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (Bin TL).....	141

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
AK Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AP	: Adalet Partisi
BİT	: Bilgi ve İletişim Teknolojileri
BM	: Birleşmiş Milletler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DYP	: Doğru Yol Partisi
FP	: Fazilet Partisi
GBVG	: Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GKY	: Geleneksel Kamu Yönetimi
GSYH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
HDP	: Halkların Demokratik Partisi
HP	: Halkçı Parti
IDP	: İslahatçı Demokrasi Partisi
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MBK	: Milli Birlik Komitesi
MDP	: Milliyetçi Demokrasi Partisi
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MN	: Milli Nizam Partisi
MSP	: Milli Selamet Partisi
OECD	: İktisadi İş birliği ve Gelişme Teşkilatı
OHAL	: Olağanüstü Hal
RP	: Refah Partisi
SHP	: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
SODEP	: Sosyal Demokrasi Partisi
SP	: Saadet Partisi
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
YG-21	: Yerel Gündem 21
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Bu çalışma 1980 sonrası dönemde küresel ölçekte kamu yönetimi anlayışı ve sisteminde yaşanmaya başlayan yapısal ve işlevsel değişimle birlikte, bu değişimden doğrudan etkilenen yerel yönetimlerin bu süreçten ne ölçüde etkilendiği, nasıl bir gelişim seyri izlediğini ve yeni dönemde yerel yönetim reformlarının yönlendiricisi olarak ön plana çıkan yerelleşme politikalarının bu süreçteki rolünü Türkiye özelinde ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda nitel bir veri toplama tekniği olan doküman analiz yöntemi kullanılarak daha önce yapılan çalışmalarda dönemsel olarak ayrı ayrı incelenen Türkiye’de yerel yönetim reformları konusu, yerelleşme politikaları merkezinde bütüncül bir yaklaşımla ele alınıp, geline nokta da yerel yönetimlerin idari, mali ve hukuksal açıdan gelişim seyri ortaya konmaya çalışılacaktır.

Bu çalışma zaman ve konu itibariyle sınırlılıklar içermektedir. Zaman itibariyle Anavatan Partisi (1983- 1991) ile Adalet ve Kalkınma Partisi (2002-2020) iktidar dönemleri ile sınırlıdır. Çalışmanın konusu ise parti programları, idari ve mali yerelleşme politikaları, yerel hizmet sunum yöntemleri, yerel katılım politikaları ve merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri ile sınırlıdır. Bu kapsamda yerelleşme politikalarının, Türkiye’de gelişim göstermeye başladığı ANAP iktidarları dönemi (1983- 1991) ile söz konusu politikaların hız kazandığı AK Parti iktidarları dönemi (2002- 2020) karşılaştırmalı olarak incelenmekte ve her iki siyasal iktidar döneminde söylem düzeyinde ön plana çıkan yerelleşme politikalarının uygulama noktasında çeşitli açılardan farklılıklar gösterdiğine dikkat çekilmektedir.

Demokratik siyasal bir sistemin gelişmesinde ve yerleşmesinde köşe taşı niteliğinde olan yerel yönetimler, hem siyasi ve idari erkin paylaşıldığı hem halkın yönetim sürecine doğrudan katılımına imkân veren demokratik yönetim birimleri olarak hem de etkin ve verimli hizmet sunan birimler olarak yönetim alanında ön plana çıkan kuruluşlardır. Özellikle 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren dünya genelinde hakîm olmaya başlayan liberalleşme süreciyle birlikte gittikçe önem kazanan yerel yönetimler, kamu yönetiminin geleneksel, bürokratik, kuralcı, merkeziyetçi, hantal ve verimsiz yapısının yol açtığı yapısal ve işlevsel sorunlara

karşı bir tepki olarak önem kazanmaya başlayan yerelleşme olgusuyla birlikte kamu yönetimi reform sürecinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

Küresel ölçekte karşılıklı bağımlılık ve ilişkilerin egemen olmaya başladığı bu dönemde devletin rolüne, varlık nedenine ve kurumsal yapısına yeni anlamlar ve görevler yüklenmeye başlanmış, devlet örgütlenmesi ve bu örgütlenmenin işleyişi etkinlik ve işlevsellik kavramları çerçevesinde yeniden formüle edilmiştir. Yönetim alanında paradigma değişiminin yaşandığı; katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşme eğilimlerinin öne çıktığı bu süreçte hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin rolü yeniden tanımlanırken, egemen ulus devlet anlayışında da değişim yaşanmaya başlamış ve en temelde yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan güçlendirilmesi, özerkliklerinin artırılması ve yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetimin en aza indirilmesini öngören yerelleşme olgusu temel bir referans noktası olmaya başlamıştır. Bütün bu gelişmelerde, yirminci yüzyılın sonlarına doğru hız kazanan küreselleşme olgusunun önemli bir rolü bulunmakla birlikte neoliberal ilkeler doğrultusunda gelişim gösteren yeni sağ ve yeni kamu yönetimi yaklaşımı, küresel aktörler tarafından geliştirilmiş politikalar ve uluslararası belgeler de önemli bir etkiye sahip olmuştur.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kurulan yeni sistemde, başta gelişmiş ülke yönetimlerinde olmak üzere küresel ölçekte önem kazanmaya başlayan yerelleşme politikaları dünya genelinde yaşanan gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de 1980’li yıllar ile birlikte gündeme gelmeye başlamıştır. “Devletin küçültülmesi” ve “piyasa ekonomisinin” hakîm kılınması anlayışı çerçevesinde iktisadi alanda kendisini gösteren liberal ekonomi politikalarıyla birlikte yaşanan dönüşümle uyumlu olabilecek ve bu dönüşümü yönetebilecek bir yönetsel sistem, ekonomik reformların ardından kurulmaya başlanmıştır. Söz konusu sürecin en önemli yönlendiricisi ise iktisadi ve idari alanda liberal ilkeler doğrultusunda; serbest piyasa ekonomisi, teşebbüs hürriyeti, bürokrasinin azaltılması, devletçiliğin bırakılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi söylemleri ile iktidara gelen Turgut Özal ve partisi ANAP olmuştur. 1983 sonrası yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ile başlayan yerelleşme süreci 1990’lı yıllara gelindiğinde beklenen gelişmeyi gösterememiş ancak bu dönemde yönetişim hakîm bir paradigma olarak gelişim göstermeye başlamıştır. 2000’li yıllara gelindiğinde

ise iktidara gelen AK Parti hükümetinin genel politikalarıyla uyumlu olarak yerelleşme politikaları, yerel yönetim reformları kapsamında ivme kazanmış, yerelleşmeye dönük ciddi somut adımlar atılmıştır. Bu bağlamda çalışmanın esas inceleme dönemlerini oluşturan ANAP ve AK Parti iktidarları dönemi, ülkemizde yerelleşme politikalarının kapsam ve nitelik analizinde büyük önem taşımaktadır.

Çalışmanın temel inceleme dönemlerini oluşturan ANAP ve AK Parti iktidarları dönemlerinin incelenmek istenmesinin temel nedeni ise; her iki partinin de kamu yönetimine ilişkin yaklaşımda benzer eğilimlere sahip olmaları, yönetim sisteminin temel sorun alanı olarak görülen merkeziyetçi yapısına karşı görev, yetki ve sorumluluğun yerel yönetimlere devredildiği, görevleri ile orantılı mali imkanlara sahip güçlü yerel yönetim anlayışına dayalı bir yönetim sisteminin gerekliliğinin savunulması ve en temelde yerelleşmeyi derecesi farklı da olsa gerek söylem gerekse de politika düzeyinde yerel yönetim reform sürecinde öncelikleridir. Bu doğrultuda ülkemiz yerel yönetim sisteminde hakim anlayışın değişimini başlatan yerelleşme politikalarını bütüncül bir açıdan ele almak amacıyla söz konusu politikaları başlatan ve devam ettiren partiler olarak çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadırlar. Nitekim çalışma bu yönüyle gerek kamu yönetimi literatüründe pek fazla yer verilmeyen karşılaştırmalı çalışmalara katkı sunması gerekse son dönem yerel yönetim reform sürecini parti programları ve yerelleşme politikaları ekseninde karşılaştırmalı olarak ele alıp analiz etmesiyle kamu yönetimi literatürüne katkı sağlayacaktır.

Çalışmanın metodolojisini ilk bölümde yapılan literatür araştırması çerçevesinde kavramsal tanımlama ve açıklamaların yer aldığı teorik kısım oluşturmaktadır. Nitekim çalışmanın esas inceleme konusunu oluşturan yerelleşme, kamu yönetimi örgütlenmesine ilişkin temel kavramlarla birlikte teorik bağlamda bu bölümde incelenecektir. Bu amaçla ilk olarak kamu yönetimi örgütlenmesinin genel yapısı ele alındıktan sonra merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilişkinin kavramsal analizi merkezileşme ve yerelleşme ekseninde incelenecektir. Bu bağlamda öncelikle merkezileşme ve yerelleşme kavramlarının tanımlamalarına literatürde yer alan farklı bakış açıları ve değerlendirmeler kapsamında yer verildikten sonra her iki yönetim anlayışının uygulama sürecinde ortaya çıkan avantaj ve dezavantajları açıklanmaya çalışılacaktır. Ardından yerelleşme başlığı

altında yerelleşmeye yönelik gelişim gösteren farklı yaklaşımlara değinilecek ve son olarak her biri farklı özelliklere sahip dört farklı yerelleşme türü irdelenecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde yerel yönetimler, yerelleşme ve reform süreci başlığı altında öncelikli olarak Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişimi tarihsel arka plan ve hukuki düzenlemeler çerçevesinde incelenecektir. Bu kapsamda yönetim sisteminde tanzimat sonrası dönemle başlayan değişim ve yeniden yapılanma süreci 1983 ANAP iktidarı dönemine kadar genel bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Böylece Türkiye’de yerelleşme öncesi yerel yönetim yapılanmasındaki reform çalışmalarının niteliği ortaya konulacaktır. Bu noktada siyasi kültürümüzde hakîm olan merkeziyetçi yönetim anlayışının bu süreçteki rolü üzerinde durulacaktır. Ardından askeri rejim sonrası iktidara gelen ANAP ile 2002’de iktidara gelen AK Parti dönemlerinde neoliberal politikalar çerçevesinde yerel yönetimlerde başlayan yeniden yapılanma süreci yerelleşme politikaları kapsamında idari ve mali açıdan incelenecektir. Burada ilk olarak ilgili partilerin kuruluşlarına yer verilerek siyasi eğilimleri ve kamu yönetimi anlayışları ortaya konulacaktır. Daha sonra söz konusu partilerin, parti programları incelenerek yerel yönetimlere yaklaşımları genel bir değerlendirmeye tabi tutulacak ve bunların dünya genelinde gittikçe önemli bir kamu politikası olarak gelişim gösteren yerelleşme politikası ile ilişkisi irdelenerek uygulamada söz konusu aktörlerin, yerel yönetimlere etkileri ele alınacaktır. Bu noktada esas olarak yerel yönetimlerin idari ve mali yapısı, merkez ile yerel arasındaki vesayet ilişkisinin düzeyi ve yerel özerkliğin kapsamı çeşitli açılardan incelenecektir. Ayrıca yerelleşme politikalarının, yerel hizmet sunum yöntemlerine ve yerel katılıma etkileri ayrı başlıklar halinde verilecektir.

Çalışmanın son bölümünde ise önceki bölümlerde ortaya konan temel bilgi ve değerlendirmeler doğrultusunda ANAP ve AK Parti iktidarları dönemi yerelleşme ve yerel yönetim reformlarının karşılaştırması yapılarak yerelleşme merkezli başlayan yerel yönetim reform sürecinin; idari ve mali yapı, denetim, özerklik, yerel demokrasi ve hizmet sunumu temelinde geniş bir analizi yapılacaktır. Böylece Türkiye’de 1980 sonrası dönemde yerel yönetim alanında yaşanan gelişmeler tüm boyutlarıyla değerlendirilerek geline nokta yerel yönetimlere ilişkin var olan eksiklikler, yapılan/tekrar edilen yanlışlar ve ihmal edilen alanlar ortaya konmaya çalışılacaktır.

1. YEREL YÖNETİM VE YERELLEŞMEYE İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

1.1. Kamu Yönetimi Örgütlenmesinin Genel Yapısı

Beşerî bir varlık olarak insan, hayatta kalabilmek için sosyal, kültürel, ekonomik, savunma ve adalet gibi temel hizmetlere ihtiyaç duyar. Temel bir hak olan yaşama hakkının idame edilebilmesi için ihtiyaç duyulan bu hizmetlerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Ancak tarih boyunca insanlar ihtiyaçlarının çoğunu tek başına temin etmekte güçlük çekmişlerdir. Devlet olarak adlandırdığımız kamusal örgüt, gerek insanların birçok ihtiyaçlarını tek başlarına karşılayamamaları gerekse toplumsal yaşamın beraberinde getirdiği sorunları çözmek için ihtiyaç duyulan ve bu amaçla oluşturulan örgütsel bir yapıyı ifade etmektedir. Bir başka ifade ile toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütü olan devlet, ortak ihtiyaçların yanında bireysel ve toplumsal güvenliği sağlamak amacıyla oluşturulan siyasal bir örgüttür (Akçakaya, 2017: 191).

Ortak ihtiyaç ve güvenliğin sağlanması, ortak kuralların konması ve uygulanması amacıyla oluşan ve siyasal bir organizasyon olan devletin işlevsel ve yapısal özelliklerinin tamamına ise kamu yönetimi denmektedir. Kamu yönetimi devletin yürütme kolunu oluşturmaktadır (Tan, 2015: 1580). Devlet, varlık nedenini oluşturan kamu hizmetlerini kamu yönetimi eliyle yürütmektedir.

Devletin sosyal, ekonomik ve politik faaliyetlerinin bir alt kümesi olan kamu hizmetleri (Lucy vd., 1977: 687) genel olarak iki başlık altında incelenir. Bunlar; genel kamu hizmetleri ve yerel kamu hizmetleridir. Faydası ülke geneline yayılmış, genel olarak yerel ölçekte yürütülmesi mümkün olmayan ve bölünemez nitelikteki hizmetler genel kamu hizmetleri iken faydası belli bir bölgeye veya ölçeğe yayılan bu sınırlar içinde daha etkin, verimli ve katılıma dayalı yürütülen hizmetler ise yerel kamu hizmetleridir. Daha çok yerinden yönetim ilkesine göre yürütülen yerel kamu hizmetleri, merkezi yönetim dışında ki yerel kuruluşlara yasalarla verilmiş işleri kapsayan, bunun yanında yerel sınırlar içinde ihtiyaç olarak ortaya çıkan ve bu bölgede yaşayan yöre halkının ortak menfaatlerine ilişkin hizmetleri ifade etmektedir (Ökmen ve Çağatay, 2014: 90).

Kamu hizmetleri durağan olmayıp sosyal, siyasal, ekonomik ve teknolojik gelişmeye ve değişmeye paralel olarak hem nicelik hem de nitelik olarak değişime uğramaktadır. Bu süreç, kamusal alanın örgütlenmesinde de yapısal ve işlevsel olarak düzenlenmiş yönetim sistemini gerekli kılmakta ve idare örgütünü daha etkin ve verimli hizmet sunmak amacıyla yeni arayışlara itmektedir. Bu bağlamda dünya genelinde ülkeler kamu hizmetlerini genel olarak “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” ilkeleri çerçevesinde örgütlenerek yürütmektedirler. Her iki yönetim biçiminde de temel amaç kamu yararı doğrultusunda kamu hizmetleri sunumunda etkinliği ve verimliliği sağlamaktır. Bu amaç doğrultusunda genel kabul gören görüş ise ulusal nitelikte ki hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi iken yerel nitelikte ki hizmetlerin yerinden yönetim örgütlerince gerçekleştirilmesi gerekliliğidir (Özdenkoş, 1999: 81). Bu anlayış çerçevesinde ülkeler kendi yönetim anlayışlarının doğasına uygun yönetim örgütlenmesine gitmiştir. Bazı ülkeler merkezi yönetim ağırlıklı bir sistem geliştirirken bazıları ise yerinden yönetime ağırlık vermiştir. Her bir sistemin kendi içinde olumlu ve olumsuz tarafları olmakla birlikte uygulamada tek başına merkezi ya da yerinden yönetim şeklinde bir örgütlenme söz konusu değildir. Yönetimler arasında iş birliğine dayalı bir yapılanma tercih edilmektedir. Fakat ülkelerin ağırlık verdiği sisteme bağlı olarak yönetim biçimleri o sistemle adlandırılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 45).

Kamu yönetimi örgütlenmesinin genel yapısını daha iyi anlayabilmek için yönetim yapısına ilişkin kavramsal çerçevenin bilinmesinde fayda vardır. Bundan dolayı çalışmanın bu bölümünde ilk olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim kavramlarının analizi yapılarak örgüt yapısı işlenmiş, ardından merkezi yönetim- yerel yönetim arasındaki idari, mali ve siyasi ilişkide belirleyici kavramlar olan merkezileşme ve yerelleşme kavramları analiz edilmiştir.

1.1.1. Merkezden Yönetim

Yönetim türlerinden ilki olan merkezden yönetim, dar anlamda sadece idari yetkilerin merkezi idarede toplanmasını, geniş anlamda ise idari yetkilerin yanında siyasi ve hukuki yetkilerin de merkezde toplanmasını ifade eder (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 43). Diğer bir ifade ile merkezden yönetim, karar alma, harekete geçme ve zor kullanma yetkilerinin tamamının merkezdeki yürütme organlarında

toplandığı ve kamusal hizmetlerin merkez ve merkez hiyerarşisi içinde bulunan organlarca yürütüldüğü sistemin adıdır (Polatoğlu, 1985: 27).

Topluma sunulacak hizmetlerin merkezi idare hiyerarşisi içinde yer alan kurumlar tarafından tek elden yürütülmesi esasına dayanan merkezden yönetim ilkesinin örgüt içerisinde katı bir hiyerarşik yapılanmanın olması, kamusal mal ve hizmetlere ilişkin politika belirleme, karar alma ve yürütme yetkisinin merkezi organda toplanması, kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli mali kaynağın merkezden yönetilmesi ve merkezi yönetim organlarında görevlendirilecek personele ilişkin işlemlerin merkezin kontrolünde olması gibi kendi içerisinde bazı özelliklere sahiptir (Eryılmaz, 2019: 109).

Merkezden yönetim, yerinden yönetim gibi yönetim ve örgütlenme biçimini ifade eden bir kavram olduğu için doğrudan yönetsel örgütün kendisini ifade eden merkezi yönetimden farklıdır (Özel, 2001: 23). Merkezi yönetim, yetki ve sorumluluğunun bir noktada toplandığı örgütsel yapıyı ifade etmektedir. İktidarı, bakanlıkları ve bunlara bağlı olan kurum ve kuruluşları içeren yapının kendisidir. Ülkelerde görülen siyasal sistemlerdeki farklılıklara rağmen ağırlığı değişmekle birlikte her ülkede merkezi yönetim mevcuttur.

Türkiye’de hiyerarşik ilişki çerçevesinde örgütlenen merkezi yönetim, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere ikili teşkilat yapısına sahiptir (Eryılmaz, 2019: 139). Devlet teşkilatının merkezi olan başkent idaresi, ülkemizde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ve bakanlıklar ve merkeze yardımcı kuruluşlardan meydana gelmektedir.

Taşra teşkilatı ise merkezin taşra uzantıları olup, merkezi idarenin üstlendiği kamu hizmetlerini yurt genelinde yürütebilmesi için merkez tarafından taşralarda oluşturulan birimlerdir (Gözler, 2018: 136). Bu birimler hizmetleri merkezden gelen kaynak ve personellerle merkez adına yapar veya yaptırırlar (Öztekin, 2018: 336). Hizmetlerin sadece başkentten sürdürülmesinin mümkün olmaması merkezin taşra düzeyinde örgütlenmeye gitmesinin temel nedenidir.

Türkiye'nin taşra teşkilat yapısı il sistemine göre örgütlenmiştir.¹ Anayasanın 126'ncı maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen taşra teşkilatı 'il' ve 'diğer kademeli bölümler' den oluşmaktadır. İl merkez teşkilatının taşradaki temel birimidir ve başında mülki idare amiri olan vali bulunmaktadır.² Diğer kademeli bölümler ifadesi ile kast edilen ise ilçe teşkilatıdır.

Bugün dünyanın hemen her ülkesinde devletler merkezden yönetim ilkesini yönetim örgütlerinde uygulamaktadırlar. Kuşkusuz bunda merkezi yönetimin kamu hizmetlerinin yönetilmesinde oynadığı rolün büyük önemi vardır. Ancak değişen ve çeşitlenen toplumsal hayat bütün hizmetlerin merkezden yönetilmesi anlayışını değiştirmiştir. Hem toplumsal ve ekonomik gelişmeler hem de bilgi ve iletişim teknolojileri ile ulaşım imkanlarındaki gelişmeler kamusal görev ve hizmetlerin artmasına ve değişime uğramasına yol açmıştır (Sezer, 2008: 147). Bu durum ise merkezi teşkilatın görev ve sorumluluklarını aynı oranda artırmış ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunumunu zorlaştırmıştır. Yetki genişliği uygulamaları ile bu yük hafifletilmeye, karşılaşılan sorunlar ve gecikmeler telafi edilmeye çalışılsa da yaşanan zorluklar giderilememiştir. Sonuçta hem hizmetlerde etkinliğin sağlanması hem de yaşanan sorunların giderilmesi amacı ile merkezi yönetim tarafından yerine getirilen çoğu yerel hizmetlerin ayrı tüzel kişiliklere sahip yerinden yönetim kuruluşlarına bırakılması kaçınılmaz olmuştur.

1.1.2. Yerinden Yönetim

Merkezi idarenin iş yükünü hafifletmek ve hizmet sunumunda aksaklıkları gidermek amacıyla merkeze ilişkin yetki ve sorumlulukların bir kısmını yerel yönetimlere ve diğer özerk kuruluşlara aktarımını ifade eden yerinden yönetim (Kalabalık, 1999: 63), en kısa tanımı ile "bir hizmetin yürütüldüğü ya da işin yapıldığı yerde yönetilmesi" dir. İlk defa 1961 Anayasası'nda kullanılan yerinden

¹ Genel idare, taşraya ilişkin hizmetlerin sunulması için gereken taşra yönetsel yapısını o ülkenin tarihi, sosyal, kültürel, ekonomik, siyasi ve hukuki şartlarına göre belirleyerek ya il sistemine göre ya da fonksiyonel sisteme göre gerçekleştirmektedir (Kalabalık, 1999: 61).

² İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır. Yetki genişliği ilkesi ile merkezden yönetimin yol açtığı sorunların çözümü amaçlanmıştır. İlk defa 1876 Anayasasının 108'inci maddesinde tevsi-i mezuniyet adıyla idari sistemimize girmiş olan bu ilkeye göre merkez, taşra da görevli temsilcisine merkez adına belli konularda karar alma ve uygulama yetkisini vermektedir. Daha sonra hazırlanan tüm anayasalarda yetki genişliği ilkesine yer verilerek merkezin taşra temsilcisinin merkez adına karar alma ve uygulama yetkisi sürdürülmüştür.

yönetim kavramı, eski Türkçede “âdem-i merkeziyet”³ olarak kullanılmakta idi (Yalçındağ, 1995: 10).

Yerinden yönetim devredilen yetkinin çeşidine göre siyasal ve idari (yönetsel) olmak üzere iki grupta incelenir. Siyasal yerinden yönetim, güç paylaşımını ve görevler ayrımını ifade ederken idari yerinden yönetim, görev paylaşımını belirtmektedir.

Siyasal anlamda yerinden yönetim, siyasi erkin merkezi yönetim ile ulus- altı yönetim birimleri arasında paylaşımını ifade etmektedir. Federal devlet sistemini ortaya çıkaran siyasal yerinden yönetim daha çok bu tür devlet sistemlerinde görülen ve ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere anayasalarca tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir (Keleş, 2019: 117). Siyasal yerinden yönetimde federe devletler idari yetkilerin yanında belli düzeyde yasama ve yargı yetkilerine de sahiptir (Bayrakçı, 2014: 8) ve belli bir bölgede yaşayan halkın egemenlik hakkını temsil ederler (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 46). Bununla birlikte çok merkezli bir örgütsel yapıya sahip olan federalizmde yetkilerin çeşitli yönetim birimleri tarafından paylaşılması sorumsuzluk riskini artırmaktadır (Eryılmaz, 2019: 117–118). Bu sisteme göre idari yapıda ki ilişkiler görevler ayrımına dayanmaktadır. Görevli kılınan her birim kendisine ait görevlerden kaynaklanan gelire, görevin gerektirdiği personel ve malvarlığına, görev ile ilgili karar alma, uygulama ve harcama yetkisine sahiptir. Görevler ayrımı ile yetkili kılınan birime o alanda hükümlanlık sağlamaktadır (Güler, 2000: 29).

Sadece yönetsel yetkilerin devrini içeren idari (yönetsel) yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yanında ticari, ekonomik, kültürel ve teknik olarak uzmanlık gerektirecek hizmetlerin merkez hiyerarşisi dışında bulunan kamu tüzel kişilerin yürütülmesine denir (Eryılmaz, 2019: 49). İdari yerinden yönetim,

³ Bu nokta da yerinden yönetime ilişkin yapılan çalışmaların çoğunda karşılaşılan âdem-i merkeziyet kavramında yaşanan anlam kargaşasına değinmekte yarar vardır. Zira aynı anlam kargaşası yerinden yönetim açısından da oluşabilmektedir. Âdem-i merkeziyet terimi sözlük anlamı itibariyle “merkezin yokluğu, merkezsizlik” anlamına gelmektedir. Ancak yönetim biliminde kullanımı merkezsizlik anlamına gelmemektedir. Yani yerinden yönetim (âdem-i merkezileşme) sürecinde merkezin olmama hali, yokluğu söz konusu değildir. Esas itibari ile merkezi iktidarın olduğunu ve kamu yönetim sisteminde genellikle esas belirleyicinin merkez olduğu, merkezi yönetim dışındaki kurumlara yetki-kaynak aktarılmasını, merkezde toplanan güç ve yetkinin merkez dışındaki kurumlara aktarılması ile merkeziyetçiliğin azaltılmasını ifade etmektedir (Karasu, 2017: 85). Geniş bir bürokrasi içerisinde yayılmış olan gücü alarak onu yeni otorite çekirdeğinde toplamasıdır (Kristol, 1968: 22).

aşırı merkeziyetçiliğin yol açtığı sorunları gidermek için gerekli bir yönetim türüdür (Bozan, 2017: 21). Ancak bu yönetim sistemini uygulayan ülkelerde yasama ve yargı yetkisini elinde bulunduran merkezi yönetim yerinden yönetimin yetkilerini sınırlama hakkına sahiptir. Bundan dolayı bu sistem de sınırlı bir yetki anlayışı söz konusudur (Özel, 2001: 25).

İdari yerinden yönetim uygulamada, fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetim ve coğrafi yerinden yönetim (mahalli idareler) olmak üzere iki farklı tarzda görülür. Fonksiyonel yerinden yönetim, teknik ve uzmanlık gerektirecek belirli kamusal hizmetlerin mali ve idari açıdan özerk kurumlarca yönetimidir (Eryılmaz, 2019: 119–120). Bürokratik yerinden yönetim olarak da adlandırılan fonksiyonel yerinden yönetim birimlerinde yönetme yetkisine sahip görevliler merkez hiyerarşisine dahil olmamakla birlikte merkezi yönetimce atanmaktadır (Yalçındağ, 1995: 10). Bu tür yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak yükseköğretim kurumları, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT), Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) ve mesleki kamu kurumları verilebilir (Aydın, 2017: 234–235).

Coğrafi yerinden yönetim ise belirli bir coğrafi alanda hizmet sunmak amacıyla oluşturulan, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan ve yerel halkın oylarıyla oluşturulan karar organına sahip yönetimleri ifade eder (Eryılmaz, 2019: 121). Mahalli idareler, bu çerçevede örgütlenen ve yerinden yönetim ilkesinin yer bakımından uygulanması neticesinde ortaya çıkan birimlerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 42).

Yönetimsel niteliğe sahip birimler olan yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel halkın bir arada yaşamaktan doğan ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak ve hizmet sunmak amacı ile kurulan, karar organları yöre halkınca seçilerek oluşturulan, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, sorumluluğunda ki görevleri yerine getirebilmek için kendi örgütsel yapısını oluşturabilen ve merkezi yönetim ile ilişkilerinde yönetimsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır (Yalçındağ, 1995: 15). Temsil niteliğinin yanında ayrı tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip bu kuruluşlar ülkemizde il özel idaresi, belediye ve köy yönetimleridir.

Yerinden yönetim sisteminin en eski ve köklü kanadını oluşturan yerel yönetimler, merkezi yönetime karşı oluşturulmuş alternatif kuruluşlar değillerdir. Aksine merkezi yönetimle birlikte ve ona rağmen var olan, merkezi yönetimin kamusal alanda ki sorumluluğunu paylaşan ve kamusal hizmetleri sunmada önemli bir işleve sahip bütünsel bir yapının parçasıdır. Böyle bir yapılanmada; arzu edilen ve amaçlanan etkinliğe ve verimliliğe ulaşılmasında zorunlu bir unsur olan merkez ve yerel arasında iş birliğine dayalı eşgüdüm içinde çalışmanın sağlanmasıdır.

Belirli ihtiyaç ve talepleri karşılamak ve çeşitli amaçlara ulaşmak için ortaya çıkan yerel yönetimlerin yönetsel, siyasal ve toplumsal niteliğe sahip üç temel varlık nedeni bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin tamamının merkezi yönetim tarafından yürütülmesinde ortaya çıkan zorluklar ve sorunlar yerel yönetimlerin yönetsel anlamda varlık nedenini oluşturmaktadır (Keleş, 2019: 31). Siyasi anlamda varlık nedeni ise demokrasi ile ilişkilidir. Demokrasi, siyasi ve idari erkin çeşitli birimler arasında paylaşımını ve halkın yönetime katılımını gerektirmektedir (Eryılmaz, 2019: 124). Demokratik bir siyasi sistemin köşe taşı olarak görülen yerel yönetimler ise hem siyasi ve idari erkin paylaşıldığı hem de halkın yönetim sürecine doğrudan katılımına imkân veren toplumsal katılımın kurumsallaşmış yapıları (Kpentey, 2019: 173) olarak kabul edilir. Toplumsal nedenlerle ifade edilmek istenen ise ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve halkın sahip olduğu niteliktir. Ortaya çıktığı toplumun ekonomik, sosyal, hukuksal, siyasal ve eğitim seviyesiyle yakından ilişkili olan yerel yönetimler, gelişmiş ve kentleşmiş ülkelerde merkezi yönetime karşı yeni bir alternatif yönetim birimi olarak varlık kazanması yaygınken gelişimini tamamlayamamış ülkelerde öncelikli ihtiyaç ekonomik nitelikte olduğu için yerel yönetim birimine duyulan ihtiyaç sonra gelmektedir. Bunun yanında eğitim ve kültür seviyesi yüksek toplumlarda mevcut otoritenin sorgulanarak başta yerel yönetimler olmak üzere sivil toplumun bütün kuruluşlarıyla bu otoriteye karşı çıkılma eğilimi yüksektir (Yaslıkaya, 1997: 38).

Yerel düzeyde bir yapılanmaya gidilmesindeki amacı ise üç başlık altında toplamak mümkündür (Tekeli, 1983: 3). Bunlardan ilki özgürlüktür. İnsanların temel haklarından birini kullanmaya imkân veren bu amaç, halkın kamusal mal ve hizmet üretiminde ve tüketiminde özgür olduğunu ifade eder. İkincisi etkinliktir. Hizmetlerin tamamının merkezi yönetimce sunulması hem ekonomik açıdan hem de hizmetlerin yerel ihtiyaca uygunluğu açısından rasyonel bir tutum değildir. Bu

itibarla etkinliğin sağlanması için merkez-yerel arasında iş bölümünün sağlanması gerekir. Son amaç ise demokrasidir. Yerel yönetimler sahip olduğu yerel halkın kendilerini ilgilendiren meselelerde kendi kendilerine özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngören (Ökmen, 2003: 119) temel değerlerle halkın siyasete katılım taleplerini önemli ölçüde karşılayabilecek niteliğe sahip demokratik siyasi birimlerdir. Yerel yönetimlerin üzerinde yükseldiği bu amaçlar aynı zamanda dayandığı temel değerlerdir. Bunun yanında sahip olduğu diğer temel değer ise özerkliktir. Özerklik, temelde anayasa ve yasalarca belirlenmiş sınırlar içinde yerel yönetimlerin kendisine bırakılmış kamu hizmetlerine ilişkin kararlar alma, uygulama, kaynak oluşturma ve örgütlenme yetkisine sahip olmasıdır (Yalçındağ, 1995: 17). Hem demokratikleşmenin hem de etkin ve verimli hizmet sunmanın temel birimi olarak görülen yerel yönetimler sahip olduğu bu değerlerin niteliği ölçüsünde kendisinden beklenen kurumsal kimliğe kavuşabilecektir.

1.2. Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim Arasındaki İlişkinin Kavramsal Analizi

Kamu hizmeti sunmak amacıyla oluşturulan ve devletin temel iki organı olan merkezi yönetim ve yerel yönetimler görev, yetki, sorumluluk, kaynak ve denetim alanları başta olmak üzere sürekli karşılıklı ilişki içerisindeyler. Karşılıklı bu ilişki zaman içerisinde merkezileşme ve yerelleşme olarak nitelendirilen yönetim sürecinde ki eğilimi gösteren kavramları karşımıza çıkartmaktadır. Genel olarak birbirine karşıt olarak görülen merkezileşme ve yerelleşme aksine birbirlerine alternatif uygulamalar değildir. Ancak anlam itibari ile birbirine zıt kavramlardır. Birincisi gücün merkezde yoğunlaşmasını ifade ederken diğeri merkez dışında paylaşımını ifade etmektedir. Anlamsal farklılığa karşın ülke yönetimlerinde etkin ve verimli işleyişin sağlanmasında ikisi arasında dengenin sağlanması gereklidir. Hizmetler sadece tek bir merkezden yürütülemeyeceği gibi tamamen ulus-altı birimler tarafından da yürütülemez. Her iki durum beraberinde birçok sorunu getirir (Rondinelli, 1999: 5). Yani biri olmazsa diğeri olur şeklinde bir değerlendirmede bulunmak yanlıştır. Bunun yerine merkezileşmenin ve yerelleşmenin düzeyi ve uygulanış biçimi önem taşımaktadır. Çalışmanın bu kısmında da bu anlayış çerçevesinde ileriye ileriye ilk olarak kavramsal analiz yapılmış ardından her iki yönetim anlayışının uygulama sürecinde ortaya çıkan avantaj ve dezavantajları açıklanmaya çalışılmıştır.

1.2.1. Merkezileşme Kavramı

Köken itibariyle Arapça olan merkez sözcüğü “dairenin merkezi, orta nokta” anlamına gelen “markaz” kelimesinden türemiştir. Sözcük esas itibariyle Türk Dil Kurumu Sözlüğünde “otoritenin ve işin tek bir merkezde toplanmasını amaçlayan görüş” (TDK, 2020) anlamına gelmekte iken Oxford Sözlüğünde farklı faaliyetlerin ve organizasyonların tek bir otorite altında kontrolünü ifade etmektedir (LEXICO, 2020). Farklı tanımlamalara karşın ortak olan nokta merkezileşmenin birliği ve tekliği ifade eden yeknesak bir terim olmasıdır.

Yönetim bilimi açısından ise kamusal gücün tek bir nokta da toplandığı, kamusal hizmetlerin bu noktadan sevk ve idare edildiği ve sistem içerisinde işleyiş ve düzeni sağlamak amacı ile farklılıkların bir araya getirildiği bir yönetim sürecini ifade eder (Limoncelli vd., 2007: 502).

Amerikan demokrasisi üzerine incelemelerde bulunduğu eserinde merkezileşmeyi inceleyen Tocqueville, iki farklı merkeziyetçilik türünden bahseder. Bunlar siyasi ve yönetsel(idari) merkeziyetçiliktir (Tocqueville, 1962: 31).

Siyasi merkezileşme, yasama ve yürütmeye ilişkin yetkinin tek bir merkez tarafından kullanılmasını ifade eder. Bu tür merkeziyetçiliği uygulayan ülkelerde tek bir siyasal karar alma ve yasama yetkisi bulunan merkez vardır (Nalbant, 1996: 21). Dolayısıyla merkezi iktidardan başka iktidarın olmadığı ve ulusal meclisin dışında başka bir meclis söz konusu olmadığı siyasi ve hukuksal birliğin mevcut olduğu yapıyı ifade eder (Eryılmaz, 2019: 108).

İdari merkezileşme ise idari yetkinin sadece merkez ya da merkez hiyerarşisi içinde yer alan organlar tarafından kullanılmasına denir. Bunun yanında eğer merkezi organ yetkilerini sadece kendi hiyerarşisi içinde bulunan organlar eliyle yürütüyorsa idari merkeziyetçiliğin sert olarak uygulandığını söyleyebiliriz. Bu tür merkeziyetçilikte hem merkezin taşra birimlerindeki hem de yerel birimlerdeki görevlilerin merkeze danışmadan ve onayını almadan karar alması ve uygulamaya geçmesi söz konusu değildir (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 43). Ancak kamu hizmetlerinin tek bir noktadan görülmesi anlayışının beraberinde getirdiği sorunlar bu uygulamayı yumuşatmayı gerekli kılmıştır. Çözüm için ilk olarak aynı kurum

içerisinde hiyerarşik ilişki korunup üst birimden alt birime yetki aktarımına gidilerek idari merkezileşmedeki katı yapı yumuşatılmıştır. Yetki genişliği olarak adlandırılan bu uygulama ile merkezi yönetim, taşradaki temsilcileri eliyle belirli alanlardaki genel kamu hizmetlerini yürütmektedir ve taşrada görevli merkezi görevliler yetkileri altındaki hizmetleri merkezi organların sahip olduğu yetkilere sahip olarak yerine getirmektedirler (Nalbant, 1996: 21).

Üniter devlet yapılarında idari sistem merkeziyetçilik ilkesine göre kurulmuştur. Bu ilkeye göre siyasal iktidar ve idare bir bütündür ve örgütlenme hiyerarşik olarak yukarıdan aşağıya doğru kuruludur. Bu örgüt yapısında görevler yetki paylaşımı esasına göre yürütülür. Yetki, tamamen idareye ait olup, yetkili kılınan idari birimler ancak yetkili olduğu alan içerisinde etkinliğe sahiptir (Güler, 2000: 22). Fransa ve Türkiye üniter devlet yapısına sahip ülkelere örnek olarak verilebilir. Ülkemizde yerinden yönetim kuruluşları olmakla birlikte merkeziyetçi yönetim anlayışının daha baskın olduğunu söylemek mümkündür. Bu noktada dikkat edilmesi gereken; üniter devlet içerisinde merkeziyetçi bir yönetim anlayışının zorunlu olmadığıdır. Bu tür yönetim sistemlerinin merkeziyetçiliğin yanında yerinden yönetim ilkesine göre de örgütlenmesi pekâlâ mümkündür. Nitekim İngiltere bu duruma en iyi örnektir. Sahip olduğu siyasi merkeziyetçiliğin yanında oldukça özerk yerel yönetimlere sahiptir (Bayrakçı, 2014: 10).

1.2.1.1. Merkezileşmenin Yararları

Bir ülke yönetim sisteminde merkeziyetçi bir yönetim sürecinin var olması beraberinde hem avantajları hem dezavantajları hem de eleştirileri getirmektedir. Siyasi, idari, ekonomik ve sosyal açıdan avantajlara sahip olduğu düşünülen merkezden yönetim, merkeziyetçi bir yapının oluşmasında temel dayanak noktalarından bir tanesidir.

Merkezden yönetimin sağladığı olanakları şu şekilde sıralamak mümkündür (Bayrakçı, 2014: 4-5; Eryılmaz, 2019: 109-110; Limoncelli vd., 2007: 501-502):

- Ölçek ekonomisinin sağladığı olanaklardan yararlanarak verimliliği artırır. Hizmetlerin daha geniş ölçekte yürütülüyor olması (merkezileşmesi) daha az maliyetle gerçekleştirilmesini mümkün kılar.

- Ülkede birlik ve bütünlüğü sağlamada önemli bir role sahiptir. Kararların tek bir merkezden alınması, uygulanması ve denetlenmesi merkezi hükümetin güçlenmesine neden olur ve yönetimde birlik ve bütünlüğün sağlanmasına yardımcı olur.

- Gelir ve gidere ilişkin tüm planların merkezden yapılması ile kaynak dağılımında denge sağlanarak bölgeler arasında ki gelişme farklılıklarını en aza indirebilir ve kamu hizmetleri aynı düzeyde ülkeye yayılması sağlanabilir.

- Kamu görevlilerinde tarafsızlığı sağlamada daha etkindir. Kamu görevlileri kendilerini atayan merkeze karşı sorumlu olmalarından dolayı yerel etkilerden çok, merkezin yönlendirmesi ile çalışırlar.

- Kamu hizmetlerinin görülmesinde halkın üzerine düşen külfeti azaltarak hizmetler daha az masrafla yerine getirilebilir.

Bütün bunların yanında merkez ve çevresi arasındaki ilişki merkeziyetçiliğin diğer dayanak noktasıdır. Bu bağlamda merkezileşme, merkezi yönetimin çevresine duyduğu güvensizliğin bir sonucudur. Diğer bir ifade ile merkeziyetçilik, çevreyi denetlemek ve dışlamak amacı ile merkezin kullandığı bir yöntemdir. Bu yönüyle merkeziyetçilik bir tür teknik olmayan bir kontrol yöntemidir (Limoncelli vd., 2007: 501). Bu yöntemi kullanmanın temel sebebi ise ekonomik, sosyal veya teknik ihtiyaçlar olmayıp siyasi amaçlara ilişkindir (Esen, 2013: 12). Siyasi kaygılar beraberinde merkeziyetçi uygulamaları getirmektedir.

1.2.1.2. Merkezileşmenin Sakıncaları

Merkeziyetçilik dayandığı tüm bu avantaj ve olguların yanında yol açtığı olumsuzluklardan dolayı yönetim sisteminde sorun alanı olarak görülmekte ve eleştirilmektedir. Yöneltilen eleştiriler ise şöyledir (Aydın, 2017: 188-248; Eryılmaz, 2019: 117; Önder, 2013: 312; TÜSİAD, 1995: 47):

- Merkezden planlanan, programlanan, bütçelenen ve yürütülen kamusal hizmetler genelde pahalıya yürütülmektedir. Bu durum kaynak kullanımında verimsizliğe neden olup ülke kalkınmasına zarar vermektedir.

- Kamu bürokrasisinin sürekli ve gereksiz yere genişlemesine ve kırtasiyeciliğin artmasına neden olmaktadır. Bu ise hem hizmet sunumunda gecikmelere veya durmalara hem de denetimde zorlukların yaşanmasına yol açmaktadır.

- Merkezi örgütlerin aşırı ayrıntıyla uğraşmaları neticesinde asıl görevlerinde etkinliği ve verimliliği sağlayamamalarına neden olmaktadır.

- Her şeyin merkezi yönetimce görülmesi neticesinde halkın kendisini ilgilendiren hizmetlere karşı ilgisizleşmesi ve tembelleşmesi dolayısıyla her şeyi devletten bekleyen bir topluluğun oluşmasına neden olmaktadır.

- Yerel yönetimlerin temel değeri olan demokrasi anlayışına zarar vermektedir. Halkın kamusal meselelere katılımını zorlaştırarak sadece seçim zamanlarında siyasete katılmalarına yol açmaktadır. Sadece temsilin olduğu demokrasilerde ise karar alıcılar yozlaşmakta ve halka yabancılaşmaktadır.

- Hem merkezi yönetimin yerelle ilişkin ihtiyaçları gereği gibi saptayamaması hem de yerel halkın merkeze olan uzaklığı ve buna bağlı olarak yaşanması muhtemel iletişim sorunlarından dolayı ihtiyaçlarını yeterince dile getirememeleri sunulan yerel hizmetlerin yerel ihtiyaçlara uygunluğunu sağlayamamakta ve kaynak israfına yol açmaktadır.

Merkeziyetçilikten kaynaklanan tüm bu sorunların ülke düzeyinde hem uzun vadede hem de kısa vadede büyük sorunlara neden olacağı konusunda kuşku yoktur. Kamusal yarar ve düzenin oluşmasını amaçlayan merkezi otorite, tek karar alıcı ve uygulayıcının kendisi olduğu bir sistemde bu amaçlarını gerçekleştiremeyeceği bir gerçektir. Böyle bir yönetim anlayışının toplumsal refah ve düzen yerine despotizm ve baskı kültürünü oluşturacağı muhtemeldir. Bütün bunlar ışığında merkeziyetçi uygulamaların içinde barındırdığı sakıncaların giderilerek revize edilmesi, merkez dışında da birimlerin oluşmasına olanak sağlayan sistemin geliştirilmesi ve özellikle halkı yönetime ilişkin konularda pasifize eden ve demokrasi kültürünü yok eden yönelimlerden arındırılması gerekmektedir.

1.2.2. Yerelleşme Kavramı

Yönetim yapılarının, prosedür ve uygulamalarının vatandaşa daha yakın olmak amacıyla yeniden formüle edilmesi olarak kısaca ifade edilen yerelleşme (Miller, 2002: 3), merkeziyetçi ve bürokratik yapının yol açtığı yapısal ve işlevsel sorunlara çözüm olarak özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren başta gelişmiş ülke yönetimlerinde olmak üzere dünya genelinde uygulanmaya başlayan, merkezi yönetimin hem yerel yönetimlerle hem de ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği içinde olduğu yetki ve sorumluluğun paylaşıldığı bir süreci ifade eder. Bu süreç ile birlikte egemen ulus devlet anlayışında ve yönetim yapılarında değişim kendini göstermeye başlamıştır.

Dünya genelinde yerel yönetim yapılarının güçlendirilmesine yönelik bir algının popülerlik kazanması 1980 sonrası yaşanan küreselleşme olgusu ile olmasına karşın, bu algının gündeme gelmesi 1950 ve 1960'larda İngiliz ve Fransız sömürge devletlerinin sömürge altında ki kolonilere belirli sorumlulukları devretmeye başladığı tarihe dayanır. Yerelleşme yeni bir olgu olmayıp, bu dönemde başlayan bağımsızlık hareketleri yerelleşmenin temelini oluşturmaktadır (Work, 2002: 6). Türkiye'de ise yerelleşme süreci dünyaya paralel olarak 1980 sonrası dönemle birlikte gündeme gelmiştir. Yerelleşmeye dönük ciddi somut adımlar ise 2000'lerden sonra atılmaya başlamıştır.⁴

Yerelleşmeye ilişkin yapılan çalışmalarda kavramın farklı bakış açılarıyla değerlendirildiği, açıklanmaya ve yorumlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Örneğin, Kadirbeyoğlu ve Sümer (2012: 341)'e göre yerelleşme, ulus devlet engelini aşip yerel yönetimleri ön plana çıkartarak ekonomik kalkınmanın yeni alanları olarak görülüp sermayenin bir aracı iken başka bir çalışmada halkın katılımını artıracığı ve yerel yönetimleri güçlendireceği varsayımıyla demokrasinin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir (Topal, 2012: 1116). Simamora (2011: 1)'ya göre katılım, hesap verebilirlik ve şeffaflık ile nitelendirilen iyi yönetişimin sağlanmasında bir unsur olarak görülen çok boyutlu bir kavramdır.

⁴ Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde Türkiye'de yerelleşme süreci daha ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

Sözlük anlamı olarak “yöreselleşme ve mahallileşme” anlamına gelen kavram, “ulus devlete fazla ihtiyaç duyulmaksızın, bireylerin ve yerel birimlerin ortak birliktelik duygusu ve kültürü altında kendi kendilerini yönetme yeteneğine kavuşmalarını ifade etmekte” dir (Koçak, 2009: 139). Daha geniş bir ifade ile “merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması” dır (Eryılmaz, 1995: 90). Bu teorik açıklamalar çerçevesinde yerelleşmeyi özetlediğimizde kavram, ulus devletin rolü, yapısı ve işlevlerinin dönüşüme ve değişime uğrayarak yönetim sisteminin yeniden düzenlenmeye başlamasını, merkez ve çevre arasında etkileşimin artmasını, çok aktörlü yönetim yapısının gelişim göstermesini, merkezin iş yükünün azalmasını ve halkın katılım ve denetimine imkân tanıyarak yerel düzeyde demokrasinin işlerlik kazanmasını ifade eder.

Halka daha yakın olması dolayısıyla halkın ihtiyaç ve talepleri konusunda daha iyi bilgiye sahip ve merkezi hükümetten daha az maliyetle etkin ve verimli hizmet sunabilecek olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ifade eden yerelleşme politikasının çeşitli faktörlerin etkisiyle ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Başta merkezi kontrol ve baskıya bir tepki olarak ortaya çıkan özerk yerel yönetim düşüncesinden kaynaklanan idari zorunluluk olmak üzere merkez tarafından yönetilen ve planlanan ekonominin kalkınma yerine krize yol açtığı ve bunun yerine piyasa ekonomisi yönelimli uygulamaların önem kazanmasından kaynaklanan ekonomik zorunluluk, etkin kaynak kullanımının yanında verimli hizmet sunma anlayışının getirdiği kamusal hizmet zorunluluğu (The World Bank, 2001: 2) ve demokrasi düşüncesinin getirdiği şeffaf, çoğulcu, katılımcı ve esnek yönetim anlayışı gibi nedenler bunlar arasında sayılabilir. Sepulveda ve Vazquez (2011: 321), bu noktada yerelleşmenin sadece politika hedefi olarak görülmesinin yetersiz olduğunu belirtmektedir. Çünkü yerelleşme, politika hedefi olarak görülmenin yanında, aynı zamanda kamu örgütü işleyişinin yeniden düzenlenerek, halkın ihtiyaç ve tercihlerine karşı daha verimli ve hesap verebilir bir hale getirilmesi için izlenen ulusal bir stratejidir.

Yerelleşme ile birlikte hakîm olan güçlü yerel yönetimler anlayışının yanında bu süreçle birlikte yerel yönetimlerin pasifize edildiğine dair görüşlerde

bulunmaktadır. Buna göre küresel sömürgeciliğin iktidara yerleşme politikası olarak görülen yerelleşme, ulus devlet kavramından geriye kalanları tasfiye etmek üzere kaçınılmaz son gelişme olarak formüle edilmiştir. Merkeze karşı yerel olanı güçlendirmeyi ifade etmenin yanında aynı zamanda kamusal hizmetlerin piyasa mekanizmalarına bırakılarak yani özelleştirme politikalarıyla yerel yönetimleri sermaye örgütlerine bağımlı hale getirerek işlevsizleştirildiği iddia edilmektedir (Güler, 2002: 24). İhale ve özelleştirmeler yoluyla yönetim kademesinde bulunan atanmış ve seçilmişlerin “yapma”, “örgütlenme” ve “işletme” yeteneklerini kaybetmelerine yol açtığı savunulmaktadır (Güler, 1997: 74).

1.2.2.1. Yerelleşmeye Farklı Yaklaşımlar

Yönetim alanında son dönem, üzerinde en çok tartışılan, farklı tanım ve yorumlarla açıklanmaya çalışılan çok boyutlu bir kavram olan yerelleşme, sadece yönetime ilişkin bir olgu olmayıp, yönetsel olduğu kadar ekonomik ve kültürel boyutları da olan bir olgudur. Bu kapsamda küresel ölçekte değişimin önemli bir parçasını oluşturan yerelleşmenin etkileşim halinde olduğu alanlar ve yerelleşmeye ilişkin farklı yaklaşımlar çalışmanın bu kısmında ele alınmaktadır.

1.2.2.1.1. Kamu Yönetimi Reformu Açısından Yerelleşme

1970’li yılların ikinci yarısından itibaren, aşırı merkeziyetçi yönetim yapısından kaynaklanan sorunlara bir tepki olarak gelişim gösteren ve bölgesel veya yerel hizmetlerin yerinden, halkın katılım ve denetimiyle yürütülmesini ve halkın özerk, demokratik, şeffaf, etkin ve verimli bir yönetime egemen olmasını amaçlayan bir süreci ifade eden yerelleşme (Geray, 2001: 8), küresel ölçekte özellikle 1980’li ve 1990’lı yıllarda hız kazanan kamu yönetimi reform çalışmalarının önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

Kamu yönetiminde reform çalışmaları ve bu doğrultuda değişim arayışları hem ülkemizde hem de diğer ülkelerde her dönem gündeme gelen öncelikli konular arasındadır. Toplumsal ve ekonomik yaşamda köklü değişimlerin yaşandığı dönemlerde bu çabalar artmakta iken daha durağan bir yapının hakîm olduğu dönemlerde söz konusu arayışlar daha geri planda kaldığı görülmektedir. 1980’li yıllarda başlayan ve 90’lı yıllarda ivme kazanan reform çabaları da benzer bir süreçte, küreselleşme, uluslararası rekabet, bilişim ve iletişim teknolojilerindeki

gelişmelerin yanında Sovyetler Birliğinin dağılması ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan siyasal ve ekonomik sistem değişikliği gibi uluslararası alanda derin izler bırakan değişimlerin yaşandığı bir dönemde gelişim göstermeye başlamıştır (Yılmaz, 2001: 1).

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren dünya genelinde yaşanan baş döndüren gelişmelerin de etkisiyle hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel, teknik ve idari sistemlerinde köklü değişim ve dönüşümler yaşanmaya başlanmıştır. Küresel ölçekte karşılıklı bağımlılık ve ilişkilerin egemen olmaya başladığı bu dönemde devletin rolüne, varlık nedenine ve kurumsal yapısına yeni anlamlar ve görevler yüklenmeye başlanmış, devlet örgütlenmesi ve bu örgütlenmenin işleyişi etkinlik ve işlevsellik kavramları çerçevesinde yeniden formüle edilmiştir. İçine girilen yeni süreçte, kamu yönetiminin mevcut yapısında, kurumlarında, işleyiş ve ilişkiler sisteminde hem bu dönüşüme hem de yeni gelişen toplumsal taleplere cevap verebilecek şekilde düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede yirminci yüzyılın büyük bir bölümüne hakim olan geleneksel kamu yönetimi (GKY) anlayışı yerini daha esnek ve piyasa tabanlı yeni kamu yönetimi (YKY) anlayışına bırakmaya başlamıştır. Gerek teorisi gerekse uygulama pratiklerinde eleştirileri de beraberinde getiren yeni kamu yönetimi yaklaşımı, yönetim anlayışlarındaki önemsiz bir değişim ya da reform değil, devletin toplumsal rolünde ve devletle vatandaşlar arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlendiği bir alan olmuştur (Gökçe ve Turan, 2008: 176- 7).

Yönetim alanında paradigma değişiminin yaşandığı bu alanda hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin rolü yeniden tanımlanırken en temel anlamda yetki, görev ve kaynakların merkezi yönetimden yerel yönetimlere devrini ön gören yerelleşme olgusu da temel bir referans noktası olmaya başlamıştır. Kamu yönetiminin geleneksel, bürokratik, kuralcı, merkeziyetçi, hantal ve verimsiz yapısının yol açtığı sorunlara karşı desantralizasyon politikaları önem kazanmaya başlamıştır.

1.2.2.1.2. Hizmette Yerellik İlkesi (Subsidiarite) ve Yerelleşme

Yerelleşme olgusu, “*bir hizmeti en yakın birim yürütsün*” anlayışına sahip olan hizmette halka yakınlık/yerellik (subsidiarite) ilkesi ile yakından ilişkilidir. Yerelleşme ile merkezi yönetimin elindeki yetki ve sorumluluğun taşra

kuruluşlarına, yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarına ve özelleştirmeler yoluyla piyasa örgütlerine devri söz konusu iken, yerellik ilkesi ile kamusal hizmet sunumunda halka en yakın yönetimlerin tercih edilmesine yönelik bir vurgu öne çıkmaktadır (Kırışık, 2013: 3). Kavramın kimi zaman “*hizmeti halkın ayağına götürmek*” olarak anlaşılması eğilimlerine karşın bu noktada asıl olan, hizmetin “*yerinde*” ve aynı zamanda “*yerinden*” görülmesidir (Keleş, 1995: 4). Esas itibarıyla bireyden aileye, yerel toplumdan değişik büyüklükteki gruplara değin değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin, sadece söz konusu grupların çeşitli gereksinimlerini karşılayamadıkları durumlar ile sınırlı tutulması anlayışına sahip olan yerellik ilkesi, karar verme mekanizmasını mümkün olduğunca vatandaşa yaklaştırma amacı taşımaktadır (Eryılmaz, 2019: 128-9).

Kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümünde geleneksel yönetim anlayışının aksine aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmeyi öngören hizmette yerellik ilkesi, farklı tanımlamalar ile açıklanmaya çalışılmakla birlikte temelde “*yetkinin, görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması: alt düzeyin yetkisini üst düzeye, ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi*” olarak ifade etmek mümkündür (Özel, 2000: 41).

Hizmette yerellik ilkesi, çeşitli nedenlerden dolayı Avrupa Birliği (AB)’nin gündeminde yer almaktadır (Eryılmaz, 2019: 129). Avrupa’da birleşmenin ve bütünleşmenin gerçekleşmesiyle birlikte güçlenmesi beklenen merkeziyetçiliğe karşı duyulan tepki başta olmak üzere Birliğin, Avrupa’nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonuca yol açmasını da önleme düşüncesi bu nedenler arasındadır (Keleş, 1995: 8). Bu itibarla hem Avrupa Konseyi bünyesinde kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda hem de Avrupa Birliği’nin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşmasında yerellik ilkesine önemle vurgu yapılmıştır.

Yerelleşme ve hizmette yerellik ilkesinin temelinde hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması amacıyla vatandaşa daha yakın birimler olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi düşüncesi bulunmaktadır. Yerelleşme ile merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve kaynak devrinin artırılması amaçlanırken, subsidiarite ilkesi ile bu amacın gerekçesi olarak en etkin hizmetin vatandaşa en

yakın birim tarafından yerine getirilebileceği anlayışı ortaya çıkmıştır. Sonuçta, hizmetlerin görülmesinde önceliğin halka en yakın birimlere verilmesi ve devlet erkini sınırlandırarak merkezileşmenin önüne geçme düşüncesi paralel bir gelişim izlemektedir. Bu çerçevede yerelleşme eğilimlerinin artmasının subsidiarite ilkesine işlerlik kazandırdığını söylemek mümkündür (Akman, 2015: 22).

1.2.2.1.3. Küreselleşmeyle Eş Zamanlı Gelişen Bir Süreç Olarak Yerelleşme

Küreselleşme, yirminci yüzyılın sonlarına doğru üzerinde en çok tartışılan, farklı tanım ve yorumlarla açıklanmaya çalışılan, popüler bir kavram, olgu ve süreç olarak gelişim gösteren konuların başında gelmektedir.

Kısaca, siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünya genelinde yaygınlaşması (DPT, 2000: 3) olarak tarif edilen küreselleşme, bu bağlamda karmaşık süreçlerin bir araya geldiği olgular kümesini ifade etmektedir (Giddens, 2000: 25). Bununla birlikte sınırlandırılmış mekânların kurgusal halde olması, hiçbir ülkenin, grubun kendisini diğerlerinden tecrit edememe (Koçdemir, 2000: 153) hali olarak da tanımlanan küreselleşme, özellikle 1980’li yıllardan sonra dünya genelinde hakim bir paradigma olmaya başlayan liberalleşme süreciyle birlikte ekonomik ilişkilerin yaygınlaşması, ideolojik farklılıkların çözülmesi ve kültür, inanç ve ideallerin sınırları aşarak homojen bir yapıya dönüşmeye başlamasıyla küresel ölçekte hız kazanan değişim süreci olarak da adlandırılmaktadır (Ökmen, 2005: 3).

Kimi görüşlere göre ise küreselleşme, Soğuk Savaş sonrası dönemde Batı’nın zaferini yeni bir açılımla dünya geneline yayması olarak görülmektedir. Buna göre küreselleşme, vahşi kapitalizmin makyajlanmış şekli veya emperyalizmin yeni bir yorumu olup *“yaşanan süreç dağılma, sömürgeleşme ve demokratikleşme sürecinde daha geriye savrulma anlamına gelmektedir”* (Güler, 1997: 75; Köse, 2003: 5).

Görüldüğü üzere küreselleşme, farklı yaklaşım ve değerlendirmelerle açıklanmaya çalışılmaktadır. Buna karşın yapılan açıklamaların genelinde ortak olan nokta kavramın iktisadi alanla olan sıkı bağı ve genel olarak ekonomi ile iç içe geçmişliğidir. Bu yönüyle küreselleşmeden bahsedildiğinde ekonomik faaliyetlerin dünya genelinde birbirine bağlanması, bağımlı hale gelmesi anlaşılmakta ve

küreselleşme, yönetim, istihdam, bilgi, doğal kaynaklar, organizasyon ve sermayenin uluslararasılaştığı ve tam anlamıyla karşılıklı bağımlılaştığı bir ekonomik ve siyasal yapılanmayı ifade etmektedir. Bu yeni yapılanma içinde ekonomik rekabetin zemini milli ekonomiler olmaktan çıkarak dünya gezegeninin (globus) tamamı haline gelmektedir (Koçdemir, 2000: 153-4). Ancak bu yaklaşım çok boyutlu bir olgu olan küreselleşmenin sadece ekonomik boyutta değerlendirilmesine yol açmaktadır. Buna karşın küreselleşme, sadece ekonomi ile ilişkilendirilemeyecek ölçüde geniş ölçekli ve çok boyutlu bir olgu olup, ekonomik olduğu kadar siyasal, sosyal, teknolojik ve kültürel boyutları da olan bir yapıya sahiptir.

Küreselleşme, uzun tarihi geçmişe sahip bir olgu olmasına karşın son yıllarda ulaşım, iletişim ve teknolojiye de değişim ve gelişmelere paralel olarak gittikçe yoğunlaşmaya ve kendisini daha fazla hissettirmeye başlamıştır. Yeni süreçte ekonomi alanında yaşanmaya başlayan gelişmeler ile birlikte siyasal, yönetsel, hukuksal, çevresel, sosyal ve kültürel alanlarda da değişimler yaşanmaya başlamış ve kavram zamanla ekonomik içeriği aşarak birçok alanda etkisini göstermeye başlamıştır. Sonuçta söz konusu süreçten gelişmişlik seviyesi ne olursa olsun tüm ülkeler farklı düzeylerde de olsa etkilenir hale gelmiştir.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren hızla gelişim gösteren bilgi ve iletişim teknolojilerinin bir sonucu olarak büyük bir ivme kazanan küreselleşme süreci, ulus devletlerin sınırları içindeki politikaların belirlenmesinde sahip oldukları gücü önemli ölçüde zayıflatmış, devletin politika belirleme alanındaki yetkisinin, uluslararası kuruluşlar, bölgesel birlikler ve yerel yönetimler ile paylaşımını zorunlu kılmıştır. Bununla birlikte yeni süreç, ulus devletlerin egemenlik sınırlarının yeniden tanımlandığı ve yerelleşmenin giderek önem kazandığı yeni bir siyasal, yönetsel ve kültürel yapının oluşmasına da zemin hazırlamıştır. Sonuçta küreselleşme süreci ile birlikte hem ulus devlet hem de yerel yönetimler yeniden yapılanma sürecine girmiş ve yeni bir yönetim anlayışı gelişim göstermeye başlamıştır (Aydınlı, 2004: 89).

Hızlı etkileşim ve değişimin yaşandığı yeni süreçte, tüm yerel birimleri, kentleri, anakentleri ve bölgeleri ve onların temel yönetim birimi olan yerel yönetimleri içine alan yerellik kavramı ön plana çıkmaya başlamıştır. Yerellik, hem

ulus devletin dönüşümü aşamasında alternatif bir çözüm ve çıkış noktası hem de bilgi toplumuna giden yolda önemli bir özellik ve nitelik olarak, küreselleşmeyle karşılıklı bir etkileşim de sergileyerek gittikçe önem kazanmaya başlamıştır. Katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşme eğilimlerinin öne çıktığı bu süreç ile birlikte yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin artırılması ve yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetimin en aza indirilmesi anlamında yerelleşme politikaları ağırlıklı bir konuma sahip olmuş, yerel yönetimler sadece etkin ve verimli hizmet sunan birimler olarak değil aynı zamanda demokratik bir yönetim birimi olarak da küreselleşme sürecinin yükselen değeri olmaya başlamıştır (Ökmen, 2005: 11-19). Yine bu süreçte yerel yönetimlerin uluslararası arenada söz ve rey sahibi olarak küresel aktörler tarafından ulus devlet bir yana bırakılarak muhatap kabul edilmeye başlandığı görülmektedir. Bu itibarla da yaşanan sürecin aslında ‘globalizasyon’ (küreselleşme) değil ‘glokalizasyon’ (küyerelleşme) olduğu ifade edilir olmuştur. Yaşanan bu iki süreç birbiri ile çelişir gibi gözükse de aslında birbirini besleyen tek bir projenin unsurları olduğu söylenebilir (Koçdemir, 2000: 154).

1.2.2.1.4. Küreselleşmeye Bir Karşı Duruş Olarak Yerelleşme

Küreselleşme ile birlikte dünya da insanların kendi köklerine ihtiyaç duymaya başlamaları sürecin diğer bir boyutunu oluşturmaktadır. Bu noktada küreselleşmeye tepki olarak ortaya çıkan yerelleşme olgusu, küresel ölçekte homojenleşen kültüre karşı yerel ölçekte geleneksel ve yerel kültürün ayakta tutabilmenin önemli bir aracı olarak önem kazanmaya başlamıştır (Erbay, 1998: 306). Böylece dünya bir yandan küreselleşirken bir yandan da yerelleşme eğilimlerinin etkisi altında kalmaya başlamıştır.

Yirminci yüzyılın sonuna doğru kültürel alanda yaşanan küreselleşme, diyalektik biçimde yerel kültürlerin de yükselme sürecini beraberinde getirmiş, sonuçta küresel kültür içinde kültürel homojenlik ile kültürel heterojenliğin eş zamanlı ilerlemesine yol açarak kültürel çoğulculuğun önünü açmıştır. Bu itibarla küreselleşme, bir yandan yerel farklılıkları minimize ederek ortak bir kültür ortaya çıkarırken diğer taraftan da küresel köyün içinde ‘alt köy’lerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır (Altaş, 2003: 218- 220). İlk bakışta birlikte ilerleyen bu iki sürecin içinde karşıtlık barındırdığı düşünülse de aksine birbirine alternatif

teşkil etmemektedir. Sürekli gelişme ve değişme anlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel yönetim anlayışlarını, uluslararası yapılanmaları, kültürel kalıpları ve bunların işleyişlerini hızlı bir biçimde dönüştürmekte iken yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin içinde barındırdığı tekdüze ve merkeziyetçi yapılanmaya karşı, tarihi, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkı sunmaktadır. Küresellikle birlikte gelen yerelleşme, küreselleşmenin doğal bir sonucu olarak gerçekleşmektedir (Ökmen, 2005: 539).

1.2.2.2. Yerelleşmenin Türleri

Ülkeler amaçları değişmekle birlikte dereceleri farklı da olsa yerelleşme politikalarına yer vermektedirler. Ancak uygulamada tek bir yerelleşme türünden bahsetmek mümkün değildir. Her biri farklı özelliklere sahip dört farklı yerelleşme çeşidinin olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar, siyasi, idari, ekonomik ve mali yerelleşmedir (Rondinelli, 1999: 2).

1.2.2.2.1. Siyasi Yerelleşme

Siyasi yerelleşme, esas itibarıyla siyasi otoritenin seçilmiş yerel kurumlara transfer edilerek bu birimlerin karar alma yetkisinin artırılmasını yani siyasi özerkliği ifade etmektedir (Gürkan vd., 2010: 1). Ancak sadece idari bir boyuta sahip değildir. Demokratik yerelleşme olarak da adlandırılan siyasi yerelleşme, aynı zamanda halkın kamusal meselelere ilgi duymasını ve iradesini kullanmayı alıştıran yurttaşlık boyutuna da sahiptir. Halkın ekonomik, sosyal ve siyasal karar alma süreçlerine katılımı iyi bir yönetim için kilit unsurdur ve siyasi otoritenin duyarlılık, şeffaflık ve hesap verebilirliğinin gelişmesine katkıda bulunur (Yusoff vd., 2016: 695).

Siyasi yerelleşme, vatandaşlara ve seçmiş olduğu temsilcilere kamusal kararların alınması ve uygulanması sürecine katılımlarını daha fazla artırmayı amaçlar. Böylece vatandaşın siyasi temsilcilerini daha yakından tanıması amaçlanır. Belirli periyodik aralıklarla seçilen siyasi temsilcilerin ise seçmenin ihtiyaç ve isteklerini daha iyi bilmelerine imkân vererek vatandaşlara karşı sorumlu ve duyarlı olması sağlanmaya çalışılır (Adamolekun, 1991: 71). Katılımcı demokrasi ve çoğulcu siyaset ile ilişkili olan siyasi yerelleşme, anayasal ve yasal

reformları, çoğulcu siyasi partilerin geliştirilmesini, yerel siyasi birimlerin oluşturulmasını, yasamanın güçlendirilmesini ve etkin kamu çıkar gruplarının teşvik edilmesini de gerekli kılar (Rondinelli, 1999: 2).

Siyasi yerelleşme, yerel yönetimlere yerel halkın tercihlerini aktif bir şekilde temsil etme olanağı sağladığı için etkin bir yerelleşmede merkezi konumdadır (Gürkan vd., 2010: 1). Bütün bunların yanında siyasi yerelleşme ile uygulamada ortaya çıkabilecek olumsuzluk yerel düzeyde güçler ayrılığını arttırarak (örneğin yerel yasama organlarının veya belediye meclislerinin oluşturulması) ulus altı otoritenin bölünmesine yol açabilmesidir. Yerel düzeyde ortaya çıkan siyasal ayrışma ise ulusal idare karşısında yerel idarenin otoritesini zayıflatabilir (Falleti, 2005: 329).

1.2.2.2. İdari Yerelleşme

İdari yerelleşme, kamu hizmetlerini yerine getirebilmek amacı ile belirli kamu görevlerine ilişkin yetki, sorumluluk, yönetim ve mali kaynakların merkezi hükümet ve kurumlarından alt birimlere, yerel hükümetlere, yarı özerk otoritelere ve şirket veya bölgesel kuruluşlara devredilmesidir. Burada sağlık hizmetleri, personel hizmet yönetimi, okulların işletilmesi, yolların inşası, bakım ve onarımı ve çöp hizmetleri gibi bir dizi işlevlerin yerel birimlere tamamen veya kısmen devri söz konusudur. Yetki ve sorumluluklar merkezden çevreye doğru dağılmaktadır (Hossain, 2007: 1–3). Ancak artan yetki ve sorumluluk kaynak transferi olmadan gerçekleştiği takdirde yerel borçlanmanın ve sonraki ulusal mali transfere bağımlılığın artmasına neden olacağından yerel idarelerin özerkliğine zarar verebilir (Falleti, 2005: 329).

İdari yerelleşme de halkın yerel yönetimlerin çalışmalarını izlemesine ve değerlendirmesine olanak varken, görevler, halk tarafından denetlenen siyasi temsile dayalı olarak aktarılmamaktadır. Bu ise kamusal hizmet reformunun bir parçası olarak görülen idari yerelleşmenin, yerelleşmenin en yaygın türü olmasının yanında en dar kapsamlısı olarak değerlendirilmesine neden olur (Yusoff vd., 2016: 697).

İdari yerelleşme her biri farklı özelliklere sahip üç alt başlıkta incelenir; yetki genişliği (deconcentration), yetki devri (delegation) ve devolüsyon (devolution) (Yusoff vd., 2016: 697).

1.2.2.2.2.1. Yetki Genişliği (Deconcentration)

Yetki genişliği, yetki ve sorumluluğun merkezi hükümetten merkez hiyerarşisi içindeki taşra birimlerine aktarımını ifade eder. Yetkili birimler merkez adına hareket eder ve karar alırlar. Hizmet sunumunda sorunların giderilmesi için yerelleşmede ilk adım olarak görülebilir. Esas karar alma yetkisi merkezde olduğu için idari veya bürokratik yerelleşme de denir (Work, 2002: 7). Yaygın olarak üniter devlet modellerinde uygulanan yerelleşmenin en zayıf biçimidir (Hossain, 2007: 4).

1.2.2.2.2.2. Yetki Devri (Delegation)

Yetki devri, yerelleşmenin daha kapsamlı bir türü olup karar alma ve kamusal görevlerin yönetim sorumluluğunun merkezi idareden, yerel idare ya da yarı özerk kuruluşlara aktarılmasını ifade eder. Yetki devri ile birlikte yetki ve sorumluluğun devredildiği birim merkezi yönetime karşı sorumlu olmakla beraber merkez tarafından tamamen denetlenmez, bunun yanında karar alma konusunda da büyük takdir yetkisine sahip olduğu için idari özerkliğin daha fazla sağlanmasına imkân verir (Yusoff vd., 2016: 698).

1.2.2.2.2.3. Devolüsyon (Devolution)

Devolüsyon, yerel seçilmiş organlara yasa ile kanun yapma ve gelir artırmada dahil önemli görev ve sorumlulukların devredildiği idari yerelleşme türüdür. Yerel kamu otoriteleri hizmetleri yerine getirebilmek ve kaynaklarını güvence altına almak için kurumsal yetki ve statüye sahiplerdir (Hossain, 2007: 7). Sorumlulukların merkezi kontrol olmadan tamamen yerel düzeye aktarılması söz konusu olduğu için burada özerk ve tamamen bağımsız yerel otoriteler vardır (Work, 2002: 7). Bu yerel otoriteler genellikle seçilmiş belediye başkan ve meclisine sahip, kendi gelirlerini artırma ve yatırım kararlarını almak için bağımsız yetkileri olan belediyelerdir. Bu belediyeler görevlerini ve sorumluluklarını yasal olarak tanınan coğrafi sınırlar içerisinde yerine getirirler (Rondinelli, 1999: 3). Geniş ölçekte yetki transferini içeren devolüsyon, idari yerelleşmenin en kapsamlı türüdür.

1.2.2.2.3. Ekonomik Yerelleşme

Ekonomik yerelleşme, sadece devlet tarafından yerine getirilen ve devletin sorumluluğunda olan hizmetlerin özel sektöre aktarılarak özel sektör eliyle yapılmaya başlamasına denir. Devletin sorumluluğunda olan hizmetlerin topluluklar, kooperatifler, işletmeler, dernekler ve sivil toplum örgütleri tarafından yerine getirilmesine olanak sağlayan ekonomik yerelleşme, beraberinde ekonomik liberalleşme ve piyasa kalkınma politikalarını da getirir. Özelleştirme ve deregülasyon şeklinde iki alt başlıkta incelenmektedir (Rondinelli, 1999: 4).

Özelleştirme, daha önce hükümet tekelinde olan fonksiyonların özel işletmelere devredilerek yerine getirilmesidir. Özelleştirme, mal ve hizmetlerin sadece piyasa eliyle yürütülmesinden, hizmet veya altyapının kamu- özel iş birliğine dayalı olarak yürütülmesine kadar genişletilebilir. Kamu- özel iş birliği formu başta alt yapı alanında olmak üzere çok çeşitli alanda görülür. Özelleştirme ayrıca merkezi hükümetin borçlanma riskine girmemesinden dolayı yeterli düzenleme ve önlemlerle kamusal sektör programlarının piyasa eliyle finansmanını ve özel kuruluşların sürece katılmalarını da içerir. Son olarak özelleştirme ile devlete ait işletmeler elden çıkartılarak daha önce devletin sorumluluğunda olan hizmetler özel sektör eliyle yapılmaya başlanmıştır. Yerel yönetimler de hizmet sunumu ve yönetimini taahhüt ederek özelleştirmeye gitmektedirler (Rondinelli, 1999: 4).

Deregülasyon, özel girişim üzerinde ki yasal kısıtlamaların azaltılmasının yanında önceden sadece devlet tarafından yapılan veya düzenlenen hizmetler için özel girişimcilerin sürece dahil edilmesini ve aralarında rekabete izin verilmesini de içerir. Özelleştirme ve deregülasyon, sundukları alternatiflerden dolayı hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde tercih edilmektedir (Rondinelli, 1999: 4).

1.2.2.2.4. Mali Yerelleşme

Kentleşmenin hız kazandığı, teknolojik gelişme ve küreselleşmeyle değişmeye başlayan toplumsal ihtiyaçlar ve çevre konusunda artan bilinçle beraber sorumluluğu artan yerel yönetimler görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmek için görevleriyle orantılı gelire ihtiyaç duymaktadırlar. Bu noktada karşımıza çıkan

mali yerelleşme, yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali yetki ve sorumluluğun merkezden yerel yönetimlere transferini ifade etmektedir (Balıkçioğlu, 2019: 399). Mali yerelleşme ile kaynakların yerel düzeyde tahsisi yeniden düzenlenmekte ve yerel yönetimlerin gelir ve harcama kapasitelerinin artmasının yanında kaynak oluşturma ve borçlanma yetkilerinde de artış söz konusudur (Work, 2002: 8).

Mali yerelleşme, yerelleşmenin olmazsa olmaz unsurudur. Çünkü yerel yönetimlerin kendi kaynak, gelir ve harcamaları üzerinde geniş takdir yetkisine sahip olması, yerele ilişkin kararların alınması ve uygulanması noktasında herhangi bir birime bağımlı olmadan hareket etmelerine olanak sağlar. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere verilen mali destekler mali sistem içerisinde önemli role sahiptir ancak bunun dengede tutulmaması halinde yerel yönetimlerin özerkliğine büyük ölçüde zarar verir. Bölgesel veya yerel yönetimler merkezden gelecek mali kaynağa büyük ölçüde bağımlı ise bu birimlerde karar alma sorumluluğunun zayıflaması ve bunun yanında yapılan harcamalar üzerinde merkezi yönetimin müdahalesinin olması kaçınılmazdır (Oates, 1993: 241).

Mali yerelleşmenin boyutu toplam kamu harcamaları içerisinde yerel yönetim harcamalarının oranına ve toplam kamu gelirleri içerisinde yerel yönetim gelirlerinin oranına bakılarak ölçülmektedir. Ancak mali yerelleşmenin boyutunun doğru bir şekilde ölçülebilmesi için genel kamu harcamaları içerisinde bulunan savunma ve güvenlik gibi tam kamusal malların dikkate alınmaması gerekir (Neyapti, 2005: 2).

Son olarak mali yerelleşme ile ülkelerin gelişmişlik düzeyi arasında ki ilişkiye baktığımızda, Panizza' ya göre (1999: 123) mali yerelleşme ülkelerin yüzölçümü, kişi başına düşen milli gelir, etnik farklılaşma ve demokrasi seviyesi ile yakından ilişkilidir. Gelişmiş ülke yönetimlerinde mali ve siyasi yerelleşme idari yerelleşme gibi önem taşıırken, gelişmekte olan ülkelere idari yerelleşme mali ve siyasi yerelleşmeden önce gelir ve tercih edilir (Savaşkan, 2017: 873).

1.2.2.3. Yerelleşmenin Avantajları

Çok yönlü ilişkiler ağına sahip olan yerelleşme birçok avantajlara sahip olmanın yanında politik, ekonomik sorunları ve içinde barındırdığı çeşitli

riskleriyle birlikte dezavantajlara da sahiptir (Boex vd., 2006: 85). Yerelleşmenin avantajlarını şu şekilde sıralayabiliriz (Bergh, 2004: 781; Miller, 2002: 7-9):

- Siyasi temsilcilerin halka yaklaşması ile yerel ölçekte kaynakların daha iyi yönlendirileceği ve daha verimli bir şekilde dağıtılacağı varsayılır. Hem halkın katılımı hem de yerel yönetimlerin halka yaklaşması ile halkın ihtiyaçları daha görünür hale gelecektir. Bu ise hizmetlerin ihtiyaç duyulan noktalara hem zamanında hem de kaynak israfına gitmeden yerine getirilmesine olanak sağlayacaktır.

- Yerelleşme ile yerel uygulamalara izin verilerek daha yaratıcı, yenilikçi ve duyarlı programlar beraberinde gelecektir. Bu uygulamalar ise yönetim alanında planlanan politikalara model teşkil edecektir.

- Yerelleşme, ülke genelinde yerel sürdürülebilir kalkınmayı kolaylaştırmanın yanında teşvikte etmektedir.

- Merkezde güç yoğunlaşmasına engel olarak açık, şeffaf ve dürüst iyi yönetim ilkelerinin hakîm olmasını sağlar.

- Kırtasiyeciliğin hizmet sunumunda ve denetiminde yol açtığı gecikmeleri ve zorlukları en aza indirebilir.

- Halkın alacağı hizmetlere ilişkin hizmetlerin kalitesi, çeşidi, seviyesi ve bedeline dair görüşünü bildirmesiyle hizmet sunumuyla ilgili kararları etkilemesine olanak sağlar.

- Kamusal hizmetlere ilişkin merkezi ve yerel yönetim arasında iş bölümünü sağlayarak hem ulusal hem de yerel düzeyde etkin ve verimli hizmet sunumunu kolaylaştırır.

1.2.2.4. Yerelleşmenin Dezavantajları

Dezavantajları ise şunlardır (Bergh, 2004: 782; Miller, 2002: 11- 14):

- Yerel yönetimlerin idari sorumluluklarının yeterli seviyede mali kaynak aktarımı yapılmadan artırılması halinde adil ve yeterli hizmet sunumu zorlaşabilir, bununla birlikte yerel yönetimlerin merkeze mali açıdan bağımlılığı da artabilir. Bu

noktada duyulan endişe ise merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde müdahale ve denetimini artıracağına dairdir.

- İdari ve teknik olarak yetersiz donanımına sahip yerel yönetimlerde sorumluluğun artmasıyla hizmetlerin sunumu öncesine göre daha az verimli ve etkili yerine getirilebilir. Bunun neticesinde ise hizmet sunumunda ve bölgeler arasında eşitsizlik gibi sorunlar meydana gelebilir.

- Yerelleşme, yerel düzeyde hesap verebilirliğin ve güvenilirliğin artması yerine yerel güç dengesini sağlayamaması durumunda işlev ve faydaların yerel elitlerin eline geçmesine izin verebilir. Yerel ayrıcalıklı sınıfın güçlenmesine yol açıp yolsuzluğa neden olabilir.

- Yetersiz denetim ve zayıf hesap verebilirliğin olması durumunda otoritenin kötüye kullanılmasına yol açarak keyfi uygulamalara neden olabilir.

- Devolüsyon ile her bölgenin kendi çıkarlarına yönelik karar alma ve uygulama serbestliği yerel ve ulusal çıkarların çatışmasına neden olabilir.

2. TÜRKİYE'DE YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİM REFORMLARI

2.1. Yerel Yönetimler, Yerelleşme ve Reform Süreci

İdari tarihimizde yerel yönetimlerde reform çalışmaları ve bu doğrultuda değişim arayışları her dönem güncelliğini koruyan öncelikli konular arasında olmuştur. Bu çalışmaların kapsam ve niteliği her dönem değişmesine karşın yönetim alanında önceliği değişmemiştir. Bu kapsamda çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerin ortaya çıkışından günümüze kadar ki gelişim seyri incelenecek, özellikle 1980 sonrası dönemde ANAP ve AK Parti iktidarları dönemi reform süreci yerelleşme politikaları merkezinde ele alınacaktır.

2.1.1. Osmanlı Mirası ‘Merkeziyetçi’ Gelenek

Ülke düzeyinde demokratik siyasi bir sistemin gelişmesinde ve yerleşmesinde, hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasında önemli bir yere sahip olan, bunun yanında siyasi ve yönetsel yapımızın ayrılmaz bir parçasını oluşturan yerel yönetimlerin ülkemiz idari tarihinde oluşumu geç, gelişimi ise peyderpey gerçekleşmiştir. Bunda çeşitli faktörlerin etkili olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu çalışmada siyasi kültürümüzde hakîm olan merkeziyetçi yönetim anlayışının rolü üzerinde durulacaktır.

Osmanlı devleti, temelde merkeziyetçi yönetim ilkesi üzerine kurulmuş ve bu ilke temelinde merkezi otoritenin gücünü her dönem artırmaya çalışmış bir devlettir. Fakat İmparatorluğun sınırları genişledikçe karşılaşılan yeni kültürel ve toplumsal yapılar karşısında, özeysel bir anlayış yerine çevreye kısmi de olsa özerkliğin verildiği bir uzlaşma sistemi kurulmaya çalışılmıştır. Böylece zamanla merkez ve çevre arasında ki bağ gevşemeye başlamıştır (Mardin, 1997: 39). Ancak merkezi otoritenin ağırlığı her dönem kendisini hissettirmiştir. Bu durum ise merkezi idare dışındaki yönetim idarelerinin Batıya nazaran geç oluşmasına, oluşan birimlerin ise gerek idari gerek mali gerekse de siyasi alanda merkezi idarenin kontrolünde ilerlemesine yol açmıştır. Böyle bir siyasi gelenek anlayışı içerisinde yakın tarihte oluşturulan yerel yönetimler aynı sistem içerisinde gelişim göstermiştir.

Yönetim tarihimizin köklü bir yerel yönetim geleneğine ve uzun bir yerel yönetim geçmişine sahip olduğunu söylemek zordur. Çünkü günümüzdeki anlamı ile idari ve mali konularda özerk ve yerel halkın seçimiyle oluşturulan yönetim organlarına sahip yerel yönetimler Tanzimat sonrası dönemle birlikte gelişim göstermeye başlamıştır. Bunun öncesinde geleneksel dönem olarak adlandırılan Osmanlı yönetim sisteminde şehir idaresinden sorumlu ve yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yürüten ancak yerel yönetim niteliğine sahip olmayan kendine özgü kurumlar mevcuttu. Bu hizmetlerden sorumlu ve bunları yürüten en önemli birim kadılık kurumu iken bunun dışında şehirlerde su ve kanalizasyon gibi alt yapı hizmetlerini yürüten vakıflar, yol, çeşme ve su yolu gibi tesislerin bakım ve onarımı, çarşının temizliği ve alışveriş ve imalatla denetim düzeninde sorumlu esnaf kuruluşları (loncalar) ve çeşitli mahalli görevleri üstlenen yerel halk ve gruplar bu dönemde kentsel hizmetlerden sorumlu diğer birimlerdi (Ortaylı, 2008: 286-288).

Şehir yönetiminde beledi ve mülki idare fonksiyonlarını bir arada yürüten, merkez tarafından atanan ve ilmiye sınıfından olan kadı, adli görevlerinin yanı sıra mülki, beledi, mali ve askeri olmak üzere birçok alanda görev ve yetkiye sahipti (Ortaylı, 2008: 283). Kadı merkezi yönetimin temsilcisi olarak şehrin yönetimi ve asayiş, esnaf loncaları ve vakıfların denetimi, üretim, pazar yerleri, narh ve fiyat kontrolü, şehrin temizlik ve alt yapı gibi çeşitli mahalli hizmetlerde görevlendirilmişti. Bu hizmetleri yürütürken ona yardımcı olarak naib, subaşı, dizdar, imam, muhtesib ve mimarbaşı gibi birtakım memurlar bulunuyordu. Ancak hem kadı hem de yardımcı memurların seçimle göreve gelmeleri söz konusu değildi (Ortaylı, 1976: 99–104).

Değişim ve yeniden yapılanmanın yaşandığı süreç olan 19. yüzyıl, Osmanlı idaresinde ıslah hareketlerinin sürekli gündemde olduğu bir yüzyılı ifade etmektedir. Özellikle yüzyılın ilk çeyreğinden sonra ki dönemi ifade eden Tanzimat Dönemi ile birlikte askeri, mali, ekonomik ve idari alanlarda yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. İdari alanda hem başkent idaresinde hem de taşra idaresinde sistemsal değişiklik yaşanmaya başlamıştır. Bu itibarla şehir yönetiminde geniş görev alanına sahip kadı, adli yetkilerinin yanında sahip olduğu mali, askeri ve beledi yetkilerini II. Mahmut döneminde yavaş yavaş kaybetmeye başlamıştır. Yeniçeri ocağının kaldırılmasıyla yerel hizmetlerdeki önemli desteğini kaybeden kadının belediye hizmetlerine ilişkin yetkileri 1826 tarihinde kurulan İhtisab

Nazırlığına devredilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1996: 76). Bu süreç 1829 yılında mahalle idaresinde kadının yardımcısı olarak görev yapan imamların da etkinliğini azaltan ilk yerel yönetim kurumu olarak ifade edebileceğimiz Muhtarlık teşkilatının kurulmasıyla devam etmiştir.⁵ Yapılan düzenlemeler neticesinde kadı idari alandan uzaklaştırılmaya ve sadece yargı alanında etkin bir memur konumuna getirilmeye başlanmıştır (Ortaylı, 2008: 306).

Merkezi devlet ilk olarak mali alanda gerçekleştirilen reformlarla yerel yönetimlerin oluşmasına uygun ortamı hazırlamıştır. Yerel demokrasinin gelişmesinde katkısı azımsanmayacak düzeyde olan Muhassıllık Meclisi mali reformlar neticesinde oluşturulmuş ve yerel yönetimlerin doğuşuna öncülük etmiştir (Ortaylı, 1990: 66). İltizam sisteminin kaldırılmasının ardından mali alanda merkeziyetçi sistem esasına göre vergi toplama görevi için oluşturulmuş olan Muhassıllık Meclisi, merkezden atanan muhassıl, bununla birlikte yanında yardımcı olarak hakîm, müftü, asker, kâtip ve yörenin ileri gelenleri arasında halkın oyuyla seçilmiş temsilcilerden oluşmaktaydı. Gayrimüslim halkında göz önünde tutulduğu sistemde söz konusu topluluğun mecliste temsili düzenlenerek yönetime katılmalarının önü açılmıştır. Gerek seçim sisteminde var olan kısıtlamalar gerekse de uygulamada yaşanan aksaklıklar neticesinde istenilen sonuçlar alınamasa da hem bazı üyelerinin halk tarafından belirlenmesi hem de Müslüman olmayan halkın da katılımını düzenlemesi açısından Muhassıllık Meclisleri, yerel demokrasi geleneğinin oluşmasında önemli bir adımı temsil etmektedir (Çadırcı, 1993: 3–4).

Kurulan ilk yerel yönetim birimi olan belediye örgütü, 19. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan, dönemin idarecilerinin mevcut kurumlarla yaşanan değişimlere ayak uydurulamayacağını anlamaları ve kentsel hizmetlerde artan sorunları çözmek amacı ile oluşturulmuştur. Tanzimat’la birlikte yerel topluluklar eliyle dağınık yürütülen kentsel hizmetler büyük ölçüde merkezi kurumlar eliyle yürütülmeye başlanmıştır. Bunda Tanzimat reformları ile amaçlanan Osmanlı devlet yönetimini dönemin idari esaslarına dayandırma yani devlet gücünün tek elde toplanmasını sağlama anlayışı etkili olmuştur (Ortaylı, 2008: 495). Yeniden

⁵ Muhtarlık teşkilatı, toplumunun siyasi, idari ve sosyal ihtiyaçlarının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. İlk olarak İstanbul’da kurulan bu teşkilat, Yeniçeri Ocağının kaldırılmasının ardından şehrin asayiş ve güvenliğinin sağlanmasında ortaya çıkan otorite boşluğunu doldurmak, mali ve mülki görevlerin daha iyi görülmesini sağlamak gibi çeşitli amaçlarla kurulmuştur (Eryılmaz, 1988: 465–467).

yapılanma süreci merkeziyetçi yönetim anlayışına uygun olarak gerçekleştirilmiştir. Nitekim dönemin katı merkeziyetçi idare anlayışına sahip Fransa'nın mahalli idarelerinin örnek alınması var olan yönetim anlayışına uygun bir tercih olmuştur. Bu noktada iki görüş savunulmaktadır. İlkine göre Tanzimat Dönemi ile birlikte yapılan düzenlemelerin amacı taşrada önemli bir nüfusa ve fiili yönetime sahip ayanların gücünü kırmak ve bunlara karşı merkezi yönetimi güçlendirmektir. Diğer bir görüş ise bunun aksini savunmaktadır. Buna göre bu dönemle birlikte yapılmaya başlayan düzenlemelerin amacı yabancı devletlerin baskıları neticesinde azınlıkların yönetimde söz sahibi olmalarını sağlamak ve merkeziyetçi yönetim anlayışını hafifletmektir (Atasoy, 1992: 14).

Belediye kurumunun kuruluş tarihine ve yapısına geçmeden önce ortaya çıktığı dönemin koşullarına ve nedenlerine bakmakta fayda vardır. Çünkü görüleceği üzere belediyeler sadece Batılılaşma süreciyle birlikte oluşan kurumlar değildir. Bunun yanında büyük ölçüde içinde doğduğu dönemin koşullarının ürünüdür.

Kentsel ve toplumsal yapıda meydana gelmeye başlayan değişimlerin yol açtığı yeni talepler ve var olan kentsel sorunlara ek olarak ortaya çıkan sorunlar bu nedenlerden ilkidir. Osmanlı Devleti için siyasal ve ekonomik gelişmeler sonucunda dünya ekonomisi ile etkileşimin arttığı bu dönemde kentli nüfus artmaya başlarken kentlerde dış dünya ile ticari ve haberleşme biçimleri değişmeye başlamış, kentin iş merkezleri farklılaşmış ve yeni konut alanları oluşmaya başlamıştır. Kentsel yapıda meydana gelen bu değişimlerin yanında toplumsal düzeyde de özellikle gayrimüslim halk kesiminde ticaretin gelişmesiyle birlikte ticaret burjuvazisi oluşmaya başlamıştır. Değişime uğrayan kentsel ve toplumsal yapı beraberinde yeni hizmet taleplerini de getirmiştir (Tekeli, 1990: 45). Diğer taraftan iktisadi ve kültürel faaliyetlerin gelişmesine engel teşkil eden şehirsiz alt yapı sorunları ve hizmet sunumunda yaşanan düzensizlikler sorun alanı olarak büyümeye başlarken hem 1854 tarihinde devam etmekte olan Kırım Savaşı'nın başkentte ortaya çıkardığı düzensizliği çözmek hem de Avrupalı devletlerin özellikle liman şehirlerinde ekonomik etkinliklerini devam ettirebilmek için şehirlerin ıslahına yönelik talepleri sayılabilecek diğer nedenler arasındadır. Bütün bu etkenler klasik beledi yapılarla karşılanması güçleşen yeni hizmetler için yeni mahalli yapıların oluşturulmasını kaçınılmaz kılmıştır. Var olan kentsel sorunlara

savaşında yol açtığı yıkımlar, dünya ekonomisiyle bütünleşmenin kentler ve toplum üzerinde getirdiği değişimler ve dış dünyanın baskısı da eklenince belediye kurumunun oluşturulması zorunlu hale gelmiştir (Ortaylı, 2008: 435–436). Ancak ihtiyaç duyulan ve bu itibarla oluşturulan belediye kurumunun bugün ki anlamı ile özerk ve demokratik niteliğe sahip olduğunu söylemek güçtür. Buna göre Osmanlı belediyeleri tüzel kişiliğe sahip, kentin kendini yönetmesine imkân veren demokratik birimler olmaktan ziyade şehrin temizliği, aydınlığı ve bayındırlığı ile yani şehre ilişkin hizmetlerle ilgili bir kurum niteliğindedir. Batı yerel yönetimlerinin aksine yönetilenlerin girişimiyle değil devlet bürokrasisinin atılımlarıyla gelişmiştir (Ortaylı, 1990: 69).

Belediye teşkilatının temelleri ilk olarak Tanzimat'ı izleyen yıllarda 1854 tarihinde İstanbul'da Şehremaneti adını taşıyan kuruluşla atılmıştır. İhtisab Nezareti'nin yerine kurulan Şehremaneti, vergilerin toplanması, çarşı ve pazarın denetimi, fiyat kontrolü ve zorunlu ihtiyaçların karşılanmasını kolaylaştırmak ve denetlemek gibi görevlere sahipti.⁶

Mali, idari ve yapısal olarak eksikliğe sahip Şehremaneti uygulamada istenilen başarıyı gösterememiştir. Bunun üzerine eksikliklerin giderilmesi ve amaçlanan düzenin sağlanması için 1855 yılında Şehremanetine yardımcı olmak üzere İntizam-ı Şehir Komisyonu kuruldu. Komisyonun önerisi üzerine 1857 yılında İstanbul on dört belediye dairesine ayrıldı. Bu dairelerden ilki Paris modeli örnek alınarak önemli bir liman ve ticaret sahası olan Beyoğlu ve Galata bölgelerini içine alan Altıncı Daire-i Belediye adı altında Şehremanetine bağlı çalışan örnek bir belediye dairesi olarak kurulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1996: 78). 1869 yılında yürürlüğe giren Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile Altıncı Daire-i Belediye dışında ki diğer belediyeler de kurularak İstanbul'da Şehreminliği örgütü oluşturulmuştur.⁷

⁶ Şehremanetinin başkanlığında hükümetçe atanan Şehremini bulunuyordu ve verilen görevleri yerine getirirken Şehreminine yardımcı olacak bir Şehremaneti Meclisi kurulmuştu. Meclis, üyeleri padişahın atamasıyla görevlendirilen (Ortaylı, 2008: 437), İstanbul'da yaşayan her sınıf tebaadan ve önde gelen esnaf temsilcilerinden oluşan on iki kişiyle birlikte şehreminin iki yardımcısının da olduğu on beş üye ile kurulmuştu (Seyitdanlıoğlu, 1996: 77). Daha çok danışmanlık görevine sahip olan meclis, mali açıdan sınırlı, bağımsız gelire sahip olmayan, giderleri devlet tarafından ödenen ve topladığı gelirleri maliyeye ödeyen bir organdı (Ortaylı, 1990: 71).

⁷ Şehreminliği örgütü, iki düzeyli federatif bir niteliğe sahipti. Buna göre örgütün alt düzeyinde Altıncı Daire yapısına benzer on dört daire bulunmakta idi. Bu dairelerin üyeleri iki yıl için yerel

Başkentte uygulanmaya başlayan belediye örgütü zamanla taşra kentlerinde de yer edinmeye başlamıştır. Taşra idaresinde kapsamlı bir değişimi içeren 1864 Nizamnamesi, taşra da belediye kurulmasına ilişkin ilk hükümleri içerir. Daha sonra bu Nizamname üzerinde bazı değişiklikler yapan 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile yerel yönetim birimi olarak belediyelerin vilayet, sancak ve kazalarda da kurulması zorunluluğa bağlanmıştır. 1876 tarihinde ilan edilen Kanun-i Esasi'nin 112'nci maddesinde de başkent ve taşralarda belediye kurulma zorunluluğu bir kez daha yasal olarak ifade edilmiş, buralarda kurulacak belediye meclislerinin seçimle oluşturulacağı ve belediye dairelerinin çalışma usullerinin özel bir kanun ile düzenleneceği belirtilmiştir. 1877 yılına gelindiğinde ise hazırlanan iki ayrı Kanun (Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu) ile başkent ve vilayet belediye yönetimlerinin hukuki temelleri atılmıştır. Cumhuriyet dönemine gelmeden önce İstanbul belediye yönetiminde 1913 tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat ile tekrar değişikliğe gidilmiştir. Dersaadet belediye teşkilatını merkezi bir yapıda toplayan ilgili düzenlemeye göre İstanbul tek belediye dairesi olarak kabul edilmiş ve dokuz idare şubesine ayrılarak her şubeye devlet tarafından müdür tayin edilmiş, Şehremaneti yerine Encümen-i Emanet adında yeni bir organ ile altışar üyeden oluşan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye getirilmiştir (Toprak, 1990: 77).

Tanzimat sonrası yaşanan yeniden yapılanma sürecinde oluşturulmuş bir diğer yerel yönetim birimi İl Özel İdareleridir. Temelleri 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde "Vilayet Umumi Meclisleri" adıyla atılan İl Özel İdareleri, Nizamname ile taşralarda (vilayet, liva ve kaza) kurulması öngörülen İdare Meclisleri ile birlikte oluşturulmuştur. Taşra idaresinde önemli değişiklikleri içinde barındıran, eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişi öngören Nizamnameye göre vilayet yönetiminde yerel halkın temsilciler aracılığıyla yönetime katılımını sağlayan Vilayet İdare Meclisi ve Vilayet Genel Meclisi bulunmaktaydı. Bugün bu meclis İl Genel Meclisi olarak varlığına devam etmektedir. Valinin başkanlığında toplanan, her sancaktan iki müslim iki de gayri müslim olmak üzere halk tarafından

halk tarafından seçilen ve üyelerinin yarısı her yıl yenilenen Daire Meclisi ile meclis üyeleri arasından hükümetçe atanan Daire Başkanından oluşuyordu (Dönmez, 1995: 168). Üst düzeyde ise Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin yanında Şehremininin başkanlığında, belediye dairelerinin başkanları ile her belediye daire meclis üyeleri arasında seçilen üç üyenin oluşturduğu Cemiyet-i Umumiye bulunmaktaydı (Keleş, 2019: 159).

seçilmiş dörder üyeden oluşan ve vilayete özgü bir meclis olan İl Genel Meclisi, yerel halkın istek ve şikayetlerini vilayet yöneticilerine aktaran danışma niteliğine sahipti (Gençoğlu, 2011: 43). Karar alıp uygulama yetkisine sahip olmayan meclis, yolların bakım ve onarımı, tarım ve ticaretin geliştirilebilmesi, vergilerin belirlenmesi, dağıtılması ve toplanması ve son olarak sağlık ve eğitim ile ilgili konularda görüşler bildiriyordu (Çadırcı, 1993:10). İl Özel İdarelerinin temelini oluşturan bu meclisin görev alanı 1871 tarihli Nizamname ile genişletilmiş, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile de İl Özel İdareleri yasal zemine kavuşmuştur.⁸ İl Genel Meclisi, valinin geniş takdir yetkisi altında varlığını sürdürmüş olmasına karşın demokratik temsil kültürünün gelişmesine ve Osmanlı idare geleneğinde yerinden yönetim esasına göre örgütlenmenin işlerlik kazanmasına katkı sunduğunu söylemek mümkündür.

Son olarak diğer bir anayasal kuruluş olan köy yönetimine baktığımızda köy idaresi, Osmanlı yönetiminde çok önceden beri var olan ancak kamu idaresi niteliğine sahip olmayan bir kuruluştur. Yönetimsel bir birim olarak ilk kez 1864 tarihli Nizamname ile yönetim kademesine dahil edilen köy idaresi, vilayet, sancak ve kazadan sonra gelen en alt yönetim birimi olarak tanımlanmıştır. Aynı nizamname ile şehir ve kasabalardaki en az elli hane bir mahalle, her mahalle de bir köy olarak kabul edilmiş, her köy ve mahallede her sınıf halk için iki muhtar ile 3 ila 12 kişiden oluşan ihtiyar meclisinin halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür (Eryılmaz, 1988: 471).⁹ Buna karşın köyler Cumhuriyet dönemine kadar tüzel kişilik kazanamamıştır.

Bütün bu açıklamalardan da görüleceği üzere Cumhuriyet dönemine gidilirken İmparatorluk idaresinde siyasal, yönetsel ve hukuksal reform dönemini ifade eden Tanzimat ile birlikte oluşturulan mahalli idarelerden gerek belediyelerin gerekse de il özel idareleri'nin merkezîyetçi esaslara göre kurulduğu ve zamanla

⁸ 1913 tarihli Geçici Kanunu il idaresini İdare-i Umumiye-i Vilayet (İl Genel İdaresi) ve İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) bölümlerine ayırarak iki başlık altında düzenlemiştir. Kanunun 1-75'inci maddeleri ilin genel yönetimini düzenlerken, 75-149'uncu maddeleri il özel yönetimini düzenlemiştir. Buna göre il özel idaresi, "İl, taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu kanunla belirlenmiş ve sınırlandırılmış özel görevleri gerçekleştirmekle yükümlü bir tüzel kişi" olarak belirtilmektedir (Mutlu, 2015: 119).

⁹ Kısıtlı bir katılımı içeren bu uygulamaya göre 18 yaşını doldurmuş, Osmanlı tebaası ve yılda en az 50 kuruş vergi veren erkekler kendi cemaatlerinin muhtar ve ihtiyar meclisini seçme hakkına sahipken, Osmanlı tebaası olmakla birlikte 30 yaşını doldurmuş ve yılda en az 100 kuruş vergi veren erkekler seçilme hakkına sahipti (Eryılmaz, 1988: 471).

yürürlüğe giren düzenlemelerde de bu esasın sürdürüldüğü görülmektedir. Mahalli idarelerin yönetsel, siyasal ve mali açıdan zayıf kurumlar olarak varlık kazandığı ve kentsel hizmet üretiminin ötesine geçemeyerek bu temelde varlığına devam ettiğini söylemek mümkündür.

2.1.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler

Yönetim sistemimizin önemli bir parçasını oluşturan yerel yönetimler, Cumhuriyetin ilanını izleyen yıllarda yürürlüğe giren yasal düzenlemelerle birlikte yeniden yapılanma sürecine girmiş ve bu süreçte atılan adımlarla genel çerçevesine kavuşmuştur. Tek parti idaresi döneminde başlayan reform çalışmaları atılan kısmi demokratikleşme adımlarıyla çok partili dönemde de devam etmiştir. Söz konusu çalışmalar her iki dönemde de niteliksel olarak farklılaşmamakla birlikte yerel yönetim anlayışında da önemli değişimler getirmemiştir. Buna karşın çok partili siyasal yaşama geçiş sürecinin üçüncü dönemi olarak adlandırabileceğimiz 1980 sonrası dönemde, ilk olarak ekonomi alanında başlayan ardından yönetim alanında da etkili olan liberalizasyon politikaları ile birlikte mevcut geleneksel yerel yönetim anlayışı değişmeye başlamıştır. 2000’li yıllarda AK Parti iktidarı ile birlikte daha da hızlanan bu süreç, peyder pey gelişim göstermiştir.

Çalışmanın bu bölümünde yetersiz işlev ve niteliklere sahip yerel yönetimler miras alan Cumhuriyet idaresinin tek parti döneminden başlayarak günümüze kadar ki yerel yönetim reform çalışmaları ele alınmıştır.

2.1.2.1. Tek Parti Döneminde Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Merkezi Yönetimin Artan Gücü (1923- 1946)

Yerel yönetimler içinde bulunduğu dönemin siyasal, ekonomik, toplumsal şartlarından önemli ölçüde etkilenen, bu şartlar doğrultusunda gelişim gösteren, işlevler yüklenen aynı zamanda ülkenin siyasal, yönetsel ve ekonomik durumunu büyük ölçüde gösteren yönetim birimleridir. Bu durumun Cumhuriyet dönemi yerel yönetimleri için de geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte savaşın yol açtığı tahribatın onarımı, temel kamusal hizmetlerin sağlanması, sınırlı nüfus artışını ve düşük kentleşme hızını arttırmanın yanında sağlık koşullarını iyileştirme işlevleri yüklenen yerel yönetimler (Alada, 1990: 119), bu dönemde ulusal nitelikte ki sorunların çözümünde büyük öneme sahip olmuştur. Bütün

bunlara ek olarak Cumhuriyetin simge şehri olan başkent Ankara'nın bayındır hale getirilmesi de yerel yönetimlerin temel görevleri arasına girmiştir.

Tek parti dönemi yerel yönetim anlayışının gelişimi 1923 ile başlayan ve 1930'lara kadar devam eden bir çeşit hazırlık dönemi (Tekeli, 2009: 32) olarak ifade edebileceğimiz bir dönem ile başlamıştır. 1923 sonrası başlayan yasalaşma süreci Türkiye'nin yerel yönetim yapı ve uygulamalarına temel oluşturmuştur. Bu sürecin ilk halkası Ankara için özel belediye yönetimi öngören 1924 tarihli 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu'nun çıkartılması ile oluşturulmuştur. İkinci halkayı ise Ankara Şehremaneti Kanunu'ndan kısa bir süre sonra çıkartılan, nüfusunun önemli bir kısmının kırsal alanlarda yaşayan bir ülke için büyük önem teşkil eden köy yönetimi oluşturmuştur. 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ile birlikte yasal statüye sahip olmayan İmparatorluk dönemi köyleri Cumhuriyet dönemi ile yasal statüye kavuşmuştur. Katılımcılığı ve doğrudan demokrasiyi esas alan bir anlayışla hazırlanan kanun, köy idaresine önemli görevler vermesine karşın görevleriyle orantılı kaynak aktarımı yapamamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2004: 158). Köy yönetiminin mali kaynak yetersizliği ise köye ilişkin hizmetlerin görülmesini zorlaştırmış, bu hizmetlerin il özel idareleri yanında merkezin taşra kuruluşları aracılığıyla görülmesine neden olmuştur. Bu durum ise köy yönetiminin tam anlamıyla yerel yönetim niteliklerine sahip bir birim olarak gelişimini engellemiştir.

Diğer bir mahalli idare birimi olan belediyelere ilişkin çalışmalarda hazırlık dönemi olarak adlandırdığımız dönemde başlamıştır. Yetersiz işlev ve niteliklere sahip bir belediye yönetimi miras alan Cumhuriyet idaresi, bu sorunları gidermeyi ve dönemin 'çağdaşlaşma' misyonunu gerçekleştirecek belediyeler oluşturmayı amaçlamıştır.

Cumhuriyet belediyeciliğinin yasal zemini 1930 sonrası dönem ile birlikte oluşturulmaya başlanmıştır. Cumhuriyet öncesi iki ayrı yasaya tabi olan belediye yönetimi, Cumhuriyetin ilanını izleyen yıllarla birlikte pek çok yasal düzenlemede ele alınmıştır.¹⁰ Çıkarılan birçok yeni yasal düzenlemeye rağmen bu dönemde

¹⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. Fethi Aytaç (1990), "Belediye Kanunu'nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler", Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA- EMME, Ankara, s. 90.

kapsamlı bir belediyeçilik anlayışı doğmamış, belediyeçilik konusunda yapılanlar oldukça yüzeysel ve dağınık kalmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 37).

Doğrudan belediyeleri düzenleyen ve belediyeleri kapsamlı olarak ele alan kanun 1930 tarihinde çıkartılmıştır.¹¹ Fransız sisteminden uyarlanarak hazırlanan ve belediyelerin görev, yetki ve teşkilat yapısını düzenleyen 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu, bu dönem yerel yönetimlerine ilişkin çıkarılan en önemli yasa niteliğine sahiptir. 1580 sayılı Belediye Yasası'nın kabulü ile birlikte yürürlükte olan 1877 tarihli Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları ve 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kalkmıştır. Belediye yönetimini tek yasa altında birleştiren kanun, belediyeler arasında eşitlik getirmeyi amaçlamıştır. Ancak, İstanbul'da vilayet yönetimi ile belediye yönetiminin aynı kişide toplanması ve Ankara'da belediye başkanının İçişleri Bakanınca seçilmesi bu duruma istisna oluşturmuştur (Eryılmaz, 2002: 15).

Belediye Kanunu'nun kabulü ile birlikte belediye sisteminde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Kanunun getirdiği bir dizi yenilik ülke demokrasisinin gelişmesine katkı sunmuştur. Bu yeniliklerden ilki seçme ve seçilme hakkına ilişkin getirilen genel oy ilkesidir. Buna göre 18 yaşını bitirmiş tüm yöre halkı seçme hakkına sahip olurken 25 yaşını doldurmuş olanlar da seçilme hakkını kazanmıştır. Seçme ve seçilme hakkı için cinsiyet ve gelir durumu gibi birçok kısıtlayıcı kriteri ortadan kaldırarak ülke demokrasisine önemli bir kazanım getirmiştir. Diğer bir önemli yenilik ise ülke de çift dereceli seçim sistemi uygulanırken belediye seçimlerinde tek dereceli seçim sisteminin getirilmiş olmasıdır.¹² Seçim

¹¹ 1580 sayılı Belediye Kanunu ile başlayan belediyeleşme süreci, 1930 tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1933 tarihli 2301 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu gibi belediyeleri doğrudan ve dolaylı olarak düzenleyen pek çok yasa ile devam etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Adalet Alada (1990), "Türk Belediyeçiliğine Kronolojik Yaklaşım (1930- 1990)" Türk Belediyeçiliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA- EMMİ, Ankara, 123-125.

¹² Belediye meclisi seçimlerinde tek dereceli seçim sistemi getirilirken belediye başkanlığı seçiminde çift dereceli seçim sistemi uygulanmaya devam etmiştir. Buna göre ilk olarak halk belediye meclisini seçerken belediye meclisi de kendi üyeleri arasından birini veya kanuna göre seçilme şartlarına sahip hemşehriler ve dışardan birini dört yıl için belediye başkanı olarak seçiyor. Seçilen kişilerin başkanlık sıfatını kazanmaları ise il merkezlerin de İçişleri Bakanlığı'nın önerisi Cumhurbaşkanının onayı ile il merkezi olmayan belediyelerde ise vali'nin onayı ile mümkündü. 1580 sayılı kanun bu uygulamaya Bakanlar Kurulu'na "görülecek lüzum üzerine" bazı beldelelerden il merkezi olanların belediye başkanları İçişleri Bakanlığınca, il merkezi olmayan yerlerin belediye başkanları ise vali tarafından tayin edilir ve görevden alınır şeklinde ek bir hüküm getirmiştir (md. 94). Tek parti döneminin otoriter yönetim anlayışını yansıtan bu hüküm ile birlikte merkezi yönetim,

kurallarında atılan demokratikleşme adımlarına karşın Tekeli (1990: 49)'ye göre “genel siyasal bağlam içinde karar süreçlerinin demokratikleştiğini söylemek güçtür”. Yazar bu durumu Tek parti dönemi belediyeçiliği ile Osmanlı belediyeçiliği arasında ayrım yaparak şöyle açıklar:

“Tek partinin yüklendiği çağdaşlaşma misyonu içinde yerel yönetime bakış açısı yerel yönetimlerin programlarını oldukça güçlü bir merkezi denetim altında, kendi çağdaşlaşma anlayışı paralelinde homojenleştirici olmuştur. Seçim kurallarının daha demokratik bir görüntü kazandığı bu dönemde belediye programları yerel seçmenlere daha az duyarlı halde olmuştur. Oysa seçim kurallarının demokratik olmadığı Osmanlı döneminde kentsel yaşama biçimi konusunda bir ideolojik çerçevenin bulunmayışı ve İmparatorluğun çok milletli yapısının yerel yönetimlere yansımaları dolayısıyla belediyelerin programlarının yerel taleplere daha duyarlı olduğu söylenebilir” (Tekeli, 1990: 49).

Tek parti yönetimi Cumhuriyetin ilk yıllarında önemli belediyeçilik ve imar sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlara getirilmeye çalışılan çözüm ve uygulamalar ise dönemin belediyeçilik anlayışını oluşturmuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 27). Bununla birlikte Tek parti dönemi belediyeçilik anlayışı, döneme hakîm olan yaklaşımlardan önemli ölçüde etkilenmiş ve dönemin yönetsel anlayışıyla paralel çizgide ilerlemiştir.

Tek parti iktidarının hakîm olduğu bu dönemde parti-devlet arasındaki güçlenen ilişki ve merkezîyetçi yönetim anlayışı kendisini belediye yasa ve uygulamalarında göstermiş, belediye yönetimi ve merkezi yönetim iç içe geçerek belediye başkanlığı, parti başkanlığı ve yeni rejimin ideolojisini yaymak için kurulan kurumların başkanlığı aynı kişide toplanmış, bazı durumlarda ise mülki idare amiri bütün bu görevleri üstlenmiştir (Tekeli, 2009: 52–53). Siyasal parti bürokrasisinin sivil bürokrasiden daha etkin olduğu bu dönemde, dönemin tek siyasal partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), geniş yetkilere sahip bir örgütlenmeye giderek bürokrasiyi yakından denetleyen bir parti konumuna gelmiştir. 1927 yılı kongresinde aldığı çeşitli devlet kurumlarında yönetici konumunda bulunan yetkililer ile köy muhtarlarının sadece parti müfettişlerinin

belediye kararlarının yanında belediye organları üzerinde de sağladığı güçlü denetimi sürdürmüştür. Bu hüküm Belediye yasasında yer alan antidemokratik ve merkezîyetçiliği kuvvetlendiren hükümler arasında yer almıştır.

onayıyla atanmasına ilişkin kararı (Heper, 2006: 108) dönemin hakîm parti-devlet bütünleşmesini gösterir niteliktedir.¹³

Diğer taraftan bu dönemde bir hizmet kuruluşu olarak kabul edilen belediyeler, kanunla kendilerine verilen görevleri merkezin sıkı denetimi altında ve merkezi idarenin bir uzantısı konumunda yürütmüştür (Mumcu ve Ünlü, 1990: 116). Devletçi bir yönetim yapısı içinde oluşturulan Belediye Kanunu, “ulusal birliğin sağlanması” (Mumcu ve Ünlü, 1990: 116) ve “anarşiye dönüşe imkân vermemek” gerekçesiyle belediyeler üzerinde güçlü merkezi denetim sistemi getirmiştir (Aytaç, 1990: 96). Türk idare tarihinde yerel yönetimler, merkezi yönetimi güçlendirmeye çalışan bir anlayışın sonucu oluşturulmuştur. Böyle bir anlayışı devir alan Cumhuriyet idaresi yerel yönetimlere biçilmiş olan bu rolü devam ettirmede ve merkezin sıkı denetimi altında varlığını sürdürmede sakınca görmemiştir (Atasoy, 1992: 1–2). Göymen (1999: 68), devletçi ve merkeziyetçi yönetim anlayışının bu dönemde ki artışını “ekonomik ve mali durumun kötülüğü; savaşın yol açtığı yıkımın ve bulaşıcı hastalıkların boyutları; sermaye birikimi ve yerli girişimciliğin olmayışı ve siyasi sistemi sağlamlaştırma gereksinimi” ile açıklar. Yaylı (2015: 42) ise merkezi idarenin belediyeler üzerindeki artan kontrolünü İttihat ve Terakkicilerin iktidarı tekrar ele geçirmek için belediyelerin çevresinde oluşturdukları politik gücü kontrol etme amacıyla açıklar. Dönemin koşul ve sınırlamaları doğrultusunda merkeziyetçi yönetim anlayışının zorunlu bir unsur olarak görülme eğilimlerine karşın sebebi ne olursa olsun idari sistemimizde gelenekselleşen yerel yönetimlerin özelde ise belediyeler üzerinde uygulanan aşırı vesayet, yerel yönetimlerin demokratik yönden gelişimini her dönem olumsuz yönde etkilemiş ve özerklik alanını daraltmıştır.

1929 Ekonomik Buhranı sonrası kabul edilen devletçilik ilkesi ve yeniden yorumlanan halkçılık ilkesi de belediyeçilik anlayışını etkileyen diğer bir faktör olmuştur. Devletçilik ilkesine geçilmesi ile birlikte birçok kamu hizmetinin üretimi belediyeleştirilmiştir. Müktesep hakların korunması ve doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla su, havagazı, elektrik, tramvay tesisatı kurmak ve işletmek

¹³ Ahmad (1996: 15) bu döneme ilişkin şu tespitte bulunur; “*Bu sistemde anlamlı olan sadece bir tek partinin varlığı değildi. Daha da önemlisi, parti ile hükümet arasında bir ayrımın olmamasıydı. Gerçekte parti hükümetti. Bu nedenle birçok durumda partinin il yöneticileri aynı zamanda ilin valileriydi ve neredeyse bütün devlet memurları CHP üyesiydi.*”

görevi belediyelere verilmiş, yabancı sermaye elindeki şirketler önce devletleştirilmiş daha sonra ise belediyeleştirilmiştir. Devlet eliyle sanayileşmenin amaçlandığı (Sunay, 2008: 59) bu dönemde, söz konusu şirketler önce Nafia Bakanlığınca kamulaştırılmış sonra da ilgili belediyelere devredilmiştir (Bostanoğlu, 1990: 82). Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyeleri imar ve temizlik hizmetlerinde önemli işlevlere sahip bir kurum olarak gören Cumhuriyet idaresi, 1580 sayılı kanunun kabulü ile birlikte belediyelere geniş yetki ve sorumluluk alanı vermiştir. Ancak görevleriyle orantılı kaynak aktarımı aynı düzeyde olmamış, personel olanakları yeterli seviyeye ulaşamamıştır. Kuruluşundan itibaren yetersiz mali ve teknik yapıya sahip olan belediyeler, kendilerine kanunla verilen görevleri yerine getirmekte büyük zorluklar çekmişlerdir.¹⁴

“Halka rağmen, halk için” ifadesiyle simgelenen halkçılık ilkesiyle birlikte ise halkı istemese de “çağdaş, uygarlık” düzeyine ve özlenen kent yaşamı biçimine¹⁵ getirilmek amaçlanmıştır. Bu dönem reformlarını hayata geçirmede etkin rol üstlenen belediyeler büyük öneme sahip olmuştur. Dönemin belediyeçilik anlayışını etkileyen son unsur ise kentleşmenin yavaş olmasıdır. Kentlerde hızlı büyümenin olmayışı belediyeçiliği “sıhhatli” ve “medeni” kent oluşturmaya yöneltmiştir (Tekeli, 2009: 51–53). Dolayısıyla Cumhuriyetin ilk yılları ve tek parti dönemi belediyeçiliğinin Ankara dışındaki kentlerde yaşadığı temel sorun kentlerdeki hızlı nüfus artışı olmayıp, bu döneme hakîm sağlıklı ve çağdaş kent yaratma ideolojisi çerçevesinde Anadolu’nun bu niteliklere sahip olmayan kentlerini bu yönde dönüştürmek olmuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 48).

Bütün bunlara ek olarak bu döneme ilişkin incelenmesi gereken diğer bir konu bu dönemde yürürlüğe giren Anayasalardır. Zira mahalli idarelere ilişkin önemli hükümler içermektedir. Birinci Meclis’in açılışından sonra 23 madde olarak yürürlüğe giren 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren bir anlayışa sahip olmuştur. Belediyeleri konu alan bir hüküm içermemesine rağmen il özel yönetimini vilayet başlığı altında düzenlemiştir. İlleri tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip kuruluş olarak tanımlayan kanun, illerin yönetimini il halkınca

¹⁴ 1924 yılında yürürlüğe giren 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu ile belediyeler mali olarak güçlendirilmiştir. Ancak kısa bir süre sonra yapılan düzenlemelerle birlikte belediye kaynaklarının bir kısmı merkezi yönetime aktararak belediyeler önemli mali kayıplara uğramıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 33).

¹⁵ Getirilmek istenen kentsoylu(burjuva) yaşamıdır (Tekeli, 2009: 51).

seçilen il meclislerine vermiştir. İl özel yönetimlerinin yanında nahiyeleri de düzenleyen kanunun 16'ncı maddesinde nahiyelerden tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip bir kuruluş olarak bahsedilmiş ve nahiyelerin yönetimini de nahiye halkınca seçilen nahiye meclislerine vermiştir. Böylece yerel meclislerin oluşumunu demokratik zemine kavuşturarak anayasal güvenceye almıştır. Kanunun 14'üncü maddesinde Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve temsilcisi olan valiye genel yönetimin görevleri ile il özel yönetiminin görevleri arasında yaşanan karışıklığa müdahale yetkisi vererek valinin ikili görev anlayışına son vermiş ve il özel yönetiminin yürütme organı niteliğini il genel meclisince seçilmiş bir başkana vermiştir (şengül, 2014: 40). Buna karşın oluşturulan Genel Müfettişlik birimine devletin yerel yönetimlerle ilgili görev ve kararlarının uygulanmasını sürekli denetleme yetkisi verilmiştir (Keleş, 2019: 163).

1921 Anayasası'na göre daha merkeziyetçi bir anlayışa sahip olan 1924 Anayasası ise merkezden yönetim ilkesi çerçevesinde hazırlanmıştır (Kırışık ve Sezer, 2006: 17). 1876 Anayasası'nın sahip olduğu temel ilkeleri ön plana çıkartan kanun, il, şehir, kasaba ve köylere tüzel kişilik tanırken önceki anayasada yerel yönetim niteliğine sahip nahiyelere tüzel kişilik tanımamıştır. Yine 1921 Anayasasında yer alan il özel idaresinin yürütme organının seçilmiş bir başkana verilmesi hükmüne yer verilmeyerek vali, il özel idaresinde sahip olduğu eski konumuna getirilmiştir (şengül, 2014: 42). Bunun yanında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki ayrımı açıkça belirtilmeyerek sadece yerel yönetimlerin dayanacağı ilkelere ve tüzel kişiliklerine yer verilmiştir. Bununla merkezin görev ve yetki bakımından daha rahat hareket edebilmesi hedeflenmiştir (Karaarslan, 2008: 107). Yerel yönetimlere oldukça az maddede değinilen Anayasa da belediyelerden sadece vergiye ilişkin hükmün yer aldığı 85'inci maddede bahsedilmiştir.

Sonuç olarak, Tek parti dönemi olarak adlandırdığımız dönemden çok partili siyasal yaşama geçerken yönetim sistemimizin önemli bir parçasını oluşturan yerel yönetimler, dönemin yönetici kadrosunun öncelikli konuları arasında olmuştur. Osmanlı idari sisteminde var olan eksiklik ve sorunlar dönemin idarecilerini dönemin şartlarına ve ihtiyaçlarına uygun kurumlar oluşturmaya yöneltilmiştir. Yeni rejimin yapısına uygun bir yapıya kavuşturulmak istenen yerel yönetimler Cumhuriyetin ilanı ile birlikte reform sürecine girmiş ve bu süreçte atılmaya

başlayan yasal adımlarla genel çerçevesine kavuşmuştur. Yasal olarak önemli değişiklikler geçiren yerel yönetimler uygulamada aynı değişikliği yaşamamıştır. Hem köy yönetimlerine hem de belediyelere verilen geniş görev alanıyla atılan kısmi yerelleşme adımları aynı düzeyde artırılmayan mali olanaklarla işlerlik kazanamamıştır. Dönemin hakîm ideolojisiyle tutarlı yasa ve uygulamalarla artan sıkı merkezi kontrol ise yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip ve özerk yönetim birimleri olarak gelişimini engellemiştir.

2.1.2.2. Çok Partili Dönemde Merkeziyetçiliği Aşma Çabaları (1946- 1970)

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte savaşın kentlerde yol açtığı tahribatın onarımı ve 1929 Ekonomik Buhranıyla ciddi sarsıntı geçiren ekonomik yapının ekonomik buhranlara daha az duyarlı hale getirilmesine yönelik arayışlar bu dönemin öncelikle çözülmesi gereken konuları arasında olmuştur. Bu itibarla daha savaş devam ederken savaş sonrasında oluşturulacak yeni kent düzeni üzerine çalışmalar başlamıştır. Ayrıca Bretton- Woods Anlaşması'nın imzalanması, Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşların kurulması ile kapitalizmin yeni ekonomik düzeninin temel uygulayıcıları oluşturulmaya başlanmıştır (Tekeli, 2009: 117–118).

İkinci Dünya Savaşı Türkiye için yeni bir dönüm noktası olmuştur. Savaş sonrası yeni dünya düzeni içerisinde bulunmak isteyen Türkiye, savaş demokrasi cephesinin kazanması, Almanya, İtalya ve Japonya gibi otoriter rejimlerin yenilgisiyle beraber dünya sisteminin değişmesi ve Sovyetler Birliği'nin Türkiye'ye karşı artan tehditleri doğrultusunda “muasır medeniyet” olarak görülen demokratik Batı dünyasına yakınlaşmıştır (Ahmad, 1996: 26; Dursun, 2018: 55; Karpat, 2010: 225; Yetkin, 2014: 149- 153). Dünya genelinde yaşanan bu gelişmeler hem dünyada hem de Türkiye'de demokratik değerleri ön plana çıkartmıştır.

Savaşın ardından dünya genelinde ekonomik ve siyasal sistemde meydana gelen değişim paralelinde izlenen liberalleşme politikaları Türkiye'de başta ekonomi alanında olmak üzere birçok alanda değişimi beraberinde getirmiştir. Batı sistemi içerisinde yer almak isteyen Türkiye, değişen ekonomi politikalarının yanında siyasal alanda izlediği politikalarla çok partili siyasal hayata geçişin temelini atmıştır. 7 Ocak 1946 yılında Demokrat Parti'nin kuruluşu ile birlikte demokratik bir siyasal sisteme geçen Türkiye'de tek parti rejimi sonlanmış ve 1950

genel seçimlerinin Demokrat Parti tarafından kazanılmasıyla birlikte 27 yıl iktidarda bulunan CHP muhalefet konumuna gelmiştir.

Türkiye'nin içine girdiği yeni siyasal yaşam demokrasinin yarattığı özgürlük ortamıyla birlikte yerel yönetimlerin de demokratik ve özerk bir yapıya kavuşmasına yönelik beklentileri beraberinde getirmiştir. Bu beklentinin oluşmasına ise hem Demokrat Partinin Programında hem de Cumhuriyet Halk Partisinin Programında yerel yönetimlere ilişkin öngörülen ilkeler büyük ölçüde kaynaklık etmiştir.¹⁶ Yine belediye meclislerinde esnaf ve küçük girişimcilerin temsilinin artmaya başlaması, yerel taleplerin siyaset gündeminde yer almaya başlaması ve bu taleplere duyarlı programların geliştirilmeye çalışılması bu beklentileri desteklemiştir (Eryılmaz, 2002: 16; Tekeli, 1990: 48).

Tüm bu beklentilere karşın 1945 sonrasında yerel yönetimler konusunda beklenen değişimin yaşandığını söylemek mümkün değildir. Yerel yönetimlerin dayandığı yasal çerçeve büyük ölçüde aynı kalmıştır. Bununla birlikte hızlı bir şehirleşme ve toplumsal değişimin yaşandığı bu dönemde kentsel ihtiyaç ve talepler, yaşanan değişim ölçüsünde aynı oranda artmış ve çeşitlenmiştir. Yaşanan değişime bağlı olarak ise yerel yönetimlerin özelde ise belediyelerin önemi artmış ve belediyeleri ilgilendiren çeşitli yasal düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır.

Bu düzenlemelerden ilki belediyelerin demokratik bir yapıya kavuşması yönünde yürürlüğe giren 1946 tarihli 4878 sayılı Kanundur. Belediye meclis seçimlerinde değişikliği öngören Kanun, 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre uygulanmakta olan belediye meclis seçimlerinin Eylül başında başlayıp 20 Ekim'e kadar devam eden sistemi değiştirmiş ve seçimlerin bir haftada tamamlanması hükmünü getirmiştir. Ancak bu konuda kapsamlı değişiklik 1950 tarihinde yapılmıştır. Bu tarihte yürürlüğe giren 5669 sayılı Kanunla belediye meclisi seçimlerinin iki senede bir Eylül ayının ilk pazar gününde yapılması

¹⁶ Demokrat Parti Programının 20'nci ve 21'inci maddelerin de yerel yönetimlere yer verilmiş (Tekeli, 2009: 123) ve “İllerin özel ihtiyaçlarını yerinde görüp karşılamak ve halkın idareye iştirak ettirilmesi prensibini tahakkuk ettirmek maksatlarıyla kurulmuş olan il genel kurullarıyla özel idare ve belediyeler, bütçelerini tanzim ve tatbik hususlarında ve diğer bütün vazifelerin ifasında, gereken genişlikte yetkilerle teçhiz olunmalıdır” ilkesi benimsenmiştir. Cumhuriyet Halk Parti'sinin 1947 tarihinde değiştirilen programında ise 30'uncu ve 33'üncü maddelerinde yerel yönetimlere yer verilmiş (Alada, 1990: 127) ve “Mahalli idarelerimizi demokratik bünyemizin temel unsurları sayarız. Köy, belediye ve özel idarelerin kuruluşlarında, işleyişlerinde ve denetimlerinde bu ana fikri önemle göz önünde tutarız” ilkesi benimsenmiştir.

kararlaştırılmıştır. Belediye meclisi seçimlerinin bir günde tamamlanması seçimlerin güvenirliğini artırmıştır (Görmez, 1997: 124).

Belediyelerin demokratikleşmesi yönünde yaşanan diğerk bir gelişme Tek Parti dönemi uygulamalarından olan Ankara ve İstanbul belediye başkanlığı ve valiliğintek kişide toplanmasına dayanan sistemden vazgeçilmesine dair çıkarılan kanunlar olmuştur. Ankara belediye başkanının İçişleri Bakanlığı’nın nerisi ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile atanması 1948 tarihinde çıkarılan 5168 sayılı Kanun hükmünce kaldırıldı. Belediye başkanının belediye meclisince seçilmesine karar verildi. İstanbul’da da belediye başkanlığı ve valiliğint aynı kişide toplanması uygulaması 1954 tarihinde çıkarılan 6349 sayılı Kanun ile kaldırıldı. Ancak hem Ankara’da hem de İstanbul’da ayrılan valilik ve belediye başkanlığı bir süre daha uygulanmaya devam etti (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 127–128).

Belediye meclis seçimlerinde atılan demokratikleşme adımlarına karşın yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi yönünde önemli değişikliklerin yapıldığını söylemek gttr. Çünkü yerel yönetimlerin mali olanakları, merkezi hkmete karşı konumları ve yetkileri bu dönemde de önemli ölçüde aynı kalmıştır (Tekeli, 1990: 47). rneğint temelde belediyelerin gelirlerini artırmaya yönelik çıkartılan 1948 tarihli 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu belediye gelirlerini önceki döneme oranla artırmıştır. Ancak bu artış belediyelere vergi koyma veya devlet gelirlerine ekleme yapma yetkisi vererek yani zgelire dayalı olarak olmamış (Geray, 1990: 224), kazanç vergisi, tekel safi hasılatı gibi verimli devlet gelirlerinden belirli oranda pay almak veya gümrük vergisi gibi vergilere belediyeler adına ayrıca yüzde oranlar ekleyerek belediye gelirlerinde ki artışı devlet gelirlerinde ki artışa bağımlı hale getirmiştir (Kılıçoğlu, 1998: 90–91). Bu durum ise zamanla belediyelerin merkezi yönetimin yardımlarına “avuç açar duruma düşmesi” sonucunu doğurmuştur (Geray, 1990: 224).

Bu dönem yerel yönetimlerinde beklenen değişimin aksine devam eden diğerk bir anlayış yerel yönetimler üzerinde ki merkezi yönetimin sıkı denetimi olmuştur. Artan kentleşme olgusunun ortaya çıkardığı sorunlara çözüm oluşturmak amacıyla çıkarılan kanun ve kurulan kurumlar aracılığıyla yerleşik merkeziyetçi ve bürokratik anlayış srdrlmştir. 1956 tarihinde yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu ile imar planlama ve yapı denetim yetkileri belediyelere verilmiş olmasına

karşın belediye meclisince kabul edilen imar ve yol istikamet planları Nafia Vekaletine gönderildikten sonra, Nafia Vekaleti alınan kararları üç ay içerisinde inceleyip aynen veya değiştirerek onaylamak ve değiştirilmek üzere geri göndermesi (Görmez, 1997: 127) ve yine aynı tarihte yürürlüğe giren 6830 sayılı İstimlak Kanununa göre belediye encümenince alınan kamulaştırma kararının ilçelerde kaymakamın illerde valinin onayına tabi olması (Tekeli, 2009: 147) belediyelerin sahip olduğu yetki ve görevleri merkezi yönetimin sıkı denetimi altında sürdürdüğünü gösterir niteliktedir. Böylece ilgili kanunlar merkezi yönetim için belediyeler üzerinde güçlü bir denetim aracı olmuştur.

Bu dönemde belediyeler üzerinde artan denetimin aksine belediyelerin görev alanında daralma yaşanmaya başlarken buna bağlı olarak merkezi yönetimin görev alanı artmaya başlamıştır.¹⁷ Örneğin 1930 yılından beri belediyelerin görevleri arasında olan kent içi trafik düzenlemesi 1953 tarihli 6085 sayılı Kanunla merkezi yönetime aktarılmıştır (Görmez, 1997: 125). Yine 1950 sonrasında Türkiye'nin içine girdiği kentleşme sürecinin yol açtığı imar sorunlarının çözümünde yetersiz kalan belediyeler bu alanda da yetkilerini büyük ölçüde kaybetmiştir. İmar sorunu ülke düzeyinde ele alınarak 1958 tarihli 7116 sayılı Kanunla kurulan İmar ve İskân Bakanlığı'nın yetkisine verilmiştir. Kuruluşundan beri görevleriyle orantılı mali ve teknik imkanlara sahip olamayan belediyeler bu dönemde de arzulanan niteliklere kavuşamamış ve zamanla görev alanında daralma yaşamıştır.

1960 yılına gelindiğinde demokratikleşme yolunda geçen on yılın ardından gerçekleşen 27 Mayıs askeri müdahalesi ülkede demokrasi sürecini kesintiye uğratmış ve yeni bir siyasal ortam yaratmıştır. 27 Mayıs 1960 darbesini takiben yönetimde bulunan Milli Birlik Komitesi (MBK) tarafından geçici Anayasa rejimi kurulmuş ve her türlü siyasi faaliyet yasak edilmiştir (Çaylak ve Baran, 2017: 438). Bir taraftan da 1924 Anayasasını yürürlükten kaldırarak yerine daha liberal ve özgürlükçü ilkelere dayalı yeni bir anayasa hazırlıkları başlamıştır (Dursun, 2018:

¹⁷ Merkezi yönetimin görev alanında yaşanan bu değişim Tekeli (1990: 51–52)'ye göre birkaç nedene bağlıdır. Bunlardan ilki dünyada refah devleti anlayışının egemen olmasıdır. Bu durumun Türkiye'ye yansımaları merkezi yönetimin işlevlerinde artışa neden olmuştur. İkincisi, teknolojiye yaşanan değişime bağlı olarak hizmetlerin kent düzeyinde üretiminin ekonomik olmaktan çıkmasıdır. Son olarak ise yoğun olarak yaşanan kentleşme karşısında yeterli kaynak bulamayan belediyelerin kanunla öngörülen bazı görevlerini yerine getiremeyişi bu hizmetlerin merkezi yönetimce yapılmasına neden olmuştur.

143). Kurucu Meclis tarafından hazırlanan yeni Anayasa 9 Temmuz 1961 tarihinde halkoyuna sunularak kabul edilmiştir.

Çok partili hayata geçiş sürecinin ikinci dönemi olarak adlandırabileceğimiz bu dönemde yürürlüğe giren yeni anayasa, yerel yönetimler konusunda önemli hükümler getirmiştir. 1961 Anayasası esas itibariyle yerel yönetimleri özel bir başlık altında toplayarak özerk ve güçlü bir yerel yönetim kurumunun gelişmesine olanak sağlayan yasal bir çerçeve çizmiştir (Eryılmaz, 2002: 17). İlk olarak Anayasanın 112’nci maddesinde İdarenin Esasları başlığı altında “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmüne yer verilerek yönetim sisteminin yapısı belirlenmiş ve bu sistemin merkezi yönetim yanında yerinden yönetim esaslarına göre de örgütlenmesi anayasal güvenceye alınmıştır.

Ardından gelen 116’ncı maddede ise mahalli idareler düzenlenmiştir. Buna göre yerinden yönetim kuruluşları “İl, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri” olarak tanımlanmıştır. İlgili maddenin 3’üncü bendinde ise seçimle göreve gelen yerel yönetim organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağı hükmü getirilerek merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde ki keyfi uygulamalarının önü kesilmeye çalışılmış ve merkezi denetim hafifletilmiştir. Buna karşın siyasal iktidarlar, yerel yönetimleri hem yetki kısıtlamasına giderek hem de mali ihtiyaçlarını yeterli düzeyde karşılamaktan kaçınarak denetimi altında tutmayı sürdürmüşlerdir (Ökmen ve Parlak, 2010: 201).¹⁸

Yine aynı maddenin son fıkrasında yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanması öngörülmüştür. Anayasa getirdiği bu hüküm ile devlete yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlamayı ödev olarak vermiştir. Ancak ilgili hüküm gerekli yasal düzenlemelerin yapılmaması nedeniyle

¹⁸ 1960- 1980 arası dönemde merkezi yetki ve denetimin özellikle imara ilişkin konularda arttığı görülmektedir. Örneğin 1966 tarihli 710 sayılı Kanun ile belediyelerin imar ile ilgili teftiş ve denetleme yetkileri İmar ve İskân Bakanlığına devredilmiştir. Aynı kanun ile belediyelerin fen ve imar işleri ile ilgili daireleri başta olmak üzere çeşitli birimlerde çalıştırılacak personelin tayin görevi de belediyelerin önerisi sonrası İmar ve İskân Bakanlığına verilmiştir. Yine 1965 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile Ankara, İstanbul ve İzmir de nazım imar planını hazırlama yetkisi İmar ve İskân Bakanlığınca kurulacak özel bürolara verilmiştir (Görmez, 1997: 134).

işlerlik kazanamamıştır (Kırıışık ve Sezer, 2006: 20). Bulunan çözümler çoğunlukla belediyelerin İller Bankasındaki borçlanma imkanını artırma, belediye borçlarını terkin ve tahkim etme, belediye bütçesinden ayrılan payların azaltılması ve merkezde belediyelerin yararlanabileceği fonların kurulması şeklinde merkeze bağımlı, günlük ve parçacı nitelikte olmuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 193).

1961 Anayasasından sonra bu dönemde yerel yönetimlere ilişkin dikkat çeken diğer bir önemli düzenleme 1963 tarihli 307 sayılı Kanundur. Belediye organlarının seçimine ilişkin 1946'da atılmaya başlayan demokratikleşme adımları 1960 sonrasında da devam etmiştir. 1963 tarihli 307 sayılı Kanun ile belediye organlarının seçimine ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre belediye başkanının tek dereceli ve çoğunluk usulüyle halk tarafından doğrudan seçildiği demokratik bir uygulamaya gidilmiştir.¹⁹ Bununla birlikte hem belediye başkanının belediye meclisince seçilmesine son verilmiş hem de seçilen kişinin başkanlık sıfatını kazanabilmesi için gerekli olan Cumhurbaşkanı veya valinin onayı yürürlükten kalkmıştır. Böylece halk tarafından seçilen belediye başkanının faaliyetlerini belediye meclisinin hakimiyeti altında yürütme zorunluluğu ortadan kalmış, başkan doğrudan halka karşı sorumlu olmuştur. Ancak ilgili yasanın 61'inci maddesinde belediye meclisine tanınan "gensoru" ve "yetersizlik kararı" yetkileri ile belediye başkanının sahip olduğu güç dengelenmeye veya sınırlandırılmaya çalışılmıştır (Eryılmaz, 2002: 18).

2.1.2.3. 1970'li Yıllar ve Belediye Başkanlarının Yerel Hizmet Sunumundaki Girişimci Rolü

1970'li yıllara gelindiğinde geleneksel belediye anlayışının değişim göstermeye başladığı görülmektedir. Belediye yapısında önemli bir değişiklik olmamakla birlikte belediyecilik anlayışında değişim yaşanmaya başlamıştır. 1973 sonrasında yerel yönetim sistemine toplumsal belediyecilik anlayışı olarak tanımlanan Yeni Belediyecilik Anlayışı girmiştir. Temelde mevcut belediye

¹⁹ Ancak 1580 sayılı Belediye Kanununun 94'üncü maddesinde öngörülen Bakanlar Kurulunun göreceği lüzum üzerine tespit edilen beldelerden vilayet merkezi olan yerlerde belediye başkanının İçişleri Bakanlığınca, vilayet merkezi olmayan yerlerde ise vali tarafından atanması ve görevden alınması, bu belediyelerde ve Ankara'da belediye başkanlığının İçişleri Bakanlığının önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile vali veya kaymakamlara verilebilmesi ve bu durumda aynı kanunun 61'inci ve 76'ncı maddelerinin uygulanamaması hükmü geçerliliğini korumuştur. İlgili madde askeri müdahale dönemlerinde müdahalenin ardından belediye başkanlarının görevden alınması ile çok sık kullanılmıştır (Eryılmaz, 2002: 18).

yapısında değişimi savunan Yeni Belediyecilik Anlayışı, kendisini demokratik, üretici, tüketiciyi koruyucu, kaynak yaratıcı, birlikçi ve bütünlükçü ilkelerine dayalı bir belediye olarak tanımlamaktadır. Yeni Belediyecilik Anlayışı ile birlikte Türkiye’de yerel yönetimler bir “sivil toplum” kurumu olarak görölmeye başlanmıştır. Yerel yönetim ve demokrasi arasında kapsamlı bir ilişki kurularak demokratik siyasal kültürün gelişmesinde önemli bir adım olarak görölmüştür (Yıldırım, 1990: 26–27). Yeni Belediyecilik Anlayışı, merkezi hükümet politikasına dönüştürölmemesine ve bireysel düzeyde başarılı uygulamaların ötesine geçememesine karşın ilerleyen dönemlerde belediyecilik alanında gerçekteşecek birçok tartışma ve reform girişimine kılavuzluk etmiştir (Yaylı, 2015: 54).

1970 sonrası dönemde yerel yönetim alanında değinilmesi gereken son gelişme Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kurulmasıdır. Yerel yönetim alanında kurumsal bir yeniliği ifade eden Yerel Yönetim Bakanlığı, hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçekteşen mahalli idarelerin idari ve malî tikanıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak amacıyla 5 Ocak 1978 tarihinde kurulmuştur. 1970’li yılların ilk döneminden itibaren yerel yönetim sorunlarına merkezden çözümler üretebilecek bir kuruma duyulan gereksinimden doğan Bakanlık, görev yaptığı 22 ay boyunca yaptığı çalışmalarla olumlu ve olumsuz değerlendirmelere tabi tutulmasına karşın, kamuoyunda yerel yönetimlerin önemini vurgulamaya fırsat veren bir deneyim olmuştur (Keleş, 2019: 489–494).

Bütün bu gelişmeler doğrutusunda çok partili siyasal hayata geçişle birlikte geçen yaklaşık kırk yıllık süreçte yerel yönetimlere ilişkin genel bir değerlendirme yapıldığında; yerel yönetimler için önceki dönemlerde hakim olan anlayışların büyük ölçüde sürdüröldüğünü, belediye organlarının seçimine yönelik gerçekteşen demokratikleşme adımlarına karşın yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan güçlendirilmesinin çoğunlukla söylem düzeyinde kaldığını ve bu konuda mevcudun değişimine dayalı adımların atılmadığını görölmektedir. 1950 sonrası başlayan demokratik süreç, Cumhuriyeti bürokratik yapıdan demokratik bir yapıya kavuşturamamıştır. Siyasi sistemimizin kemikleşmiş aşırı merkeziyetçi, vesayetçi ve tepeden inmeceli yapısı büyük ölçüde aynı kalırken (Yazıcıoğlu, 1992: 16–18), Türk yerel yönetim sisteminde hakîm olan “idari düzenlemeci, içe dönük, edilgen,

girişimciliği ve yenilikçiliği sınırlı” niteliklere sahip bir yerel yönetim anlayışı da büyük ölçüde devam etmiştir (Yıldırım, 1990: 25).

2.2. Anavatan Partisi Dönemi Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reformları (1983-1991)

12 Eylül 1980 sonrası dönemde sivil yönetime geçiş ile birlikte yönetim sistemimizde gelişim göstermeye başlayan yerelleşme politikaları, yerel yönetimlerin idari ve mali yapılarında değişimleri beraberinde getirmiştir. Bu dönemde iktidara gelen Anavatan Partisi (ANAP)’ın genel politikalarıyla uyumlu olarak idari ve iktisadi alanda liberal-muhafazakâr ilkeler doğrultusunda başlayan yeniden yapılanma süreciyle birlikte yoğunluk kazanan söz konusu politikalar, yerel yönetim reform sürecinde değişimi başlatmıştır. Bu durum yönetim sistemimizi hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim düzeyinde önemli ölçüde etkilemiştir.

Çalışmanın bu bölümünde yerel yönetim reform sürecinde kırılma noktasını ifade eden, dönemin hakîm söylemi olan yerelleşme idari ve mali açıdan incelenecektir. Yerelleşme ekseninde ilerleyecek olan çalışmada ayrıca; ANAP’ın kuruluşu ve siyasi kimliği, kamu yönetimi anlayışı, parti programında yerel yönetimler, yerelleşmeye yönelik geliştirilen politikalar, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkisi ve liberalleşmeyle birlikte hizmet sunum yöntemlerinde yaşanan gelişmeler ele alınacaktır.

2.2.1. Anavatan Partisi’nin Kuruluşu

Anavatan Partisi (ANAP), Türkiye’nin olağanüstü bir süreçten geçtiği kritik bir dönemde kurulmuş ve yine bu dönemde iktidara gelmiş siyasal bir partidir. 12 Eylül 1980 günü sabaha karşı ordunun yönetime el koyması ile Türkiye’de demokratik siyasi süreç askıya alınmış ve ülke olağanüstü bir döneme girmiştir. 12 Eylül öncesi uluslararası arenada yaşanmaya başlayan gelişmelerin yanında ülke genelinde yaşanan anarşi ve terör ortamı, siyasal istikrarsızlık ve derinleşen ekonomik kriz askeri müdahale ile sonuçlanmıştır (Akgün, 2017: 526). Darbe sabahı darbe icra kurulu olan Milli Güvenlik Konseyi (MGK) tarafından yayınlanan 1 numaralı bildiri ile parlamento ve hükümet feshedilmiş, parlamento üyelerinin dokunulmazlıkları kaldırılmış, yurdun tamamında sıkıyönetim ilan edilerek yurtdışına çıkışlar yasaklanmıştır. Askeri yönetimin başlamasından yaklaşık bir yıl

sonra ise 16 Ekim 1981 yılında yürürlüğe giren 2533 sayılı Siyasi Partilerin Feshine Dair Kanun ile siyasal partilerin faaliyetleri resmi olarak sonlandırılarak taşınır-taşınmaz bütün malları hazineye devredilmiştir (Çiçek, 2018: 80).

Bu süreçte doğrudan belediyeleri ilgilendiren çeşitli kararlar da alınmıştır. 29 Eylül 1980 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'na ek çıkartılan 2303 sayılı Kanunla mevcut belediye meclisleri feshedilmiş, belediye başkanları da görevden alınmıştır. Yine Milli Güvenlik Konseyinin 11 Aralık 1980 tarih ve 34 no'lu kararıyla büyük kentlerin yakınlarında oluşmuş belediyelerin, aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi çeşitli hizmetlerin aksamasına neden olduğu gerekçesiyle söz konusu belediyelerin ana kent belediyelere bağlanması öngörülmüştür.

Ülkede her kademede her türlü siyasi faaliyette bulunma yasağının yaşandığı bu dönem yaklaşık iki yıl sürmüş ve 24 Nisan 1983 tarihinde siyasi parti kurma yasağının kısmen kaldırılmasının ardından son bulmuştur. MGK'nın yönetiminde geçen bu dönem Türk siyasi tarihine 'siyasal partisiz dönem' olarak geçmiştir (Çiçek, 2018: 80). Geçiş veya ara dönem olarak da adlandırabileceğimiz bu dönem 9 Kasım 1982 tarihinde yeni anayasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte normalleşmeye doğru evrilmiştir. 1982 Anayasasının kabulü ile birlikte demokratik bir siyasal sistem kurma amacına yönelik başlayan yasama faaliyeti 24 Nisan 1983 tarihli Siyasi Partiler Kanunu ve 10 Haziran 1983 tarihli Milletvekili Seçim Kanununun kabulüyle devam etmiştir.²⁰

Sivil yönetime geçişin yasal dayanaklarından biri olan 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ile siyasi parti kurmanın önü açılmış ancak kanununa eklenen geçici 1 nci madde ile 12 Eylül öncesinde iktidar partisi ve ana muhalefet partisi üyelerinin on yıl süre ile siyasi faaliyette bulunmaları yasaklanmış, yine aynı kanuna eklenen geçici 4 ncü madde ile MGK'ya önemli yetkiler verilerek kurulacak siyasi partilerin MGK'nın onayı olmadan siyasal alanda faaliyet gösterebilmeleri yasaklamıştır (Zürcher, 2000: 410).²¹ 1980 sonrası siyasal sistemin yeni

²⁰ Özkazanç (1996: 1220), 12 Eylül sonrasında askeri yönetimin yoğun olarak başlattığı siyasi ve hukuki düzenlemelerin arka planında ki zihniyeti “temel, siyasi ve sosyal hak ve özgürlüklere dayalı çoğulcu, katılımcı ve demokratik bir siyaset anlayışına karşı, bir yandan güçlü ve etkin bir yürütmeye indirgenen öte yandan, kutsallık halesiyle kuşatılan bir devlet anlayışının hakim kılınması” olarak açıklar.

²¹ Siyasi Partiler Kanunu öncesinde 1982 Anayasasına eklenen geçici 4'üncü madde de benzer hükümler içermiş ve eski siyasilerin 10 yıl, milletvekilleri ve senatörlerin 5 yıl süreyle siyasal hakları

topoğrafyasını hazırlama işlevini üstlenen MGK, siyasal sistemin milliyetçi ucunda bulunan Milliyetçi Hareket Partisi(MHP) ile İslamcı ucunda yer alan Milli Selamet Partisini (MSP) siyasal ortamı kutuplaştırdıkları gerekçesiyle, merkez sağda bulunan Adalet Partisi (AP) ile merkez solda yer alan Cumhuriyet Halk Partisini (CHP) ise salt iktidar arzusuyla hareket edip toplumsal grupları sorumsuzca harekete geçirerek siyasallaştırdığı gerekçesiyle siyasal sistemin dışına itmeyi amaçlamıştır. Bu amaçla katı ideolojik siyasal bölünmeye dayanan bir politik sistem yerine biri merkez sağda diğeri merkez solda yer alan ılımlı iki partili bir sistem kurulmak istenmiştir (Sakallıoğlu, 1996: 1248).

Siyasal alanı fazla genişletme niyetinde olmayan ve eski siyasilerin siyasi faaliyette bulunmalarını engelleyen MGK, siyasi partiler üstünde ağır vesayet uygulamıştır. Bu ortamda kurulan birçok parti eski partilerin devamı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmış, kurulan 15 partiden 12'si kurucular listesinde yapılan değişikliklerden sonra bile Milli Güvenlik Konseyince veto edilmiştir (Baykal, 2019: 161; Zürcher, 2000: 410). Siyasal partilerin yeniden kurulmaya başlandığı bu süreçte kurulması ve genel seçimlere katılması onaylanan üç partiden²² biri de Anavatan Partisi olmuştur.

Anavatan Partisi, ilk olarak 1967 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı olarak göreve başlayan, ardından 1977 genel seçimlerinde Milli Selamet Partisi İzmir milletvekili adayları olarak siyasete adım atan, 1979 tarihine gelindiğinde Süleyman Demirel'in azınlık hükümetinde Başbakanlık Müsteşarı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşar vekili olarak görev yapan ve başbakanlığı öncesi 12 Eylül sonrası askeri yönetiminde Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı görevinde bulunan bürokratik ve siyasi bir kişiliğe sahip olan Turgut Özal

kısıtlanmıştır. 12 Eylül rejiminin dayattığı söz konusu yasaklar, 1987 tarihinde halkoylaması için başlatılan kampanyada Özal ve ANAP'ın kaldırılmaması yönünde tavır almasına karşın siyasal yaşamda başlayan normalleşme süreciyle birlikte 6 Eylül 1987 tarihinde yapılan halkoylamasıyla kaldırıldı (Tanör, 2008: 72-73).

²² Diğer partiler; emekli asker ve diplomat olan Turgut Sunalp'in liderliğindeki Milliyetçi Demokrasi Partisi (MDP) ve Necdet Calp liderliğindeki Halkçı Parti (HP)'dir. Kurulan üç partiden MDP'nin 3, ANAP'ın 7 ve HP 'nin 7 kurucu üyesi veto edilmiştir (Tanör, 2008: 56). Buna karşın söz konusu üç partinin siyasi parti kurulabilmesi için gerekli otuz kurucu üye çoğunluğunu sağlamalarından dolayı kurulmalarına izin verilmiştir.

liderliğinde 20 Mayıs 1983 tarihinde kuruldu (Barlas, 2001: 14; Özdemir, 2014: 114-140).

Partiyi kurmadan önce askeri yönetimle çeşitli görüşmeler gerçekleştiren Özal, sağı temsilen kurdurulan MDP ile solu temsilen kurdurulan HP arasında ANAP'ın kurulmasına izin verilmesinin arkasında 12 Eylül sonrası oynanan demokrasi oyununun ciddi oynandığının ispat edilmeye çalışılması ve askeri kanatta Özal'ın yüzde onluk seçim barajını geçemeyecek olmasına dair sahip olunan düşünce olduğunu belirtir (Özdemir, 2014: 230). Buna karşın muhalif kesimlerde Özal'ın 12 Eylül askeri yönetimiyle iş birliği yaptığı, askeri rejimin siyasi partileri kapatması ve siyasi kadroları tasfiye etmesinden yararlanarak aktif siyasete atıldığı (Köker, 1995: 203) ve 1983 genel seçimlerinde Özal'ın askeri yönetimin gizli esas tercihi olduğu yönünde yorumlar yapılmıştır (Bora, 2005: 590).

12 Eylül öncesi dönemde hakîm olan siyasi eğilimleri bir arada bulundurma iddiası ile ortaya çıkan ANAP, 6 Kasım 1983 tarihinde yapılacak genel seçim öncesi yayınladığı seçim beyannamesinde kendisini “milliyetçi, muhafazakâr, sosyal adaletçi, rekabete dayalı serbest pazar ekonomisini esas alan bir siyasi parti” olarak tanımlamıştır (ANAP, 1983: 1; Çiçek, 2018: 80). Özal, milliyetçilik anlayışlarının “Fatih Sultan Mehmet şunu yaptı”, “Yavuz Sultan Selim şunu yaptı” diye geçmişle övünerek tarihsel bir söyleme dayanmadığını, milliyetçiliğin toplumların o anda, kendi yaptıkları işlerle övünebilmesi olduğunu (Barlas, 2001: 126), muhafazakârlık anlayışlarının, milli, manevi ve ahlaki değerlere bağlılığın bir ifadesi olmanın yanında asla tutucu ve yeniliklere kapalı olmadığını, aksine ilerlemeye açık bir anlayışa dayandığını, sosyal adaletçilik anlayışlarının, fakirin yanında olan, “orta direk” olarak adlandırılan işçi, memur, esnaf, çiftçi ve emekliye gerçekçi çözümler getirmek olduğunu (TBMM, 2014a: 106) ve liberalizm anlayışlarının ise düşünce, din ve vicdan hürriyeti ile serbest teşebbüs hürriyetinin sağlanmasına dayandığı ifade edilmiştir (Çiçek, 2018: 83). Eski siyasi eğilimleri bir araya getirmesine karşın ANAP'ı yeni bir siyasi parti olarak tanımlayan Özal, başka bir siyasi partinin devamı olmadıklarının altını çizmiştir (ANAP, 1987: 6-9; Aşık, 2018: 73).

ANAP, eklektik bir siyasal söylem ile AP'nin temsil ettiği liberal sağ, CHP'nin temsil ettiği sosyal demokrasi, MSP'nin temsil ettiği muhafazakâr sağ ve

MHP'nin temsil ettiği milliyetçi sağ ideolojilerini bir araya getirerek siyasal alanda yeni bir dil kullanmış ve bir tür ideolojik koalisyon sağlamaya çalışmıştır. 12 Eylül ncesi hakim siyasi kutuplaşma ve ideolojik çatışma ortamına tepki olarak ve 12 Eylül sonrası girilen depolitizasyona dayalı siyasal ortamla uyumlu olarak katı veya saf bir ideoloji ile öne çıkma eğiliminde olmayıp 'toplayıcı' siyasal parti görünümünde olmuştur (Cansever, 2019: 135; iek, 2018: 84).²³ Nitekim siyasi kadrosunu da bu minvalde daha önce zal ile devlet ve özel sektörde çalışmış teknokratların yanında 1980 öncesinde AP, MSP, MHP ve CHP'nin yerel örgütlerinde görev almış ancak fazla ön planda olmayan siyasetçilerinden oluşturmuştur (Cansever, 2019: 135; Köker, 1996: 1253).

Anavatan Partisi, 12 Eylül sonrası kurulan politik düzen içerisinde 6 Kasım 1983 tarihinde gerçekleşen sivil yönetime geçişteki ilk genel seçimlerde oyların yüzde 45.1'ni alarak 211 milletvekili ile kuruluşundan kısa bir süre sonra hızla gelişim göstermiş ve tek başına iktidar olmuştur. 7 Aralık 1983 günü yeni hükümeti kurma görevinin Turgut zal'a verilmesi ve Bakanlar Kurulu listesinin 13 Aralık günü onaylanması ile Türkiye demokratik siyasal düzenin üçüncü dönemine girmiş ve yönetim askeri müdahale sonrası bir kez daha sivil iradeye geçmiştir (Dursun, 2018: 298). Askeri yönetimin otoriter yönetim tarzından bunalan halkın taleplerini iyi analiz eden zal, halkın talepleri doğrultusunda geliştirdiği liberal söylemlerle başarıya ulaşmıştır.

1983 sonrası dönem boyunca ve doksanlı yılların başına kadar tek başına iktidarda olan ANAP'ın genel başkanlığını 1983-1989 tarihleri arasında Turgut zal yapmıştır. İki dönem başbakanlık yapan zal, ilk hükümetinin 24 Aralık 1983 tarihinde güvenoyu almasıyla göreve başlamış ve 29 Kasım 1987 genel seçimlerine kadar bu dönemi srdrmştir. 29 Kasım 1987 tarihinde yapılan milletvekili seçimlerinde oyların yüzde 36.3'ni alarak yüzde 64.89 temsil oranı ve 292 milletvekili ile tek başına hükümet kuracak çoğunluğu kazanan zal, 31 Aralık 1987 tarihinde II. zal Hkmetini kurdu. Ancak ikinci dönem başbakanlığı 1989 tarihinde 7. Cumhurbaşkanı Kenan Evren'in görev süresi dolması ve ardından Turgut zal'ın Cumhurbaşkanı olarak seçilmesiyle kısa sürdü. zal'ın

²³Btn bunların yanında Anavatan Partisi'nin siyasal çizgisi ağırlıklı olarak AP'nin tabanını oluşturan merkez sağa yakın olmuştur. Bununla birlikte muhafazakâr yanı da ağır basan bir parti niteliğinde olmuştur (Köker, 1996: 1253).

Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından Yıldırım Akbulut ilk olarak Başbakan olarak atanmış kısa bir süre sonra yapılan ANAP I. Olağanüstü kongresinde ise genel başkan olarak seçilerek partinin yeni lideri olmuştur (Tanör, 2008: 76–84). Ancak Yıldırım Akbulut'un liderliği uzun sürmemiş, parti içinde yaşanan hizipleşme sonucunda 1991 yılında gerçekleşen ANAP 3. Olağan kongresinde Mesut Yılmaz partinin yeni genel başkanı olarak seçilmiştir. Bunun üzerine Yıldırım Akbulut başbakanlık görevinden istifa etmiştir. Yeni başbakan ve genel başkan olarak 20 Ekim 1991 tarihinde yapılan genel seçimlere katılan Mesut Yılmaz, oyların %24'ünü alarak 115 milletvekili ile tek başına hükümet kuracak çoğunluğu elde edememiştir. Bu seçimle birlikte ikinci parti durumuna düşen ANAP, 8 yıl tek başına bulunduğu iktidarı kaybetmiş, Türkiye de yeni bir koalisyon dönemi başlamıştır.²⁴

2.2.2. Anavatan Partisi'nin Kamu Yönetimi Anlayışı

Türk siyasi tarihine Özal liderliğinde ANAP'lı yıllar olarak geçen 1983-1991 arası dönem, Türkiye'de yönetsel, siyasal, sosyal ve ekonomik açıdan belirgin dönüşümlerin yaşandığı, liberal-muhafazakâr ilkeler doğrultusunda yeniden yapılanmanın gerçekleştiği bir dönemi ifade etmektedir. Bu dönüşüm sürecini gerek ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar gerekse de uluslararası konjonktürde yaşanan gelişmeler önemli ölçüde etkilemiştir.

1970'li yıllar dünya genelinde ekonomik ve mali sıkıntıların yaşandığı yıllar olmuştur. Küresel ölçekte etkili olmaya başlayan ekonomik kriz, birçok gelişmiş ülke de bu döneme kadar görece üzerinde uzlaşma sağlanan Keynesyen ekonomik modelin sorgulanmasına yol açmıştır. Ekonomik sıkıntılar içerisinde yeni çözümler arayan Batı Avrupa ülkeleri ve ABD çözümü liberal ilkelere geri dönüşte bulmuşlardır. İsveç'te 1976'da, İngiltere'de 1979'da, Amerika'da 1980'de, Danimarka'da 1981'de, Hollanda'da 1982'de ve Almanya'da 1983'de seçimleri kazanan merkez-sağ partiler ekonomik problemleri çözmek için genel olarak liberal politikaları desteklemişler ve uygulamışlardır. Bu politikalar, yeni sağ adı altında akademik ve siyasi çevrelerde ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan kapsamlı bir dönüşümü ifade eden çerçeve kavram olarak kabul edilmiştir (Aksoy,

²⁴ 20 Kasım 1991 tarihinde kurulan yeni koalisyon hükümeti Doğru Yol Partisi ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti arasında kuruldu (Milliyet Gazetesi, 20.11.1991).

1998: 4; Kösecik, 2019: 20-21). Refah devletinin toplumsal talepleri artıran, ekonomide önemli ölçüde ağırlığı olan, geniş bürokrasisiyle sermaye akışını yavaşlatan ve böylece küresel sermayenin önünde engel oluşturan yapısı yeni sağ politikalarla aşılmaya çalışılmıştır (Baltacı, 2004: 360).

Klasik liberal anlayışın 20. yüzyılda yeni bir yorumu olan yeni sağ, klasik liberalizmden farklı olarak liberalizmin bireyin özgürlüğü, serbest piyasa ekonomisi, teşebbüs hürriyeti ve sınırlı devlet gibi değerleri ile muhafazakarlığın aile, din, otorite, itaat ve geleneğe bağlı düzen anlayışı değerlerinin yeniden yorumlanarak sentezini içermektedir (Uluç, 2014: 111–112). Neoliberalizm ile neomuhafazakarlığın ortaya çıkardığı yeni sosyal, ekonomik ve siyasal düzeni ifade eden yeni sağ (Uluç, 2014: 111) temelde “devletin küçültülmesi” ve “piyasa ekonomisinin” hakîm kılınmasını (Yayman, 2000: 144) bu itibarla da kamu faaliyet alanının özel sektör lehine daraltılmasını ve piyasa rejimi doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını savunmaktadır (Al, 2002: 89).

Yeni sağ politikalar ile birlikte savunulmaya ve uygulanmaya başlayan minimal devlet- serbest piyasa düşüncesi, 1980’lerin hakîm paradigması olmaya başlamıştır. Ancak liberal-muhafazakâr ilkeler doğrultusunda ekonomi alanında gerçekleşen reform çalışmaları sadece ekonomide dönüşümle sınırlı kalmamıştır. Evrensel bir nitelik kazanan yeni sağ politikaların devlet felsefesi, piyasaya yönelik yaklaşımı ve kamu hizmeti anlayışı kamu yönetimini de derinden etkilemiştir (Al, 2002: 90). Yaşanan dönüşümle uyumlu olabilecek ve bu dönüşümü yönetebilecek bir yönetsel sistem ekonomik reformların ardından kurulmaya başlanmıştır. Ekonomide yaşanan liberalleşme süreci beraberinde geleneksel yönetim anlayışını da değiştirmeye başlamıştır.

Bu çerçevede 20. yüzyılın son çeyreğine kadar idari ve siyasi alanda hakim bir paradigma olan, Max Weber’in sistematize ettiği bürokratik örgütlenme modeli üzerine kurulu, merkeziyetçi, kuralcı ve katı hiyerarşik bir yapı ilkelerine dayalı geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1980’lere gelindiğinde sorgulanmaya başlanmış, yaşanan gelişmeler karşısında devlet bizzatıhi sorunun kendisi olarak görülmüş (Çevikbaş, 2012: 16), devlet kavramı tartışılarak devletin rolü ve yapısı sorgulanmaya başlanmıştır. Yeni sağ politikaların uygulanması ile devletin yapı ve işlevinde radikal bir değişim başlamış ve müdahaleci devlet anlayışı son bulmuştur.

Neticede yeni dönemde devletin yeniden liberal ilkeler doğrultusunda örgütlenmesi gerektiği savunulmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2019: 49).

Kamu yönetimi alanında yaşanmaya başlayan paradigma değişimi yerini yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan,²⁵ geleneksel kamu yönetimine ve onun sınırlı doğasına, kültürüne ve ilkelerine meydan okuma olarak ortaya çıkan yeni bir anlayışa bırakmıştır (Özer, 1997: 4). Yeni kamu yönetimi anlayışı, yeni sağ düşünce ve uygulamalarının dönemin ekonomik ve yönetsel sorunlarını çözmek için başlattığı reformların sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2019: 52).

Devletin kamu sektörünü nasıl yönetmesi gerektiğine ilişkin bakış açılarındaki hızlı değişikliklerin en açık göstergesi olan yeni kamu yönetimi anlayışı (Lane, 2002: 3), kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma sürecini başlatmıştır. Bu itibarla en temelde egemen devlet anlayışının değişimini ve kamu yönetiminin özel yönetim teknik, ilke ve kurallarına göre yeniden örgütlenmesini öngörmektedir (Belli, 2017: 108). Bunun yanında sahip olduğu “*geleneksel politikalarından uzaklaşma (yönetimin politik yapıdan ayrılması), vatandaşa yaklaşma (vatandaş memnuniyeti), yönetimin dinamikliği, değişim (etkili, esnek ve bürokratik olmayan yönetim), yerelleşme ve sonuçlara göre yönetim (ölçülebilir sonuçlara ulaşma)*” ilkeleri ile de geleneksel kamu yönetiminden ayrılmaktadır (Usta, 2014: 19).

Hizmetlerin etkin, verimli ve zamanında sunulmasını amaçlayan yeni kamu yönetimi anlayışı, merkezileşmenin sakıncalarına vurgu yaparak merkezi idare dışında mahalli yönetimleri ön plana çıkartan bakış açısına sahiptir. Bu itibarla da kamu hizmetlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da yer alan yerelleşme ilkesine uygun olarak oluşturulmuş örgütler tarafından yerine getirilmesinin etkinliği ve verimliliği artıracakını vurgulamaktadır (Arslan, 2010: 28). Bu durum ise kamu yönetim sisteminde yerinden yönetim ve yerel yönetim kavramlarını önceleyen bir süreci başlatmıştır. Yerelleşme politikaları öne çıkarak görev ve yetki paylaşımında yerel yönetimler lehine bir genişleme yaşanmıştır (Belli, 2017: 102).

²⁵ “İşletmecilik”, “piyasa temelli kamu yönetimi”, “girişimci yönetim” ve “yeni kamu işletmeciliği” gibi isimlerle de adlandırılmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 321).

1970'lerin ikinci yarısından sonra başta İngiltere ve ABD'de etkili olmaya başlayan yeni sağ ve yeni kamu yönetimi yaklaşımı, küreselleşme süreciyle birlikte hız kazanmaya başlamıştır. Küresel ölçekte yaşanmaya başlayan değişim Türkiye'de de ekonomik ve siyasal politikaların liberal-muhafazakâr ilkeler doğrultusunda değişimini beraberinde getirmiştir (Bora, 2005: 599). Söz konusu politikaların Türkiye'de uygulayıcısı ise liberal bir ekonomik politika, serbest piyasa ekonomisi, teşebbüs hürriyeti, bürokrasinin azaltılması, devletçiliğin bırakılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi söylemleri ile iktidara gelen Turgut Özal ve partisi ANAP olmuştur (Uluç, 2014: 116). Öncelikle gelişmiş Batı Avrupa ülkelerde hakîm olmaya başlayan yeni sağ ve yeni kamu yönetimi politikaları, Özal'ın başta ekonomi ve yönetim olmak üzere birçok alandaki vizyonunu etkilemiş ve şekillendirmiştir.

1980'li yıllar ile birlikte Türkiye'de söylem düzeyinde de olsa dünya ekonomisi ile bütünleşme kendi içinde bir amaç olarak düşünölmeye başlanmıştır. Buna paralel olarak ise serbest piyasa sisteminin işlerliğini sağlamak ve geliştirmeye yönelik yapısal uyum politikaları uygulanmaya başlanmıştır (Sarısu, 2008: 215). Özal bu yönde ki ilk dönüşümü Başbakan Müsteşarı olarak görevde bulunduğı Demirel Hükümeti döneminde ekonomi alanında “Ekonomik İstikrar Programı” ya da “24 Ocak Kararları” olarak bilinen ekonomide köklü dönüşümü gerçekleştirecek bir dizi yapısal reformları içinde barındıran politikalarla gerçekleştirmiştir. Bu politikalar esas itibariyle içe dönük, ithal ikamesine ve müdahaleci ekonomi politikaları yerine dışa açık, uluslararası pazarlarda rekabet edebilir liberal bir ekonomi öngörmüştür.

Bununla birlikte, 1980'li yıllarda ilk olarak iktisadi alanda kendisini gösteren liberal ekonomi politikaları sadece ekonomide yeniden yapılandırmayı başlatmamıştır. Yaşanan değişim beraberinde idari reform anlayışı ve uygulamalarını da etkileyerek topyekün devleti yeniden düzenlemek isteyen bir anlayışı ortaya çıkartmıştır (Yayman, 2005: 349).

Bu doğrultuda katı, hiyerarşik, bürokratik ve kuralcı “geleneksel kamu yönetimi” yaklaşımından esnek, piyasa temelli, yerel yönetimleri önceleyen ve müşteri odaklı “yeni kamu yönetimi” anlayışına doğru bir geçiş olmuştur. Otoriter-bürokratik devleti dönüştürme amacı taşıyan Özal, Türk siyasal kültüründe hakîm

olan ‘kutsal devlet’ anlayışına karşı çıkmış ve ‘devlet millet için vardır’ anlayışıyla devleti araçsallaştırmıştır (Dağı, 2016: 206–207). Özal, minimal devlet politikaları çerçevesinde devletin faaliyet alanını daraltarak hem yönetimde hem de kamusal hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği sağlamaya çalışmıştır. Neo-liberal ilkeler üzerine yükselen yeni kamu yönetimi anlayışını Türk kamu yönetim sistemine birer birer uygulamaya çalışmıştır (Şener ve Çolak, 2015: 409–412). Neticede yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kurulan yeni sistemde, tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de yerelleşme politikaları hızlı bir gelişim göstermiş, yerel yönetimler hem demokratik bir yönetim birimi olarak hem de etkin ve verimli hizmet sunan birimler olarak ön plana çıkmaya başlamıştır. Yeni süreçte, bu doğrultuda bir takım reform çalışmaları yapılmış ve yerel yönetimlere kendi görev faaliyet alanlarından daha fazla sorumluluk verilerek işler merkezden, özel sektöre ve yerel birimlere aktarılmaya başlanmıştır (Çevikbaş, 2012: 9).

Tüm bu açıklamalar doğrultusunda genel çerçevesi verilen Turgut Özal ve liderliğinde ki ANAP’ın iktidara gelişinden muhalefet konumuna geçişine kadar ki iktidar döneminde başlayan iktisadi ve idari yeniden yapılanma süreci doğrultusunda gelişim gösteren yerelleşme olgusu çalışmanın bu bölümünün ana temasını oluşturmaktadır. Bu çerçevede çalışmanın alt başlıklarında Türkiye’de 1983-1991 tarihleri arasında tek başına iktidarda bulunan ANAP hükümetinin yerelleşme ve yerel yönetim politikaları analiz edilecektir.

2.2.3. Anavatan Partisi Programı ve Yerel Yönetimler

Siyasi parti programı esas itibarıyla partinin temel ilke ve tutumlarını, iktidar olması durumunda ülke sorunlarına ilişkin getireceği çözümleri ve bu doğrultuda belirlenen temel hedef ve politikalarını içeren bir metindir. 20 Mayıs 1983 tarihinde kamuoyuna sunulan ANAP programı da Anavatan Partisi’nin temel ilke ve hedefleri doğrultusunda, genel esaslar, iktisadi politika, sosyal politika, kamu idaresi ve dış politika başlıkları altında beş bölüm ve 35 madde olarak hazırlanmıştır.

Programın önsözünde ülkenin sorunları ve bu sorunlar için getirilecek çözüm hedeflerinin kısa, açık ve özlü bir şekilde ifade edildiği belirtilmiş ve program etrafında birleşmeyi sağlayarak, yepyeni, kavgasız, ileri ve modern bir Türkiye oluşturmayı gaye edinildiği açıklanmıştır. Bununla birlikte “*Bunun için daha*

önceki siyasi eğilimleri ne olursa olsun programımıza inananları birliğe, beraberliğe davet ediyoruz” ifadesi ile 12 Eylül öncesi siyasi çatışma ortamının yarattığı ayrılıkları da bir araya getirme vurgusu yapılmıştır (ANAP, 1983: 1).

Programın ilk bölümü genel esaslara ayrılmıştır. Parti amaçlarının açıklanarak başlanılan bu bölümde temel vurgu “millet hakimiyeti”, “insan temel hak ve hürriyetlerinin vazgeçilmezliği” (madde 1), “adalet” (madde 3), “demokrasi ve demokratik düzen” (madde 5), “vicdan, dini inanç ve ibadet hürriyeti” (madde 6), “söz, düşünce ve kanaat hak ve hürriyeti” üzerine yapılmıştır (madde 7).

İkinci bölümde iktisadi politikalardan bahsedilmiştir. *“İktisadi gelişmenin hızlandırılması, sosyal dengenin iyileştirilmesi, fertlerin kabiliyet ve çalışmalarına göre gelişme arzularının teşvik edilmesi, gruplar arasındaki gelir dağılımı farklılıklarının pratik ölçüler içinde azaltılması, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının asgariye indirilmesi, fakirliğin kaldırılarak refahın yaygınlaştırılması”* iktisadi gelişme politikalarının temeli kabul edilmiştir (madde 9). Gelişmenin güvenli ve sürekli bir hal alabilmesi için ise devletin başlıca görevinin istikrarı sağlamak olduğu belirtilmiştir (madde 10). Ayrıca ekonomik sistem içerisinde serbest pazar ekonomisi savunulmuştur (madde 9).

Programın üçüncü bölümü sosyal politikalara ayrılmıştır. Kalkınmada asıl hedefin sosyal gelişmenin sağlanması olduğu ifade edilen programda sosyal adalet, fırsat eşitliği ve refahın yaygınlaştırılması sosyal politikalarda temel hedef olarak vurgulanmıştır (madde 19). Programın son bölümünü ise dış politika oluşturmaktadır. Bu bölümde vurgulanan temel nokta hem Ortadoğu da hem de dünyada barışın sürekliliğini temin etmek olmuştur. Bu itibarla *“Türkiye siyasi, askeri ve iktisadi iş birliği yönünden mensubu bulunduğu Batı Dünyası ile ilişkilerinde savunma ihtiyaçları yanında iktisadi gelişme ve kalkınmasını hızlandıracak ve menfaatleri dengeleyecek daha aktif rol oynaması”* gerekliliği savunulmuştur (madde 35).

Kamu yönetiminin bir bütün olarak ele alındığı bölüm ise 4’üncü bölümdür. Kamu idaresi başlığı taşıyan bu bölümün esas vurgusu kamu idaresinde sadeleşme olmuştur. Devlet hizmetlerinin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtarılmasının zorunlu olduğu belirtilerek (TBMM, 1983: 83); *“Değişik birimler*

tarafından aynı maksada dönük olarak yürütülen hizmetlerin bir arada toplanması, yetki ve sorumlulukların dağınıklıktan kurtarılarak teşkilatlanmada sadeleşmeye gidilmesi, bakanlık ve her seviyede teşkilat sayısının asgariye indirilmesi” gerektiği ifade edilmiştir (madde 30).

Kamu idaresince sunulan kamusal hizmetlerde etkinliğin, verimliliğin ve hızın önemine vurgu yapılan programda kamu idaresinde istenilen verimlilik düzeyine gelinememesinin arkasında ki temel sorunun meselelerin gerçek sebeplerine inilememesinde görülür. Bu itibarla hem yetkinin hem de sorumluluğun kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olması gerektiğine işaret edilerek (madde 30), devlet idaresinde ancak yetki ve sorumluluğun paylaşıldığı bir sistem içerisinde başarı sağlanılabileceği aksi takdirde bütün konularda kararların tek bir merkezden en üst noktadan alınıp, sevk ve idare edilmesinin kamusal hizmetlerde etkinliği ve verimliliği sağlayamayacağı belirtilir (TBMM, 1983: 83).

Hem zaman hem de kaynak israfına yol açan idari yapının rasyonel olarak revize edilmesi ve bu doğrultuda hizmetlerin yerinde ve zamanında çözülebilmesi için mahalli idarelerin yetki ve sorumluluğunun artırılması gerektiği programda savunulan diğer bir noktadır. *“Kararların ve hizmetlerin aksamasına ve tıkanmasına sebep olan aşırı merkeziyetçi birimlerde yetki ve sorumluluk hiyerarşisinin yeniden tarifi ve tespiti gerekmektedir. Vatandaş işlerinin doğrudan yerinde çözülebilmesini teminen mahalli teşkilatların yetki ve sorumlulukları artırılmalıdır”* (madde 30).

Turgut Özal 19 Aralık 1983 tarihli Bakanlar Kurulu Program konuşmasında demokratik idarenin sadece parlamentodan ibaret olmadığını belirterek demokrasinin alt yapısını tamamlayan en önemli unsurun mahalli idareler olduğunun altını çizmiştir (TBMM, 1983: 67).

Programın 34’üncü maddesinde ele alınan mahalli idareler, il, belediye ve köylerin müşterek mahalli ihtiyaçlarının giderilmesinde temel kuruluşlar olarak tanımlanmıştır. Merkeziyetçiliğin ve bürokratik formalitenin sakıncalarına sıkça değinilen programda *“hizmetlerin müessir; süratli ve verimli bir şekilde yapılabilmesi için mahalli idarelerin yetkiler ve imkanlar yönünden güçlendirilmesini zorunlu”* olarak gördükleri ifade edilmiştir (madde 34). Yine

Özal'ın bu duruma ilişkin parlamentoda yaptığı konuşmasında da benzer noktalar vurgulanarak bu durumu imar konusu üzerinden şu cümlelerle izah etmiştir; “*Gerek imar planlarının tamamlanması, gerekse inşaat izninden iskana kadar lüzumlu ruhsatların çok uzun zaman aldığı mevcut düzende gecekondular veya kaçak inşaatın önlenmesi bir tarafa, normal konut yapımı da büyük güçlüklerle karşı karşıyadır. Konut yapımıyla ilgili formaliteler basitleştirilecek, imar planları süratle tamamlanacak, mahalli birimlerin yetkileri arttırılacaktır*” (TBMM, 1983: 82).

Yine 1983 tarihli parlamento konuşmasında belediyelere ayrı bir başlık açan Özal, belediyelerin kentsel hizmet sunumunda ki önemini vurgulamış, ardından belediyelerin sahip olduğu yetki ve sorumlulukları ölçüsünde gerekli imkân ve kaynağa sahip olmaları gerektiğini belirtmiştir (TBMM, 1983: 81). “*Belediyeler şehirleşme hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlardır. Belediyelerin müessir, süratli ve verimli şekilde hizmet verebilmeleri için, mükellefiyetlerine uygun imkân ve kaynaklara kavuşturulmalarını ve bunları en iyi şekilde kullanmalarını sağlayacak tedbirleri alacağız*” (madde 28).

Hem parti programında hem de hükümet programı konuşmalarında sürekli devlet idaresinde sadeleşmeye diğer bir ifade ile bürokratik formalitelerden uzaklaşarak bürokrasinin azaltılmasına yönelik hedef ve politikalarından bahseden Özal, merkeziyetçi sistemden uzaklaşarak yetki ve sorumluluğun paylaşılmasını ve bu doğrultuda mahalli hizmetlerin etkin, verimli ve süratli çözülmesinde mahalli idarelerin hem yetki ve sorumluluk hem de kaynak bakımından güçlendirilmesinin gerekliliğine işaret etmiştir. Bununla hizmet sunumunda yaşanan aksaklık ve eksikliklerin giderilmesi hedeflenmiştir.

2.2.4. Anavatan Partisi Dönemi Yerelleşme Politikaları

1980’li yıllardan itibaren başta batılı ülkelerde olmak üzere Türkiye’de de hakim olmaya başlayan yerelleşme politikaları, esas itibariyle yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan güçlendirilmesini amaçlayan kamu politikası olup, yerel yönetim sistemi üzerinde önemli değişimlere yol açmıştır.

20. yüzyılın son çeyreğinde yerel hizmet ve ihtiyaçların yerinde karşılanması ve çözülmesinin kamuda etkinliği arttıracak öngörülerek yerel yönetimlere yaklaşımda da “etkinlik” ilkesi önem kazanmaya başlamıştır. Bu durum ise yerel

yönetimlerin idari ve mali yapılarında kendisini göstermiş, ANAP hükümetinin genel politikalarıyla uyumlu olarak idari ve iktisadi alanda başlayan yeniden yapılanma süreciyle birlikte başta belediye yönetimi olmak üzere mahalli idareler yerelleşme eğiliminden önemli ölçüde etkilenmiştir (Aydınlı, 2004: 182). Mevcut iktidarın benimsediği yeni liberal ilke ve politikalar, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki yetki, sorumluluk ve gelir paylaşımında yereli önceleyen bir prensibin gelişmesine katkı sunarak yerel yönetimlerde yönetsel ve mali yapının gelişimini sağlamıştır. Ancak bu gelişim büyük ölçüde merkezi yönetimin sıkı kontrolünde gerçekleşmiştir.

Bu dönemde atılmaya başlayan yerelleşme adımları beraberinde merkezin kısıtlı da olsa yetki devrini genişletmiş, mevcut belediye yönetiminin yetki ve sorumluluğunu artırmış ve büyük şehirlerde görev ve hizmet sunumunda yetkili yeni bir yerel yönetim biriminin kurulmasının önünü açmıştır. Bütün bunların yanında yerel hizmetlerin sunumunda geleneksel yöntemlerin yanında farklı yöntemler de kapsamlı bir şekilde uygulamaya geçerek hizmet sunumunda beklenen etkinlik ve verimlilik sağlanmaya çalışılmıştır. 1983 sonrası yasal düzenlemeler ile başlayan bu süreç, Türk yerel yönetim sisteminde hakîm mevcut anlayışın değişim sürecini başlatmıştır.

2.2.4.1. Anavatan Partisi Döneminde İdari Yerelleşme Politikaları

Kamu hizmetlerinin sunumunda yetki ve sorumluluğun yönetim birimleri arasında yeniden dağıtımını ifade eden idari yerelleşme (Mullins, 2007: 216), 1983 sonrasında iktidara gelen ANAP hükümeti ile birlikte hem söylem hem de politika düzeyinde etkinlik kazanmaya başlamıştır. Kuruluşundan itibaren gerek yönetsel gerekse de mali açıdan yetersiz kurumlar olarak gelişim gösteren yerel yönetimler, 1980 sonrası sivil yönetime geçiş ile birlikte çeşitli yasal düzenlemeler ile iyileşme sürecine girmiştir. ANAP hükümeti ile birlikte idari yerelleşme doğrultusunda çeşitli gelişmeler yaşanmış, yetkilerin merkezi idareden alınıp yerel yönetimlere devredilmesi süreci başlatılarak hizmetlerin yerelleşmesine yönelik adımlar atılmıştır (Şener ve Çolak, 2015: 410).

Belediye sisteminde çeşitliliğe gidilerek, büyükşehir belediyelerinin kurulması bu dönemde atılan önemli adımlardan ilkidir. İlk kez 1982 Anayasasında öngörülen büyükşehir belediye yönetimi, bu dönemde özellikle büyük şehirlerde

tırmanışa geçen hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin yol açtığı sorunlar karşısında bir zorunluluk olarak kurulmuştur. Bunun yanında yeni sağ politikalar ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu yönetimi alanında yaşanmaya başlayan değişim politikaları ile birlikte yerel yönetimlerde etkinliğin önem kazanması ve uluslararası rekabetin anakentler aracılığıyla yürütülmesinin öngörülmesi, küçük belediyelerin birleştirilerek daha üst düzeyde yönetsel örgütlenmeye gidilmesini ve yerel yönetimlerde çeşitliliği beraberinde getirmiştir. Gelişmiş ülkelerde belediye sayılarının azaltılması ve bu doğrultuda küçük belediyelerin birleştirilerek az sayıda daha etkin ve verimli belediyelerin kurulması ile başlayan bu eğilim, Türkiye’de de büyükşehir belediye yönetiminin kurulması ile uygulamaya geçmiştir (Aydınlı, 2004: 174).

Bu çerçevede ANAP iktidarı, Anayasa’nın 127’nci maddesinde büyük yerleşim yerleri için öngörülen özel yönetim hükmünü temel alarak, Ocak 1984 tarih ve 2972 sayılı mahalli idarelerin seçimine ilişkin yürürlüğe giren kanun ile büyükşehir belediyelerine ilişkin ilk düzenlemeyi yapmıştır. Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük şehirlerde iki düzeyli bir yönetim yapısı öngören kanun, büyük şehirlerde büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye başkanıyla birlikte büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde de ilçe belediye meclisi ve ilçe belediye başkanı seçilmesi ilkesini benimsemiştir. Ardından 1984 yerel seçimlerinden iki gün önce 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’nın yürürlüğe girmesiyle birlikte büyükşehir belediye sistemi yeni bir hukuksal çerçeveye kavuşmuş, yaklaşık üç ay sonra ise 27 Haziran 1984 tarihinde yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyük şehir yönetim yapısı son şeklini almıştır.²⁶

O günün koşullarına göre uzun süredir ihtiyaç duyulan, yine o günün koşullarına göre oldukça yeni bir olgu olan büyükşehir belediye yönetiminin iki temel gerekçe ile kurulduğunu söylemek mümkündür. Bunlardan ilki “*hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesi*” yani ‘hizmette rasyonellik’ iken ikincisi yerel demokrasinin sağlanmasıdır. Ancak büyük şehirlere özgü

²⁶ Bu dönemde ilk büyükşehir belediyeleri, 3030 sayılı Kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir de kurulmuş, bu illere 1986 tarihli 3306 sayılı Kanun ile Adana, 1987 tarih ve 3391 sayılı Kanun ile Bursa, 3398 sayılı Kanun ile Gaziantep, 3399 sayılı Kanun ile Konya ve 1988 tarihli 3508 sayılı Kanunla Kayseri eklenmiştir (Keleş, 2019: 332).

kurulan yeni sistem ile mevcut belediyelerde olduğu gibi anakent belediyelerinde de amaçlanan özerklik ve yerel demokrasi tam olarak gerçekleşmemiştir. Zira 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda kısmi de olsa yerelleşmeye yönelik hükümlere yer verilse de merkezîyetçi hükümlerin büyük ölçüde yer alması bu duruma kaynaklık etmiştir. Örneğin; büyükşehir ve ilçe belediye bütçelerinde valinin onayının gerekmesi, yine büyükşehir belediyesinin üç temel organından biri olan belediye encümeninde büyükşehir belediye başkanı haricinde seçilmiş üyenin bulunmaması ve büyükşehir belediyesinin birçok yetkisini başkan adına kullanan genel sekreterin İçişleri Bakanı'nın onayı ile göreve gelmesi bu hükümler arasındadır. Yeni sistem ile anakent düzeyinde yerel hizmetlerden sorumlu yeni bir yerel yönetim biriminin oluşturulması oldukça önemli bir gelişme olmasına karşın, ilgili kanunda yer alan bu hükümler büyükşehir belediyesinin idari ve mali özerkliğini kısıtlamış, yerel demokrasi anlayışını zedelediği gibi ilçe belediyeleri ile kopukluğa da yol açabilecek nitelikte olduğu değerlendirilmiştir (Eke, 1985: 53).

3030 sayılı Kanunun dikkat çeken noktalarından bir diğeri büyükşehir belediye yönetiminde iki düzey arasında yetki ve kaynak paylaşımında ilçe belediyelerinin pasif bırakılmasıdır. Üçüncü bölümünde yer alan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevlerinin düzenlendiği 6'ncı madde ile kanun yapıcı, büyükşehir belediyesinin görevlerini on altı başlık halinde sayarak, yatırım plan ve programları, nazım imar planları, meydan, bulvar, anayol ve caddelerin bakım ve onarımı, otopark ve terminallerin yapımı ve işletilmesi, su ve kanalizasyon hizmetlerinin sağlanması başta olmak üzere birçok konuda büyükşehir belediyesini yetkili kılmıştır. İlçe belediyeleri ise belirtilen görevler dışında ki alanlarda yetkilendirilmiştir. Söz konusu hükümler ile yerel kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı büyükşehir belediyesine verilirken ilçe belediyelerinin hizmet alanı sınırlı tutulmuştur. Görev dağılımında büyükşehir belediyesi temel alınan bir sistem oluşturulmuştur (Görmez, 1993: 24). İki yönetim kademesi arasındaki ilişkilerde ise büyükşehir belediye meclisi ve başkanına koordinasyon amaçlı vesayet yetkileri verilmiştir. Bu itibarla ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararlarda büyükşehir belediye başkanının onayının gerekmesi ve ilçe belediyelerinin nazım planına uygun olarak hazırlayacakları imar planlarını onaylama ve uygulanmasını denetleme yetkisinin de büyükşehir belediyesine verilmesi, büyükşehir

belediyelerinin özerklik alanını genişletirken diğer bir yerel yönetim birimi olan ilçe belediyelerinin özerklik alanını daraltmıştır.

Büyükşehir belediye yönetiminin kurulmasının ardından büyük şehir düzeyinde gerçekleşen önemli bir diğer girişim metropoliten ölçekte su ve kanalizasyon hizmetlerinden sorumlu, bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanması olmuştur. Diğer büyükşehir belediyeleri için de geçerli olan bu uygulama ile su ve kanalizasyon hizmetlerinin yerine getirilmesinde eşgüdüm ve kapsamlı bir yaklaşıma duyulan ihtiyacın karşılanması amaçlanmıştır (Emrealp, 1996: 1486). Yine bu dönemde büyük şehirlerde nazım planlarının hazırlanması için kurulan ve doğrudan merkezi idareye bağlı olarak çalışan Metropolitan Alan Nazım Planlama Büroları, Boğaziçi İmar Müdürlüğü, Ankara Şehri İmar Müdüriyeti ve merkezi idareye bağlı diğer bazı kuruluşların ilgili büyükşehir belediyesine bağlanması hem hizmet rasyonelitesine hem de yerel yönetimlerin kendi alanlarında yetkili ve sorumlu kılınmasına yönelik önemli girişimler arasında yer almaktadır (Eke, 1985: 53; Heper, 1985: 172).

Yerelleşme politikaları doğrultusunda bu dönemin önemli bir düzenlemesi imar planlarının yapılması ve onaylanmasına yönelik hazırlanmıştır. 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu ile birlikte daha önce tamamen merkezi idarenin elinde olan imar planlarını hazırlama ve onaylama yetkisi, belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan yerlerde belediyelere devredilmiştir. Bunun dışında kalan yerlerin imar planlama yetkisi ise valilik veya ilgisine verilmiştir. Ayrıca, kanun yapıcı hazırlanacak imar planlarının mevcut ise merkezi yönetim tarafından hazırlanan bölge planı ve çevre düzeni planlarına uygun olması gerektiğinin de altını çizmiştir. Böylece yerel planlar ile ulusal planlar arasında eşgüdümün sağlanması amaçlanmıştır (Ersoy, 1989: 48). Ancak imar yetkisi desantralize edilirken belediyelerin bu yetkisini demokratik biçimde denetleyecek yeterli denetim mekanizmasının kurulmaması uzun vadede birçok soruna kaynaklık etmiştir (Toksöz vd., 2009: 39).

Bunun dışında kanunda yer alan çeşitli hükümler belediyelerin yetkilerini büyük ölçüde sınırlandırmıştır. Bu hükümler, imar planlarının hazırlanması ve onaylanmasında belediyeleri yetkilendirerek yerinden yönetim ilkesine uygun

olarak yürürlüğe girmiş olan bu uygulamanın merkeziyetçi yanı ağır basan idari yapının gölgesinde kalmasına yol açmıştır. Kanunun imar planlarında yetkili kıldığı Bayındırlık ve İskân Bakanlığına vermiş olduğu geniş yetkiler, belediyeleri büyük ölçüde sınırlandırmıştır. Kanun Bakanlığa; *“gerekli görülen hallerde...imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde iş birliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re’sen onaylama”* yetkisi vermiştir. Bakanlığa imar konusunda verilen bu yetki 1987 tarihine gelindiğinde yürürlüğe giren 3394 sayılı kanunla daha da genişletilmiştir. İlgili kanunla, 3194 sayılı Kanunun 9’uncu maddesinde yer alan hükümlere ek olarak *“... fıkralarda öngörülenler dışında da gerekli görülen hallerde, 3030 sayılı kanuna tabi belediyelerde dahil, imar planı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanına verilebilir”* (md. 7) hükmü eklenmiştir. Bu durum ise merkezi yönetime, belediyelerin imar planlarını onlara danışma gereği bile duymaksızın yapma, onaylama ve uygulama imkânı vermiştir (Keleş, 1992: 10-11).²⁷

Bununla birlikte 1981 tarihli 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ile yerel yönetimlerin de iş birliği içinde bulunduğu toplu konuta ilişkin yetkiler, 2985 sayılı Kanun ile tamamen merkezi yönetime devredilmiştir. Buna karşın 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nda değişiklik getiren 247 ve 250 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile 775 sayılı Gecekondu Kanunu’na göre merkezi yönetimin elinde bulunan bazı yetkiler belediyelere devredilmiştir (Görmez, 1997: 147).

Özetle, ANAP iktidarı döneminde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğunun artırılmasına yönelik birçok gelişmenin yaşandığını ancak tüm bunların yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik söylemlerinin gerisinde kaldığını söylemek mümkündür. Başta anakent düzeyinde yetkili yeni bir yerel yönetim biriminin oluşturulması ve birçok yerel hizmetin belediyelere bırakılması yerelleşme politikasına yönelik önemli adımlar olmasına karşın, yapılan düzenlemelerle merkezin kontrol mekanizması muhafaza edilmiş ve merkeziyetçi eğilimden uzaklaşamamıştır.

²⁷ 3394 sayılı Kanun ile 3194 sayılı Kanuna eklenen ilgili madde, Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 1991).

2.2.4.2. Anavatan Partisi Döneminde Mali Yerelleşme Politikaları

Merkezi idarenin elinde olan gelir toplama ve harcama yapma yetkisinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesiyle ilişkili olan mali yerelleşme, yerelleşme sürecinin önemli bir parçası olup, yerel yönetimlerin artan önemine paralel olarak etkinlik kazanmaya başlamıştır (Çalışkan ve Sağbaş, 2005: 328). Kuruluşundan itibaren görevleri ile orantılı mali olanaklara sahip olmayan yerel yönetimler, 1980 sonrası belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun artışıyla birlikte hızla artan ve çeşitlenen yerel ihtiyaçları etkin ve verimli sunabilmesi amacıyla mali açıdan güçlendirilmeye başlanmıştır.

Bu süreçte yerel yönetimlerin gelirleri konusunda yaşanan gelişmeleri iki dönemde incelemek gerekir. Ara rejim ile başlayan ilk dönemde askeri yönetim, müdahaleden kısa bir süre sonra hem 1981 tarihli 2380 sayılı Kanun ile çeşitli vergi gelirlerinden ayrılan payları birleştirilerek, genel bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) belediyelere %5, il özel idarelerine %1 oranında pay ayırmış hem de 1948 yılından beri yürürlükte olan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nu yürürlükten kaldırarak 2464 sayılı yeni bir Belediye Gelirleri Kanunu çıkartmıştır. Özellikle büyük belediyeleri belli ölçüde rahatlatan bu düzenlemeler ile hem yıllardır devam eden yakınmalara son vermek hem de belediyelerin, yol, su, elektrik, ulaşım, kanalizasyon, park, bahçe, meydan vb. yerel hizmetlerle daha çok uğraşarak günlük siyasetten uzak kalmaları amaçlanmıştır (Keleş, 1992: 10).

İkinci dönem 1984 yerel seçimleriyle yerel yönetimlerde başlayan demokratikleşme ve sivilleşme dönemini kapsar. İktidarda bulunan ANAP Hükümeti ara dönemde yürürlüğe giren ilgili kanunları muhafaza ederek genel bütçe gelirlerinden mahalli idarelere ayrılan pay oranlarında değişikliğe gitmiş, bunun yanında çeşitli düzenlemeler ile yeni mali kaynaklar oluşturmuştur.

2380 sayılı Kanununda ilk değişiklik 1984 tarihli 3004 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Buna göre genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere verilen pay oranı, %10,30'a, il özel idarelerine verilen pay oranı ise %2,30'a çıkarılmıştır. Kademeli olarak artışı öngören Kanun, belediyeler için 1984 yılında %7,15, 1985 yılında %8,15 ve 1986 yılında %9,30 olarak uygulanacak olan bu payların 1987 yılından itibaren %10,30 üzerinden uygulanacağını, il özel idareleri için ise 1984 yılında %1,15, 1985 yılında %1,15, 1986 yılında %1,30 ve 1987 yılından itibaren

%2,30 oranında uygulanmasını öngörmüştür (Bayrakçı, 2012: 92; Tortop, 1985: 6). Ancak kanunun uygulanması kısa sürmüş, 2380 sayılı Kanun 1985 tarihli 3239 sayılı kanun ile ikinci kez değiştirilmiştir. Bu son düzenleme ile birlikte belediyelere %9,25, il özel idarelerine ise %1,70 oranında pay ayrılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca kanuna eklenen ek geçici 3. madde ile de bu payın her yıl bütçe kanunları ile kısıtlanabileceği ifade edilmiştir (Bayrakçı, 2012: 135).

Bununla birlikte büyükşehir belediyelerine diğer belediyelere göre daha fazla pay ayrıldığı görülmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerine verilmekte olan paylardan Bakanlar Kurulu'nun belirlediği miktar²⁸ ile büyükşehir belediyesinin sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının %5'i büyükşehir belediyesine verilmiştir (Görmez, 1997: 150).

Tablo 2.1: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Verilen Pay Oranları (1985- 1991)

Yıllar	Büyükşehir Belediyesi	Belediye	İl Özel İdaresi
1985	%5	%8.15	%1.15
1986	%5	%8.55	%1.20
1987*	%5	%8.55	%1.20
1988	%5	%8.55	%1.20
1989	%5	%8.55	%1.20
1990	%5	%8.55	%1.20
1991	%5	%8.55	%1.20
*Belediye ve İl Özel İdareleri için 1987 yılından itibaren uygulanacak oran sırasıyla %9,25 ve %1,70 olmasına karşın bu yıl bütçe kanununa eklenen hükümle 1986 yılında geçerli oranlar uygulanmıştır.			

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı (2020); https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_10.xls.htm, (Erişim Tarihi: 22.11.2020).

3239 sayılı kanun ile belediye gelirlerinde sadece genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paya yönelik değişiklik yapılmamıştır. Bununla birlikte Meslek Vergisi, Eğlence Vergisi, İşgal Harcı, İlan ve Reklam Vergisi gibi önemli belediye gelir kalemlerinin miktarı da artırılmıştır. Ancak söz konusu kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harç tarifelerinin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiştir (Ersoy, 1989: 54). Ayrıca 1981 yılına kadar merkezi yönetim tarafından toplanan, 1981- 1985 yılları arasında ise il özel idareleri tarafından toplanan emlak vergisi de bu kanunla birlikte belediyelere devredilmiştir.²⁹ Emlak vergisi, 1985 yılından itibaren belediyelerin öz gelirleri

²⁸ Bu oran 1984 ve 1985 yılları için %30, 1986 ve 1987 yılları için ise %35 olarak belirlenmiştir (Görmez, 1997: 150).

²⁹ Vergi tahsilatının %15'i il özel idarelerine ayrılmıştır. Ancak birçok belediye kanun hükümlerine rağmen, il özel idarelerine ayrılması gereken payı ya hiç ödemiş ya da ödemeleri geciktirmiştir (Dönmez, 1998: 53).

arasına girmiştir (Bayrakçı, 2012: 141; Görmez, 1997: 149). Diğer taraftan merkezi yönetimin denetiminde kurulan fonlar ile de yerel yönetimlere ek mali destekler sağlanmıştır (Ersoy, 1989: 54).

Yaşanan bu gelişmelerin yanında belediye öz gelirlerinden olan Haberleşme Vergisi'nin oranı 1989 tarihli 3517 sayılı Kanun ile %6'dan %1'e indirilmiştir. Yine belediye öz gelirlerinden olan Akaryakıt tüketim vergisi 1984 tarihinde, Temizleme ve Aydınlatma Harcı 1985 tarihinde, Meslek vergisi ise 1987 tarihinde kaldırılmıştır.

Aşağıdaki tablo da genel bütçe vergi gelirleri üzerinden mahalli idarelere ayrılan payların mahalli idare özelinde tutar ve oranının dağılımı yer almaktadır. Buna göre GBVG'nden mahalli idarelere ayrılan tutar her yıl düzenli olarak artış gösterirken, vergi gelirleri içindeki oranının ortalama %13 düzeyinde olduğu görülmektedir.

Tablo 2.2: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Üzerinden Mahalli İdarelere Verilen Payların Dağılımı (1986- 1991) (Bin TL)

Yıllar	Büyükşehir Belediyesi	%	Belediye	%	İl Özel İdaresi	%	Toplam	Vergi Gelirleri İçindeki Pay (%)
1986	200	25,4	502	64,9	71	9,2	773	12,9
1987	296	25,4	763	65,4	107	9,2	1.166	12,9
1988	501	25,4	1.247	64,8	175	9,1	1.923	13,5
1989	774	25,4	2.063	65,5	311	9,9	3.148	12,3
1990	1.568	25,4	4.008	65,3	563	9,2	6.139	13,5
1991	2.685	25,4	6.900	65,4	968	9,2	10.553	13,4

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı (2020); https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm, (Erişim Tarihi: 23.11.2020).

1983- 1991 yılları arasında yerel yönetimlerin toplam gelir ve harcamalarının gelişimine bakıldığında; hem gelirin hem de harcamaların yıllar içinde artış gösterdiğini, harcamaların büyük ölçüde gelirlerin üzerinde gerçekleştiğini buna karşın hem gelirlerin hem de harcamaların gayri safi yurt içi hasıla (GSYH) içindeki oranlarının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Bu veriler ile birlikte yerel yönetimlerin kamu hizmeti sunumundaki sorumluluk alanının sınırlı olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 2.3: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelir	GSYH'ya Oranı	Toplam Harcama	GSYH'ya Oranı
1983	216	1,2	220	1,2
1984	351	1,2	331	1,1
1985	701	1,5	662	1,4
1986	1 220	1,8	1 356	2
1987	1 894	1,9	2 238	2,2
1988	3 120	1,8	3 587	2,1
1989	4 833	1,6	5 309	1,7
1990	9 322	1,8	9 482	1,8
1991	16 633	2	18 364	2,2

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020); https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları_27112018.pdf, (Erişim Tarihi: 24.11.2020).

Son olarak yerel yönetimler içinde bütçe büyüklüğü bakımından öne çıkan belediye yönetiminin bu dönem gelir kalemlerini incelediğimizde; tablodan da görüleceği üzere belediye gelirleri içerisinde her yıl önemli bir payı genel bütçe vergi gelirleri oluşturmuştur. Bunun yanında yerel vergilerin belediye gelirleri içerisinde ki oranı %9 ila %13 arasında değişiklik gösterirken belediye öz gelirlerinin oranının düzenli olarak azaldığı görülmektedir. Tablo da dikkat çeken diğer bir nokta borçlanma kaleminin bu dönemde öne çıktığıdır. Özellikle dış borç kaleminde sürekli artışlar olmuş ve 1991 yılına gelindiğinde dış borçların toplam borç içindeki oranı %49 olmuştur.

Tablo 2.4: Belediye Gelirleri (1983- 1991) (Milyar TL)

	1983	%	1985	%	1987	%	1989	%	1991	%
Vergi Gelirleri	81	53,6	332	60,7	992	58,3	2.843	69	8.768	67,5
Genel Bütçe Payı	61	40,4	279	51	770	45,3	2.335	56,7	7.446	57,3
Yerel Vergiler	20	13,2	54	9,9	222	13,1	508	12,3	1.322	10,2
Vergi Dışı Gelir	58	38,4	176	32,2	417	24,5	646	15,7	2.184	16,8
Borçlanma	12	7,9	39	7,1	292	17,2	631	15,3	2.036	15,7
İç	12	7,9	30	5,5	221	13	322	7,8	1.020	7,9
Dış	0	0	9	1,6	71	4,2	308	7,5	1.015	7,8
Toplam	151	100	547	100	1.701	100	4.120	100	12.988	100

Kaynak: DPT (2001); *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_YerelYonetimler.pdf, (Erişim Tarihi: 24.11.2020).

Sonuç olarak, 1980 sonrası yerel yönetim maliyesinde meydana gelen değişimlerin genel bir değerlendirmesi yapıldığında; bu dönemde yerel yönetim gelirlerinde artış olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu artışın büyüyen ve çeşitlenen yerel hizmetleri karşılayacak düzeyde olduğunu söylemek güçtür. Bununla birlikte yeni mali kaynaklarla belediye öz gelirlerinde yapılan iyileştirmeler bu artışta önemli bir paya sahip olmasına karşın söz konusu artışın

temel aracı merkezi idareden yapılan transferlerle olduğunun göz önünde tutulması gerekmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar büyükşehir belediyesi, belediye ve il özel idarelerinin önemli gelir kalemleri arasında olmasına karşın bu payların yerel yönetimler bütçesi içinde ki oranının öz gelirlere oranla daha yüksek olması yerelin hem gelir hem de harcama noktasında merkeze bağımlılığının artmasına neden olmaktadır. Nitekim bu dönemde mali yerelleşme politikaları kapsamında atılan iyileştirme adımları da büyük ölçüde bu yönde olmuştur. Yerelleşme politikasında oldukça önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin öz gelire dayalı kaynak artışının sağlanması ve yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki oranının artırılması bu dönemde kısmi olarak gerçekleştirilebilmiştir. Daha çok merkez idarenin kontrolünde ve mali yönden merkeze bağlı gerçekleştirilen kaynak aktarımı, yerel yönetimlerin hareket alanını daraltarak hem idari hem de mali özerkliğin gelişimini engellemiştir.

2.2.5. Anavatan Partisi Döneminde Yerel Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemlerin Gelişimi

1980’li yıllardan itibaren yerelleşme politikaları kapsamında yerel yönetim sisteminde başta idari ve mali yapıda yaşanan değişimlerin yanında yerel hizmet sunumunda da değişimler yaşanmaya başlamıştır. Bu süreçte mahalli idarelerin kaynak sorununu giderici düzenlemelerin yanında yeni yetki ve fonksiyonlarla yeni işlevler yüklenip daha etkin olmalarına yönelik çalışmalar yapılmış olmasına karşın artan ve çeşitlenen ihtiyaçlar karşısında; etkin ve verimli hizmet sunma sorumluluğu, mevcut yönetim yapısı ve kullanılan yöntemlerin yetersizliği, kaynak ve nitelikli personelin eksikliği ve merkezin sıkı kontrolü söz konusu idareleri yeni kaynaklarla yeni hizmet sunma yöntemleri bulmaya yöneltmiştir (Eryılmaz, 1989: 32). Değişen kamu hizmeti algısı karşısında hizmet sunma yöntemleri de çeşitlenmeye başlamıştır.

Geleneksel yönetimin, yapı ve işlev bakımından aşırı büyümesi ve bundan kaynaklı verimsiz ve yavaş işlemesi 1970’li yıllardan itibaren başta gelişmiş ülkelerde olmak üzere dünya genelinde etkin ve verimli hizmet sunmaya yönelik politikaların önem kazanmasına yol açmıştır. Kamu eliyle yürütülen hizmetlerin verimsiz ve kaynak israfına yol açtığı görüşünün giderek güçlenmesi hizmet sunumunda alternatif yöntemlerin arayışını da beraberinde getirerek söz konusu

hizmetlerin yürütülmesinde rasyonel işlemecilik esaslarının ve alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin önemini artırmıştır (Aydınlı, 2004: 190).

Kamusal hizmetlerde etkinliği ve verimliliği sağlama ihtiyacının bir gereği olarak ortaya çıkan yeni süreç ile birlikte klasik hizmet sunumunun yanında alternatif hizmet yöntemleri de gelişim göstermeye başlamıştır. Yeni dönemde piyasa ekonomisine olan ilginin giderek artması ve kamunun piyasa şartlarına göre yeniden örgütlenmeye başlaması hizmet sunumunu da bu doğrultuda değiştirmiştir. Bu çerçevede daha önce kamu kurumları tarafından sunulan hizmetler, piyasa rekabetine açılarak özel sektör eliyle yürütülmeye başlanmıştır. Yaşanan değişim ile birlikte, dünya genelinde birçok ülkede önceden beri uygulanmakta olan özelleştirme politikaları, 1980 sonrasında hem merkezi yönetim düzeyinde hem de mahalli idareler düzeyinde kapsamlı olarak uygulanmaya ve oldukça sık başvuru bir politika olmaya başlamıştır.

Türkiye’de ise kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörden yararlanma olgusu yeni bir uygulama olmayıp, Cumhuriyet öncesi dönemden beri çeşitli hizmetler, çoğunluğu yabancı sermayenin oluşturduğu kuruluşlarca görülmekte idi.³⁰ Ancak söz konusu uygulamaların küresel ölçekte gelişim göstermeye başlayan yeni eğilimle paralel olarak hem merkezi hem de yerel hizmetlerde giderek önem kazanması ve hükümet programında yer alarak bir devlet politikası haline gelmesi ANAP Hükümeti döneminde olmuştur. Hem ulusal hem de uluslararası konjonktürde benimsenen politikalar ve yaşanan gelişmelerin etkisiyle hükümet politikası olarak benimsenen özelleştirme uygulamaları, daha sonra yıllık programlarda ve kalkınma planlarında da yer alarak bir devlet politikası haline getirilmiştir (Eken ve Eryılmaz, 1990: 78-9).

Nitekim mahalli idareler düzeyinde, özelde ise belediye yönetiminde de yerel hizmet sunumunda alternatif bir yöntem olarak özelleştirme uygulamalarının kullanılmaya başlaması mevcut iktidarın benimsediği genel politikalarla paralellik arz etmektedir. Zira, özel sektör eliyle yerel hizmet sunumunun hız kazanması ve geniş kapsamlı olarak uygulanması, hükümet programının da etkisiyle 1983’den

³⁰ Söz konusu hizmetler arasında elektrik, su, havagazı, tramvay ve telefon gibi birçok yerel hizmetler bulunmaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanunu öncesi bu hizmetler imtiyazlı şirketler tarafından sunulmakta iken 1930 sonrasında genel politika ile uyumlu olarak bu şirketler önce devletleştirilmiş ardından belediyelere devredilmiştir (Eryılmaz, 1989: 44).

sonra olmuştur. Siyasi iktidarın da desteğiyle, o güne kadar geleneksel özelleştirme uygulamaları olarak bilinen ihale ve imtiyaz yöntemlerinin yanına belediye tekellerinin kaldırılması, şirketleşme, yap- işlet- devret, kiralama gibi yeni özelleştirme yöntemleri de eklenerek yerel hizmet sunumunda yeni yöntemler kullanılmaya başlanmıştır (Köksal, 1993: 37).

Bu doğrultuda verilebilecek ilk örnek, özelleştirme uygulamalarının da asıl başlangıç noktasını oluşturan yasal ve kurumsal serbestleşme olarak ifade edilen deregülasyon konusunda atılan adımlara ilişkindir. Nitekim bu yönde gereken düzenlemeler 1984 yılından itibaren yapılmaya başlanmıştır. 1580 sayılı Kanunun belediyenin görevlerinin düzenlendiği 15'inci maddesinde yapılan değişiklikle belediye sınırları içinde yaş meyve ve sebzelerin toptan alımı ve satımı için gerçek veya tüzel kişilerin hal açmalarına izin verilmiştir. Böylece belediye tekelinde olan hizmetlerin özel hukuk gerçek veya tüzel kişilerce de sunulmasına imkân tanınmıştır. Yine bazı mal ve hizmetlerin fiyatını belirleme yetkisinin belediyelerden alınarak meslek örgütlerine verilmiş olması bu doğrultuda yaşanan diğer bir gelişmedir. Buna göre otomobilciler ve şoförler derneğine üye olanlara ait taşıtların ücret tarifeleri kendi birliklerince belirlenebilecek, belediyeler ise kendi taşıma araçlarının ücret tarifelerini kendileri belirlemeye devam edecektir (Fırat, 1998: 79-80).³¹

Yine bu dönemde hizmetlerin piyasa koşulları göz önüne alınarak fiyatlandırılmaya başlanması da belediyelerin hizmet sunma yöntemleri arasına girmiştir. Böylece yerel hizmetlerin belediyeler tarafından sübvansede edilmesine son verilerek söz konusu hizmetler piyasa mekanizması çerçevesinde fiyatlandırılmıştır. Bu yöntemin uygulamaya geçmesi ile belediye otobüsleri ile özel dolmuş fiyatları arasında hemen hemen hiç fark kalmamış, yine belediyelere, belirledikleri su fiyatının içine %10'luk kâr marjı koyma yetkisi tanınarak sıfır maliyetle hizmet sunma uygulamasından uzaklaşmaya başlanmıştır (Gökbayrak, 2003: 99).

³¹ Fiyat belirleme ve denetleme yetkisinin belediyelerden alınıp, meslek örgütlerine verilmesine ilişkin uygulamayı ilk kez 1990'lı yılların başında Ankara Büyükşehir Belediyesi hayata geçirmiştir (Fırat, 1998: 80).

1984'den sonra il özel idareleri ve belediyeler, özellikle de büyükşehir belediyeleri hizmet sunumunda bir özelleştirme aracı olarak ihale, imtiyaz, kiraya verme, yap- işlet- devret ve şirketleşme gibi birçok farklı yöntemi de tercih etmeye başlamışlardır. Yeni işlevler yüklenmekle birlikte mali açıdan da iyileşme sürecine giren belediyeler, yerel hizmet sunumunda da yeni üretim ve finansman yöntemlerini geliştirerek, hizmetleri doğrudan kendileri sunmak yerine hakem rolünü üstlenerek 'yaptırtmak' ve 'işlettirmek' politikalarına ağırlık vermişlerdir (Eryılmaz, 1989: 18). Nitekim dönemin mevcut yerel yönetim yasaları da hizmetlerin mahalli idareler dışında üçüncü şahıslarca sunulmasını mümkün kılmıştır. Örneğin büyükşehir belediye yönetimini düzenleyen 3030 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde, hizmetlerin yürütülmesine yönelik 12 farklı görev için yaptırtmak, işlettirmek, kurdurmak gibi ifadeler yer almıştır (Odabaş, 1999: 204). 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde temizlik hizmetlerinin ihale yoluyla sunulabileceği ifade edilmiş, belediyelerin hak ve imtiyazlarının düzenlendiği 19'uncu maddesinde ise belediyelerde imtiyaz konusu olabilecek hizmetler sıralanmış, ayrıca aynı kanunun verdiği yetkiler ölçüsünde şirketleşme yoluyla da hizmet sunumuna imkân verilmiştir. Yine benzer yaklaşımın 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda da olduğu görülmektedir.³²

2.2.6. Anavatan Partisi Dönemi Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi

Kamusal hizmet sunumunda temel iki organ olan merkezi yönetim ile yerel yönetimler, sürekli etkileşim halinde olan ve aynı zamanda birbirlerini etkileyen yönetim birimleridir. Bu ilişkinin kapsam ve niteliği yönetim sistemlerine göre değişmekle birlikte temelde yönetsel, siyasal ve mali yönü bulunmaktadır (Keleş, 2019: 417). Bununla birlikte merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki yerelleşme ile doğrudan ilgili olup, söz konusu ilişkinin düzeyi yerelleşme düzeyini belirlemektedir. Bu doğrultuda çalışmada ele alınan konunun kapsamı gereği yerelleşme perspektifinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin siyasi yönü ele alınmayıp, yönetsel ve mali yönü irdelenmiştir.

³² 1993 yılı itibarıyla Türkiye genelinde yapılan bir araştırmada araştırmaya konu olan 76 il'in 69'unda, il özel idarelerinin kurmuş olduğu veya ortak olduğu toplamda 286 şirket, nüfusu 20.000'den fazla 275 belediyenin 107'sinde ise toplam 181 adet belediye şirketi bulunduğu belirlenmiştir (Dilbirliği, 1995: 71).

2.2.6.1. Yönetmel İlişkiler

Yönetim sistemleri farklı olmasına karşın tüm ülkelerde merkezi yönetim, örgüt, yetki ve fonksiyon bakımından yerel yönetimlerden öncelikli bir konuma sahiptir. Nitekim bu durum ülkemizde de geçerli olup, merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinde merkezi yönetim, her dönem ağırlıklı bir konuma sahip olmuştur. Yerel yönetimler adeta merkezin bir uzantısı gibi görülmüştür (Atasoy, 1992: 60). Merkezi yönetimin sahip olduğu bu konum beraberinde yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetim yetkisini getirmiştir (Öner, 1997: 223). Ülkemizde idari vesayet³³ olarak adlandırılan bu yetki ile merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personelini denetlemektedir (Keleş, 2019: 418). Nitekim bu yetki, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yönetmel ilişkisinin de esasını oluşturmaktadır.

ANAP iktidarı döneminde yerel yönetimlerin özellikle kararları üzerinde vesayet denetimi oldukça sıkı uygulanmıştır. Mevcut yerel yönetim mevzuatında başta vesayet yetkisine ilişkin olmak üzere birçok konuda dönemin yerelleşme politikalarına ve gereklerine uygun değişikliklerin yapılmaması devam etmekte olan merkeziyetçi tutumu sürdürmüştür. Söz konusu yasalarda vesayet yetkisi oldukça geniş yer bulmuştur. Özeldde ise il özel idarelerinin üzerinde uygulanan vesayet denetimi diğer mahalli idarelere göre daha fazla olmuştur. Bazen bu denetim vesayet denetiminin dışına çıkarak hiyerarşik bir denetim görünümüne girmiştir. İl genel meclislerinin ve il daimi encümenin seçimle göreve gelmeleri haricinde bu kuruluşların bir yerinden yönetim birimi olarak nitelendirilmesini güçleştirerek yerel özerkliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. İl özel idarelerinin hemen hemen bütün karar ve eylemleri üzerinde ağır vesayet denetimi uygulanmıştır (Atasoy, 1992: 104-6).

Kuruluş kanunu Cumhuriyet dönemi öncesine dayanan il özel idareleri, 1987 tarihinde 3360 sayılı Kanun ile birtakım değişikliğe uğramıştır. Ancak söz konusu değişiklik, mevcut 1913 tarihli Muvakkat Kanunun temel ilkeleri çerçevesinde yapılmıştır. 1913 tarihli Kanun merkezi idareye il özel idareleri üzerinde çok geniş

³³ Anayasal bir yetki olan idari vesayet, “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi”, “kamu görevlerinde birliğin sağlanması”, toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla”, kanunda öngörülen esas ve usuller çerçevesinde merkezi idareye verilmiştir.

vesayet yetkisi tanırken, 3360 sayılı Kanun merkez idarenin bu yetkisini daha da genişletmiştir. İl özel idarelerinin özerklik alanını genişletme hüviyetinden oldukça uzak olan söz konusu kanun, merkeziyetçi tutumu sürdürmüştür.

3360 sayılı Kanuna göre vali, il özel idaresinin temsilcisi, seçilmiş karar organı olan il genel meclisinin ve yürütme organının da başıdır. Yine aynı kanunun 135'inci maddesine göre il genel meclisinin alacağı bütün kararlarda valinin onayı gerekli görülmüştür. Valinin önceki kanuna göre sahip olduğu konum yeni kanunda da muhafaza edilmiştir. Yine önceden Bakanlar Kurulu kararıyla kesinleşen il özel idare bütçesi, yeni kanunla birlikte İçişleri Bakanlığı'nın onayına verilmiştir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı kanunda belirtilen durumlarda bütçe de değişiklik yapmakla yetkilendirilmiştir (Akyılmaz, 1988: 118). 3360 sayılı Kanun, il daimi encümeninin yapısında da değişiklik getirmiştir. Buna göre il özel idaresi müdürü, köy hizmetleri müdürü ile bayındırlık ve iskân müdürü, il daimi encümeninin doğal üyesi kabul edilerek seçilmişlerin yanında atanmışların da bulunduğu bir yapı kurulmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi bu durumu Anayasa'ya aykırı bularak 1988 tarihinde iptal etmiştir (Dönmez, 1998: 50).

Söz konusu kanun ile yapılan diğer bir değişiklik il özel idarelerinin hizmet sınırlarına yönelik olmuştur. Kanunun ikinci maddesinde il özel idarelerinin görevleri sayıldıktan sonra *“il özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur”* denilerek, Bakanlar Kuruluna il özel idarelerinin hizmet alanlarını ve sınırlarını genişletme veya daraltma yetkisi verilmiştir. Bu durum ise il özel idarelerinin fonksiyonlarını daha belirsiz hale getirmiş, aynı zamanda idari özerkliğini büyük ölçüde daraltmıştır.³⁴ Merkezi yönetimin ezici ağırlığı altında, çok sınırlı bir hareket alanına sahip olan il özel idareleri, bir yerel yönetim birimi olarak etkinliğini giderek yitirmiştir (Emrealp, 1996: 1482).

Bu dönemde belediyelerin görev, yetki, organları ve teşkilatını düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükte kalmıştır. Belediyelerin yönetim yapısı ve işleyişi büyük ölçüde muhafaza edilmiştir. Belediye meclisi kararlarında kanunda

³⁴ Söz konusu hüküm, Anayasa Mahkemesi tarafından *“mahalli idarelerin görevlerinin kanun ile belirlenmesi gerektiğini, bu durumda Bakanlar Kurulu Kararının kanun yerine geçeceği, aynı zamanda mahalli özerklik ve mahalli idare ilkeleri ile çeliştiği gerekçesi”* ile iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 1988; Dönmez, 1998: 51).

sayılan birtakım kararlar haricinde vesayet makamının onayı gerekmeyen mevcut üyenin çoğunluğu ile alınır ilkesi uygulamada sürdürülmüştür. Vesayet makamının onayı gereken kararların başında ise belediye bütçesi, borçlanma, belediye sınırlarının çizilmesi veya sınır uyuşmazlıkları, belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, adları ile sınırlarının değiştirilmesine yönelik kararlar gelmektedir. Örneğin, buna göre belediye meclisi tarafından kabul edilen bütçe, mülki idare amirinin onayı ile kesinlik kazanmaktadır. Ayrıca bütçeyi onaylamaya yetkili makamların kanunda öngörülen durumların olması halinde bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisi de vardır. Büyükşehir belediye meclisi kararlarında da aynı hüküm geçerli olmuş, bütçenin onaylanmasında, büyükşehir belediyelerinin bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde kabul edildikten sonra, ilçe belediyelerinin bütçeleri ise önce büyükşehir meclisince kabul edilip, daha sonra valinin onayıyla yürürlüğe girmesi ilkesi uygulanmıştır.

Merkezi yönetimin belediye yönetimi üzerindeki denetim yetkisi kararlarının yanında organları ve personeli üzerinde de oldukça belirgindir. Nitekim büyükşehir belediye encümeninde büyükşehir belediye başkanı haricinde seçilmiş üyenin bulunmaması ve büyükşehir belediyesinin birçok yetkisini başkan adına kullanan genel sekreterin İçişleri Bakanı'nın onayı ile göreve gelmesi, bununla birlikte belediye encümen yapısını oluşturan atanmış üyelerin seçilmiş üyelerden fazla olması organları üzerinde ki denetimi gösterir niteliktedir. Yine Anayasa'da görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanının geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisi de merkezin mahalli idarelerin organları üzerinde sahip olduğu bir diğer denetim türüdür.

İçişleri Bakanının sahip olduğu bu yetkiye ilişkin yapılan bir araştırmada 25.03.1984'den 26.03.1989'a kadar ki bir seçim döneminde 18 belediye başkanı İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılmıştır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının 10'u ANAP, 2'si Doğru Yol Partisi (DYP), 5'i Sosyal Demokrasi Partisi (SODEP) ve 1'i bağımsızdır. Bunlardan hiçbirisi görevine iade edilmemiştir. 26.03.1989'dan 01.04.1991 tarihine kadar ise iki yıl içinde 24 belediye başkanı İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılmıştır. Görevden uzaklaştırılan başkanların 1'i ANAP, 10'u DYP, 1'i İslahatçı Demokrasi Partisi (IDP) ve 12'si Sosyal Demokrat Halkçı Parti

(SHP)'lidir. ANAP ve IDP'den 1'er, DYP'den 6 ve SHP'den 10 olmak üzere toplamda 18 belediye başkanı tekrardan görevine iade edilmiştir. Söz konusu tarihlerde geçici tedbir için yapılan görevden almalar, büyük ölçüde muhalif belediyelere yönelik olmuştur. Nitekim bunların %70'i tekrar göreve iade edilmiştir (Çelik, 2005: 149-150).

Yine belediye personeli üzerinde de artan bir denetimin olduğunu söylemek mümkündür. 1980'li yılların ilk dönemine kadar belediye meclisince belirlenen işçi sayısı ve niteliğinde, 1983 tarihli 190 sayılı KHK ile değişikliğe gidilmiş ve buna göre getirilen yeni sistemde “geçici işçilik” ve “sürekli işçilik” ayırımına gidilmiştir. Söz konusu düzenleme ile sürekli işçilerin belirlenme yetkisi belediyelerden alınarak İçişleri Bakanlığına verilmiştir. 1991 yılından sonra ise geçici işçiler için de aynı uygulama başlatılarak merkezi idarenin personel üzerindeki denetimi arttırılmıştır (Aydınlı, 2004: 189).

Özetle, yerelleşme politikasının bir gereği olarak vesayet denetiminin sınırlandırılması bu dönemde pek mümkün olmamıştır.

2.2.6.2. Mali İlişkiler

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin diğer bir yönü mali konulara ilişkindir. Kamu hizmetlerini karşılayacak gerekli kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki paylaşımı ve buna dair yapılan düzenlemeler iki yönetim arasındaki bu ilişkinin kapsam ve niteliğini belirlemektedir (Özdemir, 1991: 316). Yönetimler arasında ki ilişkinin en önemli yönünü oluşturan mali konular, iki yönetim arasında görev ve yetki paylaşımının hemen arkasından gelmektedir (Eryılmaz, 2019: 226). Ülkemizde her dönem bu ilişkinin esas belirleyicisi merkezi yönetim olmuştur. Yerel yönetimler ise kuruluşundan itibaren görevleriyle orantılı mali imkanlara sahip olamamıştır. Buna karşın Anayasa'da da belirtildiği üzere bu yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olması gerekmektedir.

Gerek Anayasa'da yer alan hüküm gereğince gerekse de yıllardır var olan yakınmaların neticesinde yerel yönetimler 1981 ara rejim döneminde başlayan ve ANAP hükümeti döneminde de devam eden, mali açıdan iyileşme sürecine girmiştir. Atılan somut adımlarla büyük ölçüde başarı sağlanmıştır. Hem belediye

yönetimlerinin hem de il özel idarelerinin mali kaynaklarında genişleme yaşanmıştır. Ancak yerel yönetimlerin gelir sisteminde yaşanan bu gelişme öz gelir ağırlıklı kaynaklar yoluyla değil büyük ölçüde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan kaynaklar yoluyla olmuştur. Bu durum ise merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında mali bağımlılık ilişkisini artırırken yerel yönetimlerin özerkliğinde oldukça önemli bir yeri olan mali özerkliğe de zarar vermiştir.

2.3. Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemi Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reformları (2002 – 2020)

21. yüzyılın ilk on yılı ülkemizde yerel yönetim alanında önemli değişimlerin yaşandığı yıllar olmuştur. Genel kamu yönetimi reform çalışmalarının bir uzantısı olarak mahalli idarelerde başlayan yeniden yapılanma süreci ile birlikte merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk dağılımı yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak farklı bir yaklaşımla ele alınmıştır. Kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında Türk yerel yönetim sistemine hakîm olan geleneksel bakış açısı değişmeye başlamış, yönetim sistemi içerisinde yerel yönetimlerin öncelikli bir alana yerleştirilmelerine yönelik bir anlayış geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda yerelleşme temel politikaların bir parçası olarak gündeme yerleşmiştir. ANAP iktidarı döneminde belli ölçüde temelleri atılan bu süreç, Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti)'nin iktidara gelmesiyle birlikte farklı bir niteliğe kavuşmuştur.

Bu kapsamda çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerde AK Parti dönemi değişim politikaları yerelleşme temelinde ele alınacaktır. Yerelleşme ekseninde ilerleyecek olan çalışmada ayrıca; AK Parti'nin kuruluşu ve siyasi kimliği, kamu yönetimi anlayışı, parti programında yerel yönetimler, yerelleşmeye yönelik geliştirilen politikalar, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkisi ve yerelleşme sürecinin önemli bir parçasını oluşturan katılım olgusunda yaşanan gelişmeler ele alınacaktır.

2.3.1. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Kuruluşu

Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti), çok partili siyasal hayatın en uzun süren koalisyon hükümetlerinin ardından tek başına hükümet kuracak çoğunluğu elde ederek iktidar olmuş siyasal bir partidir. Türk siyasal hayatı içinde önemli bir kırılma noktasını temsil eden AK Parti, Refah Partisi (RP)'nin devamı ve 'laiklik

karşıtı eylemlerin odağı olmak’ suçlamasıyla 2001 tarihinde kapatılan Fazilet Partisi (FP) içinde ortaya çıkan fikir ayrılığı sonucu yaşanan yol ayrımıyla birlikte Abdullah Gül ve Recep Tayyip Erdoğan’ın başını çektiği, Milli Görüş hareketinden ayrılarak farklı bir çatı altında birleşen ‘yenilikçi grup’ tarafından 14 Ağustos 2001 tarihinde Türkiye’nin 39’uncu partisi olarak kuruldu (Hürriyet Gazetesi, 2001).³⁵

Recep Tayyip Erdoğan’ın genel başkanlığında kurulan AK Parti, Türkiye’nin ‘kayıp yılları’ veya ‘kayıp on yılı’ olarak ifade edilen 1990’lı yılların siyasal, sosyal ve ekonomik istikrarının sağlanamadığı bir süreçte kurulmuş ve iktidara gelmiştir (Avcu, 2017: 627). 1990’lı yıllar bir bütün halinde, ülkenin tanınmış gazeteci, yazar ve hukukçularının faili meçhul suikastlara uğradığı, koalisyon ortaklarının uzlaşmadan uzak siyasi tutumlarının beraberinde getirdiği siyasi istikrarsızlığı, özellikle 28 Şubat sürecinden sonra bir gelenek haline gelen parti kapatmalar, parti liderleri ile üyelerinin siyasetten men edilmeleri, ayrılıkçı terör, insan hakları ihlalleri, kamusal alanın toplumun belli kesimlerine kapatılması, siyaset arenasında devam eden kısır çekişmeler, istenilen seviyeye getirilemeyen iktisadi büyüme ve yaşanan ekonomik krizlerle artan yoksulluğun görüntüsü ile siyasi tarihe geçmiştir (Çelik, 2017: 678). Bu dönemde seçmenin merkez partilere duyduğu güvensizliği, 28 Şubat’ın toplumun belli kesiminde yarattığı psikolojik tahribatı ve 2001 ekonomik krizinin alt ve orta gelir grupları üzerinde oluşturduğu yıkımı çok iyi değerlendiren AK Parti’yi kuran kadro, çoğulcu demokrasi anlayışı temelinde geliştirdiği söylem ve tutumlarıyla siyasal alanın daraldığı böyle bir ortamda toplumda karşılık bulmuş ve siyasi alternatif olmayı başarmıştır (Bekaroğlu, 2015: 112).

Kuruluşundan itibaren gerek siyasi kimliği gerekse de hakîm söylemi açısından tartışılan bir parti olan AK Partinin, RP- FP gibi İslamcı bir parti geleneğinden geliyor oluşu ve parti üyelerinin önemli bir kısmının bu geleneğin içinden çıkmış olması, Türkiye’deki hakîm Kemalist siyasi söylemin karşı tarafında konumlandırılmasına yol açmıştır. Ancak 1970’li yıllarda Milli Nizam Partisi (MN) ile başlayan ve en son 2001 tarihinde FP ile devam eden Milli Görüş geleneğine yönelik parti kapatma girişimlerinden ders alan yenilikçi grup, Milli Görüş geleneğinden gelenlerle birlikte bu çizgisinin içerisinde bulunmayanların da

³⁵ ‘Gelenekçi’ olarak adlandırılan grup ise Recai Kutan başkanlığında Saadet Partisi (SP)’ni kurdu.

olduğu, değişik kesimden üyelerinde yer aldığı bir kadro oluştururken bununla birlikte laik rejimle kavgaya etmemeye dikkat eden, sınır uçlarına dokunmamaya çalışan, İslami hassasiyetlere sahip olduğunu hiçbir zaman reddetmese de İslami kimliği ön plana çıkarmayan bir görüntü sergilemiştir. Bu doğrultuda, merkezde ve merkezin sağında yer alan tüm toplum kesimlerinin oyunu alarak iktidara gelmeye çalışan bir “catch all” (herkesi yakala) partisi olmayı hedeflediğini söylemek mümkündür (Çaylak vd., 2017: 709- 716; Safi, 2005: 196).

2004 tarihinde düzenlenen Uluslararası Muhafazakarlık ve Demokrasi Sempozyumunda AK Parti’nin “*Türk siyasal yaşamında yeni bir siyaset tarzını, yeni bir anlayışı temsil ettiğini*” ifade eden Erdoğan, partiyi “*muhafazakarlık temelinde bir kitle partisi*” olarak tanımlamıştır. Aynı konuşmanın devamında AK Parti’nin siyasal anlayışını “*gelenegi dışlamayan bir modernlik, yerelliği kabul eden bir evrensellik, manayı reddetmeyen bir rasyonellik ve köktenci olmayan bir değişim*” üzerine konumlandırıran Erdoğan, partinin siyasi kimliğini ise “*muhafazakâr demokrat*” olarak vurgulamıştır (Erdoğan, 2004: 7- 12).³⁶

Kendisini “muhafazakâr demokrat” bir siyasal kimlik ile tanımlayan AK Parti, kuruluşunun ilk dönemlerinde sınırları çizilmiş, açık, net ve belirgin bir kimlik beyanından kaçınmıştır (Fedayi, 2004: 151). Teoriden pratiğe gitmekten çok, pratikten çıkarsanan bir teorileşme çabası olarak benimsenen “muhafazakâr demokrat” kimliği esas itibarıyla liberalizmin kültürel açılımlarına mesafeli duran ancak siyasi ve ekonomik yaklaşımlarını benimseyen bir anlayışa dayanmaktadır (Yıldız, 2004: 8- 9). Parti yöneticileri yaşam tarzı olarak muhafazakâr bir görüntüye sahip olmakla birlikte iktisadi ve siyasi alanda liberal değerlerin benimsendiği görülmektedir (Çaha, 2006: 16). O halde Parti’nin muhafazakarlık yönü ağır basmakla birlikte gerçekte muhafazakâr demokrat ve liberal bir siyasi kimlikle tanımlamak mümkündür (Bingöl ve Akgün, 2005: 6).

Bütün bunların yanında AK Parti, beyan ettiği muhafazakâr demokrat kimliğiyle, ne olduğundan ziyade ne olmadığını ortaya koymaya çalışmıştır (Fedayi, 2004: 156). Diğer bir ifadeyle kendisini siyasal İslamcı çizgiden farklı şekilde konumlandırarak içinden geldiği İslamcı geleneğin söylem, üslup ve

³⁶ Erdoğan 18 Mart 2003 tarihinde 59’uncu Hükümet Programı konuşmasında da partinin siyasi kimliğini “muhafazakâr demokrat” olarak tanımlamıştır (TBMM, 2014b: 515).

tutumunu değil toplumun her kesimine hitap edebilecek daha demokratik ve ılımlı bir anlayış olarak gördükleri “muhafazakâr demokratiğı” ön plana çıkaran yeni bir anlayış inşa etmeye çalışmışlardır. Bu itibarla beyan edilen “muhafazakâr demokrat” kimlik söylemi, AK Parti temsilcilerinin, yöneticilerinin ve tabanının enine boyuna tartışıp kabullenip benimsedikleri bir kavram olmaktan ziyade, Milli Görüş kimliğinin yerine ikame edilebilecek daha sorunsuz ve daha meşru bir kimlik arayış çabası olarak karşımıza çıkmaktadır (Çaylak vd., 2017: 722). Yıldız (2004: 9)’a göre ise AK Partinin bu arayışları “siyasal İslam-merkez sağ” sarkacının dışına çıkarak, yeni bir toplumsal taban oluşturup bunu sürekli kılmak için “sağcılaşmadan ve siyasal İslamcılığa sivrulmadan,” çevrenin her türlü talebini demokratik sistem içine taşımak ve merkezi bu doğrultuda dönüştürme çabasını ifade etmektedir.

On dokuz yıldır iktidarda bulunan AK Parti, iktidara geldiğı ilk dönemlerde benimsediğı demokrat muhafazakâr kimliği doğrultusunda muhafazakâr düşüncenin temel unsurları olan ailenin, bireyin, toplumun, tarihin ve dinin yanı sıra laikliğe, demokrasiye, özgürlüğe de önem vermiştir. Bu minvalde iç politikada Kürt sorunu, dış politikada komşularla sıfır sorun ve AB’ye tam üyelik konusunda önemli adımlar atmıştır (Özer, 2019: 43). Ancak AK Parti bu dönemde iktidar olmasına karşın çeşitli güç odakları ile mücadelesini sürdürmüştür. Cumhurbaşkanlığı makamı, yargı organları ve Türk Silahlı Kuvvetleri başta olmak üzere devlet içerisindeki çeşitli vesayet organlarınca hareket alanı sınırlanmıştır. Bu süreçte 2007 Cumhurbaşkanlığı seçiminde yaşanan 367 kriziyle birlikte gelen “e-muhtıra” başta olmak üzere 2008 tarihinde partiye yönelik açılan kapatma davası³⁷ gibi çeşitli direnç ve karşı çıkışlarla karşı karşıya kalmıştır (Sevimli, 2018: 201). Buna rağmen söz konusu krizleri rasyonel yönetim, ortak akıl, AB sürecine eklemlendiğı demokratik reformlar, geniş toplumsal mutabakat, uluslararası iş birliği ve ekonomik kalkınma politikalarıyla aşmayı başarmıştır (Ete, 2020).

Ancak siyaset ve iktidar serüveninin tekdüze ve sabit bir çizgiden ilerlediğini söylemek mümkün değildir. İkinci iktidar döneminin başlangıcında yani 2007 yılı

³⁷ 2008 yılının Mart ayında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı Abdurrahman Yalçınkaya’nın Adalet ve Kalkınma Partisi’ne yönelik “laikliğe aykırı fiillerin odağı haline geldiğı” iddiasıyla kapatma davası açılmıştır (DW, 2008). AK Parti’nin kapatılmasıyla ilgili açılan davanın sonucunda AK Parti kapatılmamış, ancak aldığı hazine yardımının yarıya düşürülmesine karar verilmiştir (Hürriyet Gazetesi, 2008).

sonrasında özellikle de 2011 sonrası başlayan üçüncü iktidar döneminden itibaren ilk dönem benimsenen rasyonel, demokratik, uluslararası iş birliğine ve ılımlı bir siyasi söyleme dayanan demokrat kimlikten daha çok içe dönük, milliyetçi muhafazakâr, devletçi ve statükocu bir kimliğe bürünmeye başladığı görülmektedir (Şahin, 2013: 166). Merkezi bürokrasinin kontrol altına alınmasıyla birlikte siyasal gücünü etkin bir şekilde kullanmaya başladığı bu dönemde otoriter, demokratik anlayıştan uzak, çoğunlukçu bir siyaset tarzı daha görünür olmaya başlamıştır. Bu dönemde iktidarını pekiştiren AK Parti iktidarı, karşılaştığı kriz ve karşı çıkışları ilk dönemin aksine içe kapanarak, kurumsal mekanizma ve ortak aklı devre dışı bırakıp, lider etrafında kenetlenerek aşmaya çalışmıştır (Ete, 2020).³⁸ İktidarının ikinci on yılına bu tarz bir siyaset anlayışı damgasını vurmuştur.

Türk siyasetinde merkez sağda konumlanan siyasi partilerin kültürel bir muhalefet dili ve ekonomik kalkınma üzerinden çevreyi merkeze taşıma hedeflerinden farklı olarak, kararlı ve iddialı bir siyasi perspektifle merkezi dönüştürmeyi hedefleyen AK Parti (Ete, 2020), kuruluşundan 14 ay sonra DSP, MHP ve ANAP'ın oluşturduğu ANASOL- M koalisyon hükümetinin aldığı erken seçim kararıyla 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan Milletvekili Genel Seçimlerinde oyların %34.1'ini alarak iktidara gelmiştir. Siyasetin yeniden şekillendiği bu dönemde önceki dönemin koalisyon ortakları meclis dışında kalırken CHP ise %19.4'lük oy oranıyla parlamentoya girmeye hak kazanan diğer bir parti olmuştur. Yeni dönemde iki partili bir parlamento oluşmuştur (Sabah Gazetesi, 2018).

2002 yılından itibaren tek başına iktidarda olan AK Parti'nin genel başkanlığını 2001- 2014 tarihleri arasında Recep Tayyip Erdoğan yapmıştır. Üç dönem başbakanlık yapan Erdoğan, 2002 genel seçimleri sürecinde siyasi yasaklı olmasından dolayı aday olamamış, seçim sonrası I. AK Parti Hükümeti Abdullah Gül liderliğinde kurulmuştur. Kısa bir süre sonra Deniz Baykal liderliğindeki ana

³⁸ Bütün bu gelişmeler ilk dönem AB, demokratikleşme ve reform temalarıyla atılan adımlarla birlikte genişleyen toplumsal tabanın daralmaya başlamasına yol açmıştır. Örneğin, CHP ve MHP'nin muhalefet, HDP'nin boykot ettiği 12 Eylül 2010 referandumunda yüzde 58 destek alan AK Parti, 2017 referandumunda MHP'nin desteğiyle yüzde 51.4 oy oranı elde edebilmiştir. Yine 2014'te herhangi bir parti ile ittifak yapmadan girdiği Cumhurbaşkanlığı seçiminde yüzde 51,8 oy oranıyla Cumhurbaşkanı seçilen Erdoğan, 2018 Cumhurbaşkanlığı seçiminde MHP'nin desteğiyle yüzde 52,6 oy oranıyla seçilebilmiştir. Benzer şekilde, 1 Kasım 2015 genel seçimlerinde yüzde 49.4 oy oranına kavuşan AK Parti, Cumhur İttifakı bünyesinde girdiği 24 Haziran 2018 genel seçimlerinde yüzde 42.6 oy oranına ulaşabilmiştir (Ete, 2020).

muhalefet partisi olan CHP'nin desteğiyle yapılan anayasa değişikliği sonucu Erdoğan'ın milletvekili seçilmesinin önündeki engelin kaldırılmasıyla birlikte 2003'te Siirt'te yapılan ara seçimler sonucu Erdoğan milletvekili seçilerek meclise girmiştir. Erdoğan'ın Siirt Milletvekili olarak meclise girmesiyle birlikte Abdullah Gül istifa etmiş ve yerine Erdoğan, II. AK Parti Hükümetini kurarak başbakan olmuştur (Al Jazeera Türk, 2017).

İlk hükümetinin 23 Mart 2003 tarihinde güvenoyu almasıyla göreve başlayan Erdoğan, bu tarihten 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimine kadar ki süreçte hem genel başkan hem de başbakanlık yapmıştır. Erdoğan'ın 2014 tarihinde Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından 11 yıllık başbakanlık görevini ve parti genel başkanlığını Ahmet Davutoğlu üstlenmiştir. 13 yıl aradan sonra ilk kez genel başkan değişikliğine giden parti yaklaşık iki yıl sonra Ahmet Davutoğlu'nun AK Parti genel başkanlığı ve başbakanlık görevinden istifa etmesinin ardından yapılan 2'nci Olağanüstü Kongrede Binali Yıldırım'ı genel başkan olarak seçmiştir. Ancak Yıldırım'ın genel başkanlığı uzun sürmemiş, 2017 yılında yapılan halk oylamasının ardından uygulamaya geçen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte partide tekrar genel başkan değişikliği yapılmıştır. Yeni sistem ile birlikte Cumhurbaşkanının partili olabilmesinin önünün açılması sonrası 21 Mayıs 2017 tarihinde gerçekleştirilen 3'üncü Olağanüstü Büyük Kongrede Cumhurbaşkanı Erdoğan tekrar parti genel başkanı seçilmiştir (Anadolu Ajansı, 2020). Çok partili siyasal sistem içinde en uzun süre tek başına iktidarda kalma deneyimini yaşayan AK Parti, halen hem Cumhurbaşkanı hem de genel başkanlık görevini yürüten Erdoğan'nın liderliğinde beşinci iktidar dönemini sürdürmektedir.

2.3.2. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Kamu Yönetimi Anlayışı

Ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacı değişen siyasal, sosyal ve ekonomik koşullara koşut olarak her dönem önemini koruyan bir konu olmuştur. Nitekim yirminci yüzyılın sonlarına doğru dünya genelinde yaşanan gelişmeler ile birlikte 2000'li yılların başında ülkede hakim olan siyasal ve ekonomik krizlerin derinleşmesi de hem siyasal hem de yönetsel değişim ihtiyacını daha fazla görünür kılmıştır. Bu süreçte iktidara gelen AK Parti hükümetinin de öncelikli konuları arasında kamu yönetiminde yeniden yapılanma yer almış ve

iktidarının ilk on yılında merkezi yönetim ve yerel yönetimler başta olmak üzere bu doğrultuda kapsamlı yasal değişiklikler yapılmıştır.

2000’li yıllar ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli değişimleri içinde barındırmaktadır. Türk yönetim sisteminde 1980’li yıllar ile birlikte ANAP iktidarı dönemiyle belli ölçüde temelleri atılan, çağdaş yönetim teknikleri ile yönetim sistemini dönüştürmeyi öngören ve liberal teorinin yönetim anlayışını oluşturan yeni kamu yönetimi yaklaşımı, 2000’li yıllara gelindiğinde AK Parti iktidarı ile birlikte hızlı bir gelişim göstermeye başlamış ve bu çerçevede yönetim sisteminde kapsamlı değişikliği öngören reform çalışmaları hayata geçirilmeye başlanmıştır. Bu dönemde çeşitli yasal düzenlemeler ile uygulamaya geçen kamu yönetiminden yargıya birçok alanda ki yapısal reformlar, reform sürecine ‘yönetim reformundan öte bir devlet reformu’ niteliği kazandırmıştır (Karcı, 2010: 101). Birçok değişkenin yönlendirdiği söz konusu gelişmeleri mevcut yönetim sisteminde önceden beri var olan yapısal ve işlevsel sorunlar etkilediği kadar uluslararası ölçekte yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren hız kazanan küreselleşme, demokratikleşme ve yerelleşme gibi geleneksel yönetim yapısında değişimi öngören gelişmeler, bilgi toplumuna geçiş ve Avrupa Birliğine üyelik gibi ulusüstü kurumlarla kurulan ilişkilerin yoğunlaşması da büyük ölçüde etkilemiştir.

AK Parti hükümeti tarafından 16 Kasım 2002 tarihinde kamuoyuyla paylaşılan Acil Eylem Planı reform sürecinin temel belirleyicisi olmuştur (Hürriyet Gazetesi, 2002). IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) ve AB tarafından önerilen reformların hükümet tarafından somut iş programlarına dönüştürmesi sonucunda ortaya çıkan Acil Eylem Planı, reformların birbirinden kopuk bir biçimde ilerlemesine son vererek bütünsel bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Bütün reformların “düzenleyici devlet” projesi çerçevesinde oluşturulduğu sistematik bir reform sürecinin yürütülmesi sağlanmıştır. “Ekonomik Dönüşüm Programı”, “Kamu Yönetimi Reformu”, “Sosyal Politikalar” ve “Demokratikleşme ve Hukuk Reformu” olmak üzere dört ana başlıkta toplanan Acil Eylem Planı ile reforma tabi tutulması düşünülmeyen hemen hiçbir kamu kurumu kalmıyor, mevcut devlet yapılanmasının büyük ölçüde dönüşüme uğratılmasına girişiliyor ve bu çerçevede çok sayıda yasa tasarısı hazırlanıp bunların yasalaştırılması süreci başlatılmıştır (Ataay, 2008: 26).

Nitekim bu sürecin yönetsel reform kapsamında en önemli adımını temsil eden ve kamu yönetimi reformunun temel çerçevesini ortaya koyan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adı ile Ekim 2003 tarihinde Başbakanlık bünyesinde hazırlanan ve kamuoyuna sunulan rapor önemli bir yere sahiptir.³⁹ Söz konusu raporda yeniden yapılanma alanları dört başlık olarak belirlenmiş ve buna göre; Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Merkezi İdarede Yeniden Yapılanma, Mahalli İdarelerde Yeniden Yapılanma ve Diğer Önemli Düzenlemeler başlıkları altında yönetsel reform sürecinin bütünlükçü yapısı ortaya konmuştur (Başbakanlık, 2003: 137- 153).

Reform sürecine giriş niteliğinde ele alınabilecek bu rapor, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile birlikte kamu yönetiminde başlatılan yeniden yapılanma çalışmalarının temel çerçevesini belirleyen nitelikte, uygulamaya dönük somutluk kazanmıştır. Sadece yönetim yapısında değil aynı zamanda tüm kamu yönetimi anlayışını yeni kamu yönetimi yaklaşımı doğrultusunda değiştirmeyi hedefleyen tasarı (Şencan, 2006: 99), 2004 tarihli 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ile yürürlüğe girmiş, ancak dönemin Cumhurbaşkanınca söz konusu kanunun bazı maddelerinin çeşitli gerekçelerle Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermesiyle yasalaşma imkanı bulamamıştır. Üzerinde görüş birliği sağlanamayan söz konusu yasa, kimilerine göre ülkenin federal sisteme doğru evrilmesine yol açacakken, kimi görüşlere göre

³⁹ 2003 yılında başlatılan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmalarının genel çerçevesinin ortaya konduğu söz konusu raporda ilk olarak özellikle 1970’li yıllarda küresel ölçekte yaşanan hızlı ve çok boyutlu değişim paralelinde yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen ekonomi ve yönetim teorisinde ki değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler ile kamu ve özel sektör dışında üçüncü bir sektör olarak adlandırılacak ölçüde gelişen sivil toplumun gelişimi irdelenmiş (Başbakanlık, 2003: 21-24), ardından yeni dönemde kamu yönetim anlayışında çok aktörlü, katılımcı, yönetişimci, sorunları ortaya çıkmadan önce önlemeye dönük gelecek yönelimli, sonuç ve hedef odaklı, ayrıntılarda boğulmak yerine asli görevlere yoğunlaşan, vatandaş ‘müşteri’ olarak gören ve vatandaş odaklı olmaya doğru yaşanan değişim vurgulanmıştır (Başbakanlık, 2003: 29). Raporun ilerleyen kısımlarında Türk kamu yönetiminde değişimi gerektiren nedenler sayılmış ve bu çerçevede yönetim düşüncesi ve yapısında yetersizleşme, aşırı büyüme ve merkezileşme, kamu mali yönetiminde yaşanan krizler, kamu personel rejimi sorunu, kamu denetim sisteminin etkisizleşmesi ve son olarak israf ve yolsuzluklar yeniden yapılanmada temel gerekçe olarak belirtilmiştir (Başbakanlık, 2003: 81- 105). Yönetim alanında yeniden yapılanmada öncü rol oynayan ülke örnekleri incelemeleri de bulunan raporda, küresel ölçekte gelişim gösteren bu yeni anlayış doğrultusunda ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına yön verecek ana unsurlar da ihtiyaçlara uygunluk, çok ortaklı, katılımcı, yönetişimci, halk odaklı, stratejik yönetim yaklaşımı, performans odaklı, denetimde etkililik, hizmetlerin yürütülmesinde yerindenlik, etik kurallar ve güven gibi temel ilkelerin olması gerektiği belirtilmiştir (Başbakanlık, 2003: 127- 135).

ise demokratik yönetimi sağlayıcı bir fonksiyon üstleneceği iddia edilmiştir (Övgün, 2016: 163).

Veto edilen 5227 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, 1990'lı yıllarda daha belirgin hale gelen kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı ihmal edilmiş olduğu ve ülkemizin bu alanda diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisine düştüğü belirtilmiştir. Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri arasında, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, sonuca odaklılık sayılmıştır. Merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin önemli bir kısmının yerel yönetimlere bırakılarak yerinden yönetim anlayışının hâkim hale gelmesi; kamu kuruluşlarında denetim yapısının iç ve dış denetim biçiminde yeniden düzenlenmek istenmesi; halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirlerin alınması; yöneticilerin görevlerini mevzuata, stratejik plan – program, performans ölçütleri ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekle sorumlu olduklarının belirtilmesi de yasa da ele alınan diğer konular arasında yer almıştır (Karcı, 2010: 102-3).

2003 yılında kamu yönetiminin temel sorunlarından biri olan gizlilik ve kapalılık kültürü yerine “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun” (md.1) şeffaf bir yönetim kültürünün sağlanması amacıyla çıkarılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kamu yönetiminde başlatılan yeniden yapılanma çalışmalarında diğer bir önemli adımdır. Esas itibarıyla kamu kurumlarının gücüne ve iktidarına getirilmiş bir sınırlandırmayı ifade eden bilgi edinme hakkı, yönetimin işleyiş sisteminin, aldığı kararların, personelin tutum ve davranışlarının vatandaş tarafından bilinmesine imkan verir (Eken, 2005: 114-5). Yönetim karşısında bireyi güçlendiren bir unsur olarak kullanılan bu hak sayesinde halkın devleti denetimi kolaylaşmakta aynı zamanda devletin demokratik karakteri de güçlenmektedir (Yılmaz ve Güler, 2016: 23).

Şeffaf, hesap verebilir, etkin ve verimli bir yönetim sisteminin geliştirilebilmesi yönünde denetim alanında yapılan reform çalışmaları kapsamında yürürlüğe giren bir diğer önemli kanun 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’dur. Temelde “kalkınma planları ve programlarda yer alan

politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemesi” (md.1) amaçlanan kanun ile mali yönetim alanında yeni kamu yönetimi anlayışı ilkeleri doğrultusunda değişiklikler yapılmıştır. Böylece kanunla özel sektörde olduğu gibi kamu hizmeti sunucularının performanslarını ve hesap verebilirliklerini öne çıkaran, kaynak kullanımında disipline önem veren bir mali yönetim ve denetim yapısı oluşturulması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve böylece çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır (Lamba, 2014: 140).

Kamu yönetiminde başlatılan yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında kamu yönetiminin ve bürokrasinin denetiminde çağdaş bir yöntem olarak oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu⁴⁰ ve Kamu Denetçiliği Kurumu⁴¹ bu dönemde yönetim alanında ki önemli gelişmelerden bir diğeridir (Yılmaz ve Güler, 2016: 22).

Kamu yönetiminde başlayan değişim ve dönüşüm süreci, mahalli idarelerde de yeniden yapılanmayı gerekli kılmıştır. Bu süreçte kamu hizmetlerinin sunumunda mahalli idarelere daha fazla görev ve sorumluluk verilmesi, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesi, söz konusu idarelerin yönetim yapı ve anlayışlarında da buna uygun değişimlerin yapılması konusu gündeme gelmiştir (Lamba, 2014: 141-

⁴⁰ 2004 tarihli 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu görevlilerinin hizmet sunumunda uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlenmiş ve bu çerçevede uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur..

⁴¹ 6328 sayılı Kanun ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu yönetiminin dünyada ve ülkemizdeki değişim ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı doğrultusunda kamu hizmetleriyle ilgili devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikayetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluğunun sonucu olarak oluşturulmuştur.

2). Bu çerçevede Başbakanlık (2003: 149- 150) bünyesinde yayınlanan raporda *“Ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılanması”* öngörülmüş, 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 verileceği”* belirtilerek yerel yönetimleri önceleyen bir anlayış ortaya konmuştur. Nitekim bu anlayış doğrultusunda 2004, 2005 ve 2012 yıllarında Köy Yönetimi dışında, mahalli idareler mevzuatında kapsamlı değişiklikler yapılarak önemli adımlar atılmıştır. Atılan bu adımlar büyük ölçüde merkeziyetçilikten yerelliğe doğru gelişen bir süreç olarak yorumlanmıştır.

Övgün (2017: 389), kamu yönetimi alanında yerelleşme doğrultusunda yaşanan bu süreci AK Parti hükümetlerinin farklı iktidar dönemlerini ele alarak değerlendirmiştir. Övgün (2016: 174)’e göre kamu yönetimi reformları her ne kadar süreç içerisinde bir süreklilik göstermiş olsa da niteliksel açıdan aynı sürekliliği gösterememiştir. AK Parti hükümetlerinin ilk döneminde neoliberal politikalar çerçevesinde ‘düzenleyici devlet’ ilkesine uygun bir yönetim anlayışıyla merkezi yönetimin küçültülmesi temelinde yerel yönetimler katılımcılık vurgusuyla ön plana çıkan yönetsel birimler olmuşlardır. Ancak iktidarının ikinci döneminden itibaren ilk döneminden biraz daha farklı olarak sermaye girişinin zayıflaması, büyümenin düşmesi ve işsizliğinin artması ile birlikte ekonomi alanında yaşanan sıkıntıların yanında Avrupa Birliği ile olan ilişkilerde de gerilemelerin yaşanmaya başlaması kamu yönetimi alanında kendisini merkezileşme eğilimlerinin artması şeklinde göstermiş ve yerelleşme eğilimlerinden yavaş yavaş kopuş yaşanmaya başlanmıştır.

2.3.3. Adalet ve Kalkınma Partisi Programı ve Yerel Yönetimler

Adalet ve Kalkınma Partisi’nin temel ilke ve hedefleri doğrultusunda hazırlanan parti programı, temel haklar ve siyasi ilkeler, ekonomi, kamu yönetimi, sosyal politika ve dış politika başlıkları altında beş bölüm olarak hazırlanmıştır.

Programın ilk bölümü temel haklar ve siyasi ilkelere ayrılmıştır. Halkın özgür iradesinin öneminin vurgulandığı bu bölümde demokratik bir siyasi sistemin temeline özgürlükler yerleştirilmiş ve Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası

sözleşmelerin insan hakları alanında öngördüğü standartların eksiksiz uygulanacağı ifade edilerek bu hedefler doğrultusunda atılacak adımlar sıralanmıştır. Bununla birlikte hukukun üstünlüğü, hukuk devleti, yargı bağımsızlığı ve çoğulcu demokrasi ilkeleri de üzerinde durulan temel konular arasındadır (AK Parti, 2002: 13- 30).

İkinci bölüm ekonomi başlığı altında düzenlenmiştir. Ekonomik ilke, hedef ve politikaların “*Sürekli ve Sürdürülebilir Ekonomik Büyüme Stratejisi*” üzerine yükseltildiği ifade edilen programda, bu stratejiyle birlikte Türkiye’nin sahip olduğu ekonomik kalkınma potansiyelinin harekete geçirilebileceği belirtilmiştir. Tüm kurum ve kurallarıyla işleyen piyasa ekonomisinden yana olduğu belirtilen programda, devletin ekonomideki işlevi düzenleyici ve denetleyici olarak tanımlanmış, ayrıca “*devletin ilke olarak her türlü ekonomik faaliyetin dışında olması gerektiği*” savunulmuştur (AK Parti, 2002: 33).

Programın dördüncü bölümünde sosyal politikalardan bahsedilmiştir. “*Devleti, halka hizmet etme aracı olarak görüldüğü*” ifade edilen bu bölümde sosyal devlet anlayışının önemine vurgu yapıldıktan sonra sosyal devlet hizmetlerinde verimliliği, sürati ve kaynak kapasitesinin artırılması amacıyla merkezi devletin yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve özel sektör ile iş birliği yapması sağlanacağı belirtilmiştir. Bunun yanında “*gelecek kuşaklar tarafından da yararlanılacak doğal kaynakların ve çevrenin korunması, tekelleşmenin önlenmesi, bölgeler arası dengesizliğin giderilmesi ve yoksulların korunması*” ele alınan başlıca konular arasındadır (AK Parti, 2002: 71- 2). Programın son bölümü ise dış politikalara ayrılmıştır. Bu bölümde temel vurgu dış politikada “*iş birliğine dayanan dostça ilişkiler*” olup, değişen bölgesel ve küresel konjonktürler karşısında, Türkiye’nin dış politika önceliklerini yeniden tanımlaması ve bu gerçekler ile ulusal çıkarları arasında yeni bir denge oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir (AK Parti, 2002: 105).

Programda kamu yönetimi bir bütün olarak ayrı bir başlık altında üçüncü bölümde ele alınmıştır. Kamu yönetim sisteminin çağdaş yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması gerektiği ifade edilen programda, mevcut yönetimin “*merkeziyetçi, katı hiyerarşik, toplumsal denetim ve katılıma kapalı, kırtasiyecilik, şekilci ve verimsiz, hızla büyüyen ve hantal, yolsuzluğa açık ve siyaseti yozlaştıran*” yapısı eleştirilerek şeffaflığın, hesap verme sorumluluğunun ve öngörülebilirliğin

yönetimin her alan ve kademesine yerleştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Bunun yanında devletin asli görevleri olan iç ve dış güvenlik, adalet, temel eğitim, sağlık ve alt yapı hizmetleri dışında kalan tüm hizmet alanlarından icracı sıfatıyla çekilmesi bunun yerine düzenleyici ve denetleyici işlevlerini sürdürmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede kamu yönetimi anlayışında “*demokratikleşme, yerelleşme ve sivilleşme*” temel ilke olarak benimsenmiştir (AK Parti, 2002: 59- 60; AK Parti, 2015: 25; TBMM, 2014b: 479).

Katılım ve iş birliğini gerçekleştirecek temel birimler olarak görülen yerel yönetimler, küresel ölçekte devlet sistemleri içindeki ağırlığının farkındalığıyla programın öne çıkan yönetim birimleri olmuştur. Kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olarak vurgulanan programda, “*kamu yönetiminin güç ve yetkilerinin merkezde toplanması yerine, olabildiğince fazla yetki, görev ve fonksiyonların yerel yönetimlere devredildiği ve birçok devlet fonksiyonlarının yerinden yönetim esasına göre gerçekleştirilebileceği bir devlet anlayışı*” benimsenmiştir. Bu doğrultuda “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtildiği gibi, merkezî idarenin görev ve yetkileri tek tek belirlenecek ve bunun dışında kalan tüm görevler, yerel yönetimlere bırakılacağı*” ifade edilmiştir (AK Parti, 2002: 59; TBMM, 2014b: 481).

Katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda kapsamlı bir yerel yönetim reform hedefinin ön plana çıktığı programda bu kapsamda seçimlerle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezi idare denetiminin hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılacağı belirtilmiştir (TBMM, 2014b: 480). Bunun yanında yerel yönetimler, merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak, mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamada kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılacağı ifade edilerek il genel meclislerinin gerçek anlamda birer yerel meclise dönüştürüleceği belirtilmiştir (TBMM, 2014b: 481).

2.3.4. Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemi Yerelleşme Politikaları

2000’li yılların ilk on yılı ülkemizde yerel yönetim alanında önemli değişimlerin yaşandığı yıllar olmuştur. Kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev, yetki ve

sorumluluk dağılımı yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak farklı bir yaklaşımla ele alınmıştır. Buna göre geleneksel yöntemden farklı olarak merkezi idare tarafından görülecek görev ve hizmetler tek tek sıralanırken bunların dışında kalan mahalli müşterek nitelikteki tüm kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi esası benimsenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da uygun olarak, kamu hizmetlerinin en yakın yerde, en uygun yöntemle ve yönetim birimi tarafından sunulması öngörülmüştür. Her ne kadar 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmese de kanunda benimsenen bu yaklaşım süreç içerisinde yürürlüğe giren diğer kanunlarla uygulamaya geçmiştir.

Genel kamu yönetimi reform çalışmalarının bir uzantısı olarak mahalli idarelerde başlayan yeniden yapılanma süreci ile birlikte Türk yerel yönetim sistemine hakîm olan geleneksel bakış açısı değişmeye başlamış, yönetim sistemi içerisinde yerel yönetimlerin öncelikli bir alana yerleştirilmelerine yönelik bir anlayış geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda yerelleşme temel politikaların bir parçası olarak gündeme yerleşmiştir. Yapılan reform çalışmalarıyla daha güçlü ve özerk yerel yönetimler ile işleyiş açısından halkın katılımının sağlandığı demokratik ve katılımcı bir yerel yönetim anlayışı hedeflenmiştir (Özer, 2013: 104). Söz konusu hedeflere yönelik en önemli adımları ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile mahalli idareler mevzuatında yapılan değişiklikler oluşturmaktadır. Diğer taraftan 2020 yılı itibariyle yeni bir yerel yönetim reform çalışmalarının yapıldığı ve önümüzdeki yasama yılında gündeme getirileceğine ilişkin açıklamalar da yapılmıştır (TRT Haber, 2020).

2.3.4.1. Adalet ve Kalkınma Partisi ve İdari Yerelleşme Politikaları

Kamu hizmetlerinin sunumunda yetki ve sorumluluğun yönetim birimleri arasında yeniden dağıtımını ifade eden idari yerelleşme (Mullins, 2007: 216), 2004 mahalli idareler reform uygulamalarının, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin

birbirlerinin alternatifi olmasını değil, birbirleri arasında görev ve yetki bölüşümü ile dağılımına önem veren ve yerel yönetimlerin güçlü kurumlar olduğunu kabul eden yaklaşımıyla merkezi bir öneme sahip olmuştur (Yaylı ve Gönültaş, 2018: 806). Kuruluşundan itibaren gerek yönetsel gerekse de mali açıdan yetersiz kurumlar olarak gelişim gösteren yerel yönetimler, 2002 sonrası AK Parti hükümeti ile birlikte çeşitli yasal düzenlemeler ile iyileşme sürecine girmiştir.

1984 yılından itibaren yönetim sistemimizin önemli bir parçasını oluşturan büyükşehir belediyeleri, mahalli müşterek nitelikteki tüm kamu hizmetlerinin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi esasıyla mahalli idarelere yönelik başlayan reform sürecinde yürürlüğe giren yeni yasal düzenlemelerin ilk ayağını oluşturmaktadır. Büyükşehir belediye yönetiminde niteliksel değişimleri öngören ve söz konusu idarelerin hukuki statüsünü düzenleyen 5216 sayılı Kanun, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi amacıyla 2004 yılında yürürlüğe girmiştir.

Anakentlerde gün geçtikçe hızlanan nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojiye meydana gelen gelişmeler ile birlikte kamu hizmetlerinin kapsam ve ölçeğinde yaşanan genişlemeler, anakent düzeyinde koordinasyon içinde olmayan çok sayıda mahalli idarenin teşkilat yapısı, hizmet üretme kapasitesi ve yetersiz mali kaynaklarıyla hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğinin sağlanamaması ve söz konusu yetkili birimler arasında yaşanan koordinasyonsuzluğun yol açtığı kaynak israfı gibi temel gerekçelerle yürürlüğe giren yeni düzenleme, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerinin kuruluş, işleyiş ve görevlerine ilişkin birtakım değişiklikler getirmiştir. Ancak büyükşehir ölçeğinde temel sorun olarak gerekçelendirilen çok parçalı mahalli idare yapısı kanunun ilk halinde muhafaza edilmiştir. Bu durum ilk olarak 2008 tarihli 5747 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Küçük ölçekli yerel yönetim yapılarından kaynaklı problemlerin optimal hizmet ölçeğinde örgütlenmiş, büyük kurumsal ölçekli ve güçlü kapasiteye sahip yapılarla çözülebileceği düşüncesi ile büyükşehirlerde ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliğini kaldıran söz konusu kanun ile 5216 sayılı Kanun'da ilk kapsamlı değişiklik yapılmıştır (Oktay, 2016: 81). Böylece büyükşehir belediye sisteminde belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve iki kademeli; alt kademede sadece ilçe belediyelerinin üst kademede ise büyükşehir belediyesinin bulunduğu daha sade bir idari yapılanma

kurulmaya çalışılmıştır (Arıkboğa, 2013: 61). Türkiye’de 2008 tarihinde belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılmasına yönelik uygulamaya geçen söz konusu politika, Avrupa ülkelerinin birçoğunda 1960’lı ve 1970’li yıllarda uygulanmaya başlanmıştır. Buna göre Bulgaristan, Danimarka ve İsveç %80, Belçika, Almanya ve İngiltere %60 ve Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç %40 oranında belediye sayısında en yoğun azaltmaya giden ülkeler arasındadır (Canpolat, 2010: 83).

Süreç içerisinde büyükşehir belediyelerine yönelik devam eden reform çalışmaları kapsamında son kapsamlı değişiklik ise 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılmıştır. Küreselleşme ile birlikte, kamu yönetimi reformlarında temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkan etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı ve saydam yönetim anlayışına dayalı bir yerel yönetim sisteminin oluşturulması ihtiyacı ve büyük ölçekli illerde çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması durumunda planlama ve koordinasyonda yaşanan sorunlarla birlikte ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamamasının yol açtığı kaynak israfı gibi 5216 sayılı Kanuna benzer temel gerekçelerle 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun, sadece büyükşehir belediyelerinin yapısında değişikliğe yol açmamış, söz konusu kanun merkezi yönetimin taşra teşkilatıyla birlikte bütün yerel yönetim sistemini önemli ölçüde etkilemiştir.

“Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip..... kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanan büyükşehir belediyesi, yeni yasayla birlikte belediye sınırı il mülki sınır olan, yetki ve sorumluluk alanı genişleyen bir yerel yönetim birimi olmuştur. Yetki ve sorumluluk alanı genişleyen büyükşehir belediyelerinde ölçek ekonomilerinden yararlanılarak hizmetlerde etkinliğin ve koordinasyonun sağlanabilmesi amacıyla il özel idaresiyle birlikte belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliği de kaldırılmıştır.⁴² Neticede büyükşehir düzeyinde parçalı yerel

⁴² Büyükşehir belediyesi sınırları içinde tüzel kişiliği kaldırılan köy ve belde belediyelerine ilişkin 2020 yılında yeni bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahallelere ‘kırsal mahalle’ vasfı verilmiştir. Tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer mahalleler için ise on bin metrekareden az olmamak kaydıyla ‘kırsal yerleşik alan’ tanımlaması

yönetim yapısı yerine iki kademede geniş ölçekli bir belediye yapısı oluşturulmuştur.

Yerleşmenin önemli bir yönünü oluşturan hizmette halka yakınlık, etkinlik, verimlilik, katılım, temsil ve yerel demokrasi ilkeleri açısından eleştirilen kanun, kimi görüşlere göre zaten kapasite ve kaynak sorunu yaşayan belediyelerin kır veya kent ayrımı yapılmadan geniş bir alanda yetkili kılınmasıyla il bütününde etkin, ekonomik ve zamanında hizmet sunumlarını zorlaştıracak ve hizmet sunumunu olumsuz etkileyecektir (Gül ve Batman, 2013: 35-6). Yine değişikliği hukuki zeminde ele alan Gözler (2013: 1)'e göre ise il özel idareleri ve köylerin Anayasa'da değişiklik yapılmadan kaldırılması anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. Bununla birlikte söz konusu kanunun bölge yönetimini kurarak idari federalizmi hedeflediğine ve büyükşehir belediyeleri aracılığıyla yerel alanda yeni merkezler yaratarak merkeziyetçiliği güçlendireceğine yönelik çeşitli eleştiriler de söz konusudur (Aksu, 2012: 8; Güler, 2012: 3-4; Övgün, 2016: 171; Zengin, 2014: 112).

5216 sayılı Kanunun idari açıdan dikkat çeken en önemli noktası büyükşehir belediye yönetiminde büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyeleri arasında yetki ve kaynak paylaşımında büyükşehir belediyesinin üstün konumudur. Kanunun üçüncü bölümünde yer alan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevlerinin düzenlendiği 7'nci madde ile kanun yapıcı, büyükşehir belediyesinin görevlerini yirmi üç başlık halinde sayarak, yatırım ve finansman sağlamak, imar ve planlama, yolların yapım, bakım ve onarımı, çevrenin korunması, parklar ve dinlenme yerleri oluşturulması, kentsel ulaşım, altyapı gibi büyükşehir düzeyinde önem taşıyan birçok görevde büyükşehir belediyesini yetkili kılmıştır (Keleş, 2019: 334). İlçe belediyeleri ise sınırlı sayıda daha dar kapsamlı, fazla kaynak ve yatırım gerektirmeyen görevlerle yetkili kılınmıştır. Bu durum 6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanunun 7'nci maddesinde yapılan değişiklikle birlikte değişime uğramış, yeni düzenleme ile bazı hizmetlerin ilçe belediyelerine devri mümkün hale gelmiştir.⁴³ Buna karşın iki yönetim kademesi arasında idari ve

yapılmıştır. Bununla birlikte söz konusu düzenleme ile kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerler için mali düzenlemeler de yapılarak çeşitli muafiyetler yürürlüğe girmiştir.

⁴³ Buna göre büyükşehir belediyesince yürütülen birinci fıkranın (l) bendinde yer alan yolcu ve otopark, (s) bendinde yer alan mezarlık, (t) bendinde yer alan mezbahalara ilişkin görevleri ile

mali yapının işleyişinde büyükşehir belediyesini önceleyen sistem devam ettirilmiştir.

Yerleşme politikalarının önemsendiği ve vurgulandığı bir dönemde büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk açısından dezavantajlı konumunun devam ettirilmesi söz konusu yasanın ele alınması gereken önemli hususları arasındadır. Bütün bunların yanında ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararların büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi uygulamasına son verilmesi,⁴⁴ 5216 sayılı Kanunun dikkat çeken ve büyükşehir ilçe belediyelerini büyükşehir belediyesine karşı güçlendiren hükümleri arasındadır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin önemli bir yönünü oluşturan meclis kararlarında yeni yasa ile birlikte ilçe belediye meclislerinin sadece bütçe⁴⁵ ve imara⁴⁶ ilişkin kararlarında büyükşehir belediye meclisinin onayı gözetilmiştir. Söz konusu değişiklik ile her ne kadar ilçe belediyelerinin özerklik alanının kısmi

temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin hizmetleri belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabileceği öngörülmüştür.

⁴⁴ 5216 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinin ilk halinde 3030 sayılı Kanuna paralel bir hüküm getirilerek ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararlarının yürürlüğe girebilmesi için dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi ve büyükşehir belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini talep edebileceği öngörülmüştür. Söz konusu hüküm 2008 tarihli 5747 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmış ve bunun yerine belediye başkanı sadece hukuka aykırı gördüğü kararları gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmesini isteyebileceği, büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi yeterli görülmüştür.

⁴⁵ 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye bütçesi üzerinde yetkili kılmıştır. Kanuna göre büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya kanunda öngörülen durumların bulunması halinde değiştirilerek kabul edilir. Ardından büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri tek bütçe halinde bastırılır.

⁴⁶ Görev paylaşımında, nazım planının hazırlanması büyükşehir belediyesine, uygulama planları ise ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Her ne kadar imar planlarının hazırlanmasında belirli bir görev paylaşımına gidilse de büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararları, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde nazım imar plânına uygunluğu yönünden inceleyerek aynen veya değiştirilerek kabul etmekle yetkili kılınmıştır. İlçe belediyelerinin imar uygulamalarını da denetlemeye yetkili olan büyükşehir belediyesi, denetim yetkisini, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteme, inceleme ve gerektiğinde bunların örneklerini alma şeklinde kullanabilmektedir. Bütün bunların yanında büyükşehir ilçe belediyelerinin mali yapısını zedeleyen ve gelir kaybına yol açan imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirlerin tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılacağına dair hüküm 2012 tarihinde 6360 sayılı Kanun'la mevcut büyükşehir belediye yasasına eklenmiştir. Yaklaşık sekiz yıl yürürlükte olan bu hüküm, 2020 tarihinde 7261 sayılı Kanunla tekrar değiştirilerek imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirlerin büyükşehir belediyesine aktarılması uygulamasına son verilmiştir.

olarak genişlediğini söylemek mümkünse de mevcut durumun yerel özerklikle bağdaştığını söylemek mümkün değildir.⁴⁷

Bu dönemde mahalli idarelere yönelik yapılan reform çalışmaları kapsamında yürürlüğe giren diğer iki önemli yasal düzenleme 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Mahalli idarelerde yeniden yapılanma sürecinin yaşandığı bu dönemde, 75 yıl belediye yönetim sistemimize önemli katkılar sunan, 1930 tarihinde kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu yerini yeni Belediye Kanunu'na bırakmıştır. 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu, kurulduğu günden beri ülkemiz yerel yönetim sistemi içinde önemli bir yere sahip olan ve önemi her geçen gün artan, dinamik ve hızlı gelişen bir yapıya sahip belediye yönetimini yeniden düzenlemiştir.

Belediyeyi idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlayan 5393 sayılı Kanun ile mahalli hizmetlerin sunumunda belediyenin yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Kanunun belediyenin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 14'üncü maddesinin ilk fıkrasında öncelikli olarak yerel müşterek nitelikte olmak koşuluyla belediyenin görev alanları yetki ilkesi kapsamında fazla ayrıntıya girilmeden sıralanmıştır. Bu noktada belediye, eski görevlerine ek olarak yeni ihtiyaç ve gelişmelerle uyumlu geniş bir alanda birçok yeni görevle yetkili kılınmıştır.⁴⁸ Ardından aynı maddenin 2'nci fıkrasında görevler sayılmak yerine genel bir ifade ile “*belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna*

⁴⁷ Bu noktada Anayasa Mahkemesi aksi yönde bir karar vermiştir. 2007 tarihinde büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar planları üzerinde sahip olduğu “aynen veya değiştirerek” onaylama yetkisinin alt kademe belediyelerinin özerkliği ile bağdaşmadığı gerekçesi ile açılan iptal davasında; “Büyükşehirin imar düzeninin bir bütünlük içinde ele alınması, bunu sağlamaya yönelik denetimin de üyeleri ilçe ve ilk kademe belediyelerinin belediye meclis üyelerinden oluşan büyükşehir belediye meclisi tarafından yapılması Anayasa’nın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesi kapsamında değerlendirilmiştir. Aksinin kabulü, bir yandan büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri öngörülürken, diğer yandan büyükşehir belediyesine bağlı ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tüm yetkilerinin aynen devamı anlamına gelir. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasındaki Anayasal amaç gözetildiğinde, uygulama imar planlarını nazım imar planına uygun olarak değiştirme veya aynen onaylama biçiminde büyükşehir belediyesine verilen bu yetki, ilçe ve alt kademe belediyelerinin özerkliğine müdahale anlamına gelmez” kararı ile red edilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2007b).

⁴⁸ Geleneksel görevlerle birlikte; ekonomik ve ticari açıdan kentleri küresel ölçekte yaşanan değişim ve gelişmelere uyumlu hale getirebilme görevi, turizm, sağlık, sanayi, ticaret ve eğitim alanlarında yatırım imkanı, devlete ait her türlü okul binalarının yapım, onarım ve bakımı görevi, kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilme yetkisi, amatör sporun geliştirilmesine yönelik yetkiler ve büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki yerleşim yerlerinde kadın ve çocuğa karşı şiddeti azaltmak ve bu duyarlı grupları korumak üzere sığınma evleri açma görevi belediyelerin yeni görev ve sorumluluk alanları arasında yer almıştır (Toksöz vd., 2009: 44- 5).

verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri yapar veya yaptırır” hükmüne yer verilerek belediyeler üstlenebileceği mahalli ve müşterek nitelikli görevler bakımından ‘genel yetkili’ kılınmıştır (Erençin, 2006: 22).⁴⁹ Yine aynı kanunun belediyenin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15’inci maddesinin ilk fıkrasında yerel hizmetlerin yerinde karşılanmasına yönelik “*belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak*” ifadesine yer verilerek belediyeye geniş bir imtiyaz alanı oluşturulmuştur (Yaslıkaya, 2018: 246).

Bütün bunların yanında yeni belediye kanunu ile birlikte kentsel dönüşüm projelerine ilişkin planlama yetki ve sorumluluğu da belediyelere verilmiştir. Buna göre belediyeler, belediye meclisinin kararıyla kanunda öngörülen alanları oluşturmak ve kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem risklerine karşı tedbir almak amacıyla kentsel dönüşüm uygulamalarında yetkili kılınmıştır. Bunun yanında Toplu Konut İdaresi (TOKİ), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığı önemli aktörler olarak sürece dahil olmuşlardır (Savaşkan, 2017: 10). 2008 yılında 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’nda yapılan değişiklikle TOKİ’ye gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskân sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planları ve imar planlarını yapma, yaptırma ve tadil etme yetkisi verilmiştir (Koyuncu ve Sertesin, 2012: 2- 3). Yine 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı Kanunla afet riski taşıyan yerlerdeki kentsel dönüşüm projeleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na bağlanmıştır. Yasada “afet riski” tanımının muğlak bırakılması keyfi uygulamaya yol açacağı gerekçesiyle eleştiri konusu olmuştur (Savaşkan, 2017: 10).

2005 tarihinde yürürlüğe giren bir diğer önemli düzenleme 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Yüz elli yılı aşkın bir tarihsel geçmişe sahip olan il özel idaresinin görev, yetki ve sorumluluklarıyla birlikte kuruluş ve işleyiş yapısında da önemli değişiklikler öngören kanun, il özel idaresi yönetim sistemine birçok yenilikler getirmiştir.

⁴⁹ Söz konusu hüküm 2007 tarihinde Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal edilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2007a).

İl özel idareleri kuruluşundan itibaren eğitim, sağlık, imar, tarım ve hayvancılık başta olmak üzere çeşitli görevlerle yetkilendirilen hem kırsal hem de kentsel alanlara hizmet götüren hizmet alanları oldukça geniş olan bir yerel idare birimidir. Ancak söz konusu idarelerin kurumsal ve mali yapısında var olan yetersizlikler neticesinde zamanla bu görevlerin merkezi yönetim birimlerince üstlenilmeye başlanması ve merkezin artan vesayet denetimiyle birlikte hizmet alanı daralan, işlevsiz ve pasif bir birim haline gelmesine yol açmıştır. Bununla birlikte net bir görev tanımının yapılmaması ve aynı görevin hem merkezi yönetim birimlerine hem de il özel idarelerine verilmiş olması görev ve yetki paylaşımında karışıklığı beraberinde getirmiştir. 5302 sayılı Kanun ile birlikte bu karışıklığın giderilmeye çalışıldığı ve hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması gerektiği vurgusunun yapıldığı görülmektedir. Söz konusu yasa ile il özel idarelerine verilen görevler 3360 sayılı Kanun ile verilen görevlerden daha geniş ve çok da farklı olmamakla birlikte yeni yasa ile il özel idarelerine ait olan eski görevler bu kurumlara tekrar iade edilmiştir (Sobacı, 2005: 36- 9).⁵⁰ Ayrıca 5227 sayılı Kanunun geçici 1'inci maddesinde öngörülen hükümler uyarınca merkezin birçok taşra kuruluşunun sunduğu kamusal hizmetlerin bir bölümü teşkilatlarıyla birlikte il özel idarelerine devri de istenmiştir.

İlerleyen bölümlerde daha ayrıntılı görüleceği üzere 5302 sayılı Kanunun il özel idarelerine ilişkin getirdiği önemli bir diğer yenilik merkezi yönetimin il özel idaresi üzerinde uyguladığı vesayet denetiminin önemli ölçüde azaltılmasıdır. Sınırlı yetki, kaynak ve işlevselliğe karşı geniş bir merkezi denetim altında gelişim gösteren il özel idaresi yeni mevzuatla birlikte çeşitli kazanımlar elde eden, önemli görev ve sorumluluklar yüklenen ve özerklik alanı genişleyen bir yönetim birimi niteliğine kavuşmuştur. Ancak 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte bütün bu kazanımlar büyükşehir düzeyinde önemini yitirmiştir. Büyükşehir olan illerde uygulamaya geçen yeniden ölçeklendirme politikasıyla il özel idaresi

⁵⁰ 5302 sayılı Kanun ile il özel idaresinin görev alanları il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere iki bölümde ele alınmıştır. Buna göre il özel idaresi il sınırları içinde; gençlik, spor, sağlık, tarım, sanayi, il çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, kültür, sanat, sosyal hizmet, yoksullara mikro kredi verilmesi gibi pek çok hizmetler ile belediye sınırları dışında; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, ağaçlandırma gibi diğer hizmetleri yapmakla yetkili kılınmıştır.

yönetimini kaldıran söz konusu yasa ile bu illerde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adı altında yeni bir birim kurulmuştur.

Vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısının başkanlığında sevk ve idare edilen Başkanlığın il özel idaresinin görevlerine sahip olması ve özellikle bu görevlerin önemli bir bölümünün seçilmiş bir organ olan il genel meclisinden alınarak atanmış personel yapısına sahip bir yönetsel birime verilmiş olması, 2004'den itibaren yerel yönetim alanında hakîm olmaya başlayan yerelleşme politikaları açısından eleştiri konusu olmuştur (Övgün, 2016: 172). Günel vd. (2014: 66) göre *“valinin atanmış bir temsilci olarak il özel idaresinin başı olması bile yerellik açısından tartışmalı iken; il özel idarelerinin kaldırıldığı büyükşehirlerde ikame olarak merkezi yönetimin güçlendirilmiş bir uzantısının oluşturulması yerellik ve hizmetlerde yerindenlik ilkesi ile çelişmektedir”*. Merkezileşme yönünde atılan bir adım olarak görülen söz konusu birim, AK Parti hükümetinin ikinci on yılında kamu yönetiminde yerelleşmeden merkezileşmeye doğru tezahür etmeye başlayan yönelimin somut bir örneği olarak yorumlamak mümkündür. Ayrıca ülkedeki il özel idarelerinin %36'sını (29 il özel idaresi) belediyelerin %53'ünü (1.591 belde belediyesi) ve köylerin %47'sini (16.082 köy) ortadan kaldıran bu yasa ile daha büyük, daha güçlü yerel yönetim birimleri oluşturmak adına ülkedeki yerel yönetimlerin yarıya yakınının tasfiye edilmesi, bu yerel yönetim birimlerinin halkın oyu ile belirlenen karar organlarının, dolayısıyla halkın iradesinin de tasfiyesi niteliğinde olduğu yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır (Günel vd., 2014: 67).

Sonuç olarak, AK Parti iktidarının ilk döneminde yerinden yönetim ilkesi temelinde hizmetlerin yerelleştirilmesine ve demokratik ve katılımcı bir yerel yönetim mekanizmasının kurulmasına yönelik kapsamlı bir yerel yönetim reform süreci yaşanmıştır. Mevzuatta yapılan kapsamlı değişiklikler çerçevesinde yetki ve sorumluluk alanları yeniden düzenlenen mahalli idareler, bu kapsamda birçok kazanımlar elde etmişlerdir. Yönetimin yerelleşmesi yönünde atılan önemli adımlarla birlikte başta büyükşehir belediye yönetimleri olmak üzere belediye ve il özel idareleri de hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması amacıyla yeni görev ve sorumluluklarla yetkili kılınmıştır. Ayrıca bütün bu gelişmelere geleneksel merkeziyetçi çizginin aşılmasına yönelik getirilen yeniliklerin de eşlik ettiğini söylemek mümkündür. Ancak çalışmanın son

kısımlarında da bahsedildiği üzere yerel yönetim reform sürecinde kırılma noktasını temsil eden 6360 sayılı Kanun ile birlikte sürecin yerelleşmeden merkezileşmeye doğru yön değiştirmeye başladığını ve aşılmaya çalışılan merkeziyetçi çizginin tekrar belirginleşmeye başladığını söylemek mümkündür. Yeni dönemde merkezi yönetim çeşitli mekanizmalar aracılığıyla yerel de gücünü tanzim etmeye yönelmiştir.

2.3.4.2. Adalet ve Kalkınma Partisi ve Mali Yerelleşme Politikaları

Merkezi idarenin elinde olan harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesiyle ilişkili olan mali yerelleşme, yerelleşme sürecinin önemli bir parçası olup, yerel yönetimlerin artan önemine paralel olarak etkinlik kazanmaya başlamıştır (Çalışkan ve Sağbaşı, 2005: 328). AK Parti iktidarları döneminde yerel yönetimlerin görev ve yetkileri başta olmak üzere mevcut sistemin yeniden düzenlenmesine yönelik yapılan çeşitli düzenlemeler ile birlikte hız kazanan yerelleşme sürecinde yerel düzeyde daha etkili, verimli, ekonomik ve zamanında hizmet sunumunun gerçekleşmesinde büyük öneme sahip olan yerel yönetim maliyesine yönelik yeni düzenlemeler yapılmıştır. Her ne kadar bu düzenlemelerin kapsamlı ve geleneksel anlayışta değişimi öngören bir nitelikte ve yerel hizmetlerin farklılaşmasıyla birlikte artan görev, yetki ve sorumluluklarla orantılı olduğunu söylemek güçse de sınırlı olsa mali yapıda değişimi öngören çeşitli düzenlemelerin yapıldığını söylemek mümkündür.

Bu düzenlemelerin ilkinin 1981 tarihinden beri yürürlükte olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yapılan değişiklikler oluşturmaktadır. Kanun içerik ve anlayış olarak büyük ölçüde aynı kalmakla birlikte kısmi değişiklikler geçirmiştir. Örneğin, kanunda yer alan en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerinin belirlenmesinde kanunun 96'ncı maddesinin A bendinde öngörülen hüküm uyarınca yeni hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Yine aynı maddenin B bendinde yer alan bazı vergi ve harçların maktu tarifelerinin miktarını belirleme yetkisi kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla ilk olarak belediye meclisine verilmişken bu yetki Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal edilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2011). Ardından 2014 tarihinde yürürlüğe giren 6527 sayılı Kanun ile Bakanlar Kurulunu yetkili kılan kanun yapıcı 2018 tarihinde

ise bu yetkiyi Cumhurbaşkanına vermiştir. Yapılan değişiklikler büyük ölçüde usule ilişkin olup gelir kaynaklarını ve mali özerkliği güçlendirecek nitelikten yoksundur. Buna karşın mali yerleşmenin esas yönünü mali özerklik oluşturmaktadır. Ancak içinde bulunulan yerleşme sürecinde ihmal edilip, değişen hizmet anlayışı karşısında mali özerkliğin temelini oluşturan öz gelirleri düzenleyen yasal mevzuatın revize edilmesine yönelik dönemin koşul ve imkanlarına uygun bir düzenlemenin yapılmamış olması AK Parti dönemi yerleşme sürecinin en önemli eksikliğini oluşturmaktadır.

Yapılan düzenlemelerin ikincisini ise 2008 tarihli 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun oluşturmaktadır. Söz konusu kanun ile 2380 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış, belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılan paylara ilişkin esaslar yeniden düzenlenmiştir. Belediyeyi kendi içinde büyükşehir dışındaki belediye ve büyükşehir ilçe belediyesi olarak gruplandıran kanun yapıcı, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %2,85'ini büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,50'sini büyükşehir ilçe belediyesine ve %1,15'ini il özel idarelerine ayırmıştır. Yine aynı kanun ile büyükşehir belediyeleri için büyükşehir belediye sınırları içinde ki GBVG'nin %5'ini ve GBVG'den büyükşehir ilçe belediyesine ayrılan payın %30'unun ayrılması öngörülmüştür.

Yeni yasa ile birlikte kısa bir süre uygulanan bu oranlar 2012 tarihine gelindiğinde 6360 sayılı Kanunun 25, 26 ve 27'nci maddeleriyle yapılan değişiklikle birlikte yeniden düzenlenmiştir. Buna göre genel bütçe vergi gelirleri toplamından büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılan % 2,85'lik oran %1,50'a, il özel idarelerine ayrılan oran % 0,5'e düşürülürken büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan % 2,50'luk oran % 4,50'a çıkarılmıştır. Büyükşehir belediye payında da değişiklik getiren kanun, Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere büyükşehir belediye sınırları içinde ki GBVG'nin %6'sı ile GBVG'den büyükşehir ilçe belediyesine ayrılan payın %30'unun büyükşehir belediyesine ayrılmasını öngörmüştür. Yine aynı kanunla payların dağıtım usulüne ilişkinde değişikliğe gidilerek bu çerçevede büyükşehir belediye sınırları içinde toplanan vergi gelirlerinin %6'sının %60'ı doğrudan, kalan %40'lık kısmın yüzde 70'i nüfusa,

%30'u ise yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaya başlanmıştır. Yeni düzenleme yerel yönetimlerin öz gelirlerini geliştirmeye yönelik bir içeriğe sahip değilken merkezden aktarılan payları yükselterek özellikle büyükşehir özelinde merkeze olan bağımlılığı artırmaktadır (Koyuncu, 2012: 2).

Aşağıdaki tablo da genel bütçe vergi gelirleri üzerinden mahalli idarelere ayrılan payların mahalli idarelerin türlerine göre toplam gelirleri içerisindeki oran ve miktarlarının dağılımı yer almaktadır. Buna göre GBVG'nden mahalli idarelere ayrılan tutar her yıl düzenli olarak artış gösterirken bu gelirlerin belediyelerde %41, il özel idarelerinde %25 ve büyükşehir belediyesi özelinde ise ortalama %66 düzeyinde olduğu görülmektedir. GBVG, özellikle büyükşehir belediyesinin toplam gelirleri içerisinde en önemli payı oluşturmaktadır.

Tablo 2.5: Mahalli İdare Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Payların Toplam Gelirler İçindeki Oranı (Bin TL)

Yıllar	Büyükşehir Belediyesi			Belediye			İl Özel İdaresi		
	Merkezi Yön. Aktarılan Paylar	Toplam Gelir	%	Merkezi Yön. Aktarılan Paylar	Toplam Gelir	%	Merkezi Yön. Aktarılan Paylar	Toplam Gelir	%
2006	4.817	8.175	58,9	4.551	12.197	37,3	1.125	5.635	20
2007	5.384	9.410	57,2	5.072	14.238	35,6	1.244	6.099	20,4
2008	6.292	9.860	63,8	6.216	15.875	39,1	1.581	7.121	22,2
2009	6.473	11.335	57,1	6.885	15.509	44,3	1.828	7.299	25
2010	8.636	13.322	64,8	8.696	20.911	41,5	2.341	9.752	24
2011	10.256	15.560	65,9	10.482	25.179	41,6	2.776	11.678	23,7
2012	11.874	17.228	68,9	11.565	27.903	41,4	3.119	12.440	25
2013	13.952	20.719	67,3	13.617	33.211	41	3.608	15.835	22,7
2014	19.911	29.823	66,7	14.201	32.765	43,3	1.730	7.152	24,1
2015	24.894	33.181	75	17.384	39.076	44,4	2.208	8.096	27,2
2016	28.382	37.911	74,8	18.195	43.231	42	2.407	8.424	28,5
2017	33.309	46.170	72,1	21.798	51.136	42,6	2.866	9.288	30,8
2018	40.206	54.659	73,5	25.461	56.426	45,1	3.406	11.318	30,1
2019	42.497	56.400	75,3	27.433	59.211	46,3	3.309	10.696	30,9

* Mahalli idareler genel faaliyet raporları verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2021); <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>, (Erişim Tarihi: 10.03.2021).

Yine yukarıda ki tabloya benzer bir usulle hazırlanan aşağıdaki tablo da mahalli idarelerin türlerine göre öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki oran ve miktarlarının dağılımı yer almaktadır. Buna göre belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin oranı ortalama %45 iken il özel idarelerinde %24, büyükşehir belediyesinde ise %32 düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu oran, belediyelerde her ne kadar görev ve sorumluluklarıyla orantılı olmasa da toplam içinde ortalama düzeyde iken büyükşehir belediyesi ve il özel idarelerinde yıllar

içinde azaldığı görülmektedir. Bunda il özel idarelerinin önemli bir öz gelir kaynağına sahip olmamaları etkili iken büyükşehir belediyesinde diğer belediyelere göre vergi tahsilat kalemlerinin daha az olması ve 2012 sonrası genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların oranlarında yapılan artışın öz gelirin oldukça üstünde olmasının önemli ölçüde etkisi vardır.

Tablo 2.6: Mahalli İdare Türlerine Göre Öz Gelirlerin Toplam Gelirler İçindeki Oranı (Bin TL)

Yıllar	Büyükşehir Belediyesi			Belediye			İl Özel İdaresi		
	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%
2006	3.358	8.175	41,1	7.645	12.197	62,6	4.510	5.635	80
2007	4.025	9.410	42,8	9.165	14.238	64,3	4.854	6.099	79,6
2008	3.567	9.860	36,2	9.659	15.875	60,8	5.540	7.121	77,8
2009	4.838	11.335	42,6	8.424	15.509	54,3	939	7.299	12,8
2010	4.650	13.322	34,9	12.019	20.911	57,4	1.091	9.752	11,2
2011	5.224	15.560	33,5	14.428	25.179	57,3	1.015	11.678	8,7
2012	5.304	17.228	30,7	16.100	27.903	57,6	1.216	12.440	9,7
2013	6.703	20.719	32,3	19.242	33.211	57,9	1.421	15.835	8,9
2014	9.764	29.823	32,7	17.558	32.765	53,5	598	7.152	8,3
2015	8.004	33.181	24,1	20.433	39.076	52,2	699	8.096	8,6
2016	9.272	37.911	24,4	23.574	43.231	54,5	649	8.424	7,7
2017	12.624	46.170	27,3	27.519	51.136	53,8	811	9.288	8,7
2018	14.069	54.659	25,7	29.326	56.426	51,9	1.248	11.318	11
2019	13.493	56.400	23,9	29.718	59.211	50,1	1.034	10.696	9,6

* Mahalli idareler genel faaliyet raporları verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2021); <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>, (Erişim Tarihi: 10.03.2021).

Son olarak, 2002- 2017 yılları arasında yerel yönetimlerin toplam gelir ve harcamalarının gelişimine bakıldığında; hem gelirin hem de harcamaların yıllar içinde artış gösterdiğini, harcamaların büyük ölçüde gelirlerin üzerinde gerçekleştiğini buna karşın hem gelirlerin hem de harcamaların GSYH içindeki oranlarının geleneksel sistemle uyumlu olarak oldukça düşük olduğu görülmektedir. Artan görev ve sorumluluklarına karşın gelir ve harcamalarının aynı ölçüde gelişim göstermemesi yerelleşme sürecinin mali açıdan eksik yönünü oluşturmaktadır.

Tablo 2.7: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelir	GSYH'ya Oranı	Toplam Harcama	GSYH'ya Oranı
2002	10 137	2,8	10 370	2,9
2003	12 879	2,8	14 235	3,0
2004	16 003	2,8	15 708	2,7
2005	21 025	3,1	20 576	3,1
2006	24 303	3,1	25 496	3,2
2007	26 905	3,1	30 860	3,5
2008	30 519	3,1	36 585	3,7
2009	32 152	3,2	36 189	3,6
2010	38 183	3,3	37 162	3,2
2011	46 558	3,3	44 032	3,2
2012	51 745	3,3	51 524	3,3
2013	61 328	3,3	63 621	3,4
2014	68 110	3,3	66 919	3,3
2015	78 135	3,3	80 094	3,4
2016	87 162	3,3	97 574	3,7
2017	102 541	3,3	118 504	3,8

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020); https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları_27112018.pdf, (Erişim Tarihi: 24.11.2020).

Özetle, 2004 sonrası yerel yönetim mevzuatında yapılan yeniliklerle birlikte başlangıçta mahalli idarelere yetki ve sorumluluğun aktarımı şeklinde gelişim gösteren yerelleşme süreci, yerel hizmetlerin rasyonel bir şekilde sunulabilmesi için gerekli olan idari özerkliği beraberinde getirmişse de bu özerkliği kullanabilmenin zorunlu unsuru olan mali kaynaklara sahip olma ve bunları serbestçe harcayabilme özerkliğini beraberinde getirmemiştir. Yapılanlar büyük ölçüde genel bütçeden ayrılan paylarda artırım şeklinde olurken öz gelirlere yönelik herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar büyükşehir belediyesi, belediye ve il özel idarelerinin önemli gelir kalemleri arasında olmasına karşın bu payların yerel yönetimler bütçesi içinde ki oranının öz gelirlere oranla daha yüksek olması yerelin hem gelir hem de harcama noktasında merkeze bağımlılığının artmasına neden olmaktadır. Nitekim bu dönemde de mahalli idarelerin toplam gelir kaynakları içerisinde merkezi idareden ayrılan payların belediyeler özelinde %50'ye varan oranlara ulaşarak önemli bir alana sahip olması yerelin merkeze olan mali bağımlılığını sürdürmüş, harcama yetkisini büyük ölçüde kısıtlamıştır.

2.3.5. Adalet ve Kalkınma Partisi Döneminde Yerel Karar Alma Süreçlerine Katılım Konusunda Yaşanan Gelişmeler

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren dünya ölçeğinde yönetim alanında önemli bir yer tutan yerelleşme politikaları, temelde belirli kamu hizmetlerine ilişkin yetki, sorumluluk, yönetim ve mali kaynakların merkezi idareden taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına,

gönüllü örgütlere ve şirketlere aktararak çok aktörlü yönetim yapısının gelişmesini ifade etmekte iken diğer bir yönüyle de yönetim alanında yaşanan yabancılaşma ve yozlaşmaya karşı katılım mekanizmasının işlerlik kazanmasını, halkın sadece belli periyotlarla yapılan seçimler dışında da yönetim süreçlerine katılımına olanak veren mekanizmaların geliştirilerek karar alma süreçlerini etkileyebilmesini, karar alıcılarında halka yakınlaşması ve halkın sorunlarına karşı daha sorumlu ve duyarlı olmasını ifade etmektedir (Adamolekun, 1991: 71; Köse, 2003: 25). Diğer bir ifade ile küreselleşme sürecinin harekete geçirdiği yerelleşme olgusu, yerelde karar alıcılar ile halk arasındaki mesafeleri azaltmayı ve demokratik bir yerel yönetim sisteminin en önemli aktörü olan vatandaşların karar alma süreçlerine katılımına imkân vererek yerel katılımın nitelik ve nicelik olarak geliştirilmesini öngörmektedir (Önder, 2013: 312).

Kararların “yurttaş adına alındığı” anlayıştan “kararların ortaklaşa alındığı” bir anlayışa geçişi mümkün kılan katılım, şeffaf, hesap verilebilir, kamuoyu denetimi ve meşru karar alma süreçlerini geliştirmekle birlikte bir arada yaşama ve dayanışma anlayışının güçlenmesine imkân vererek uzlaşma kültürünün gelişmesine, halk ile yöneticiler arasında da karşılıklı güvenin artması yoluyla demokratikleşmeye katkı sağlar (Akay, 2016: 4). Yerelleşme sürecinin önemli bir parçasını oluşturan katılım olgusu, yerel demokrasinin gelişmesinde önemli bir unsur oluşturmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimler ile demokrasi, yerinden yönetim ve katılım birbirlerinin içine geçmiş kavramlar olarak algılanmaktadır. Yerel yönetimler hem demokrasi kültürünün yerleşmesi hem de halkın denetim işlevini yerine getirebileceği en uygun yönetim birimleri olarak görülmektedir (Akay, 2016: 4). Bu yaklaşım doğrultusunda küresel ölçekte özerk ve halkın yerel karar alma süreçlerine dahil olduğu bir yerel yönetim sistemi temel kamu politikası olarak gelişim göstermektedir. Ülkemizde de özellikle 2000’li yılların başlarından itibaren hız kazanan yerelleşme sürecine koşut olarak yerelde karar alma süreçlerine katılımın arttırılması yönünde değişim yaşanmaya başlamıştır. Bu yönde geleneksel bir katılım yolu olan seçimler dışında farklı katılım yolları gelişim göstermiştir. Katılımcı bir yerel yönetim sisteminin oluşturulmasına yönelik mahalli idareler mevzuatında yapılan çeşitli düzenlemeler ile bu doğrultuda hukuki alt yapı kurulmuştur.

Bu çerçevede ilk olarak hem 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda hem de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda meclis toplantılarının halka açık olduğu düzenlenmiş, kesinleşen meclis karar özetlerinin uygun araçlarla halka duyurulması gerektiği belirtilerek halkın bilgi edinme hakkı gözetilmiştir. Yine benzer bir anlayış doğrultusunda hem belediye meclisi hem de il genel meclisi bünyesinde kurulması öngörülen ihtisas komisyonlarının toplantılarına mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın katılabileceği ve görüş bildirebileceği vurgulanmış, komisyon raporlarının çeşitli yollarla halka duyurulacağı ve isteyenlere verilebileceği ifade edilmiştir. Aynı şekilde mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde belediye başkanı tarafından hazırlanması öngörülen stratejik planın üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanması gerektiği belirtilerek yerelde “yönetişim” temelli bir yönetim anlayışı çerçevesinde sivil toplumun aktif katılımı amaçlanmıştır.

Katılımcı demokrasi anlayışı çerçevesinde belediye kanunu ile mevzuattaki yerini alan bir diğer mekanizma kent konseyleridir.⁵¹ Kanunun 76'ncı maddesinde düzenlenen konsey, temelde 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 çalışan kent ölçeğinde bir katılım mekanizmasıdır. Türkiye’de yeni bir “yerel yönetim” modeli örneği olan kent konseyleri, “kentine sahip çıkma”, “aktif katılım” ve “çözümde ortaklık” ilkeleri çerçevesinde kentleri sürdürülebilir

⁵¹ Kent konseyleri, 1992 yılında Rio’da düzenlenen Birleşmiş Milletler Yeryüzü Zirvesi’nde tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenen “sürdürülebilir kalkınma” hedefleri doğrultusunda bu hedefe ulaşmaya dönük ilke ve hedeflerin yer aldığı “Gündem 21” isimli belge’nin tüm yerel yönetimler için öngördüğü sürdürülebilir kalkınmaya yönelik katılımcı eylem planlaması niteliğindeki “Yerel Gündem 21” (YG- 21) girişimleri kapsamında “yerel yönetim” uygulamalarının merkezinde yer almaktadır (Emrealp, 2010: 8). Kent konseyleri ülkemizde ilk kez 1996 yılından sonra yönetim ilkesi çerçevesinde Yerel Gündem 21 ortağı olan kentlerde Yerel Gündem 21 ismi ile veya kent meclisi, kent senatosu, kent parlamentosu, kent kurultayı gibi benzer isimlendirmeler ile sınırlı sayıda kurulmaya başlanmış, daha sonra program ortağı olmayan kentlerde de gelişim göstermeye başlamıştır. Konseyin yasal bir nitelik kazanması ise 5393 sayılı Kanun ile olmuştur (Özdemir, 2011: 38).

geleceğe taşıyan bir “ortaklık” yapısı olarak şekillenmiştir (Emrealp, 2010: 9). Bu doğrultuda kent konseylerinin kentin ortak akıl çerçevesinde yönetimine doğru bir zihniyet değişikliğini ifade ettiğini söylemek mümkündür.

Ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar olan kent konseyleri, danışma niteliğine sahip olup, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oldukça geniş bir toplumsal birliktelikten oluşmaktadır. Bu birlikteliğin her bir paydaşı katılımcı yerel yönetim yapısının oluşturulması ve geliştirilmesinde önemli roller üstlenmektedirler.

Yerel katılıma ilişkin değinilmesi gereken bir diğer önemli husus hizmetlere gönüllü katılıma ilişkindir. Yerel hizmetlere gönüllü katılım, demokratik bir yerel yönetim yapısının oluşmasında oldukça önemli bir yere sahip olmakla birlikte kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde hizmet maliyetlerini düşürme ve kaliteyi de artırma potansiyeli yüksek bir alternatif hizmet sunma yöntemi olarak da karşımıza çıkmaktadır. Kıt kamusal kaynaklar ile yerel hizmetlerin demokratik yapılar içinde etkin bir şekilde sunulması çerçevesinde önemli bir yere sahiptir.

Benzer bir yaklaşım, yenilenen mahalli idareler mevzuatında da görülmektedir. Kanun yapıcının 5393 sayılı Kanununun 77’nci maddesi ve 5302 sayılı Kanununun 65’inci maddesinde ele aldığı gönüllü katılım mekanizması ile sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetler de etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programları uygulama görevi belediye ve il özel idaresine verilmiştir. Böylece hem yerel düzeyde temsil ve katılım mekanizmasının geliştirilmesi hem de yerel hizmet sunumunda yeni bir toplumsal iş birliği ile alternatif yöntemlerin uygulanmasına imkân verilmiştir.

Bütün bunların yanı sıra, yerel siyasete katılım araçları yasada açıkça yer alan hükümlerden ibaret değildir. Türkiye’de giderek yaygınlaşan, yerel demokrasiyi

güçlendirecek çeşitli doğrudan katılım uygulamaları da söz konusudur. Örneğin, yerel yönetimlerin belde halkının söz konusu idarelerden beklentilerini ve memnuniyetini öğrenebilmesine imkan veren yerel hizmetler ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilmesi, e-belediyecilik, belediyeler bünyesinde başlatılan açık kapı projesi, mahalle komiteleri, kadınların yerel karar alma süreçlerine katılımını arttırmak ve gündelik hayat koşullarını iyileştirmek amaçlı Yerel Eşitlik Eylem Planları, vatandaşları ilgilendiren önemli karar ve yatırımlar konusunda vatandaşların aktif katılımını sağlamak için yapılan referandumlar ve vatandaşların katılımı esas alınarak hazırlanan katılımcı bütçe uygulamaları halkın yerel hizmetlere katkı sunması ve yönetime katılması açısından önemli bir işlevi yerine getiren çeşitli katılım mekanizmalarından bazılarıdır (Akay, 2016: 15- 19; Erdoğan, 2019a: 301-2).

Özetle, temsili demokrasiden katılımcı demokrasi anlayışına doğru evrilen günümüz yönetim sisteminde oldukça önemli bir yere sahip olan katılım olgusu, ülkemizde son yıllarda önemli bir kamu politikası olarak gelişim göstermektedir. Yerelleşme sürecinin hız kazandırdığı bu durum, halkın yerel karar alma süreçlerine katılımına imkân verecek bir sistemin oluşturulması yönünde çeşitli adımları beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda özellikle 2000 sonrası yapılan yasal düzenlemeler ve geliştirilen çeşitli mekanizmalar ile halkın karar alma süreçlerine katılımına imkân verecek bir yönetim yapısı oluşturulmaya çalışılmaktadır. İlk olarak yerel mevzuatta düzenlenen ardından yasal bir zemini olmasa da uygulamaya geçen çeşitli yapı ve politikalarla katılımcı demokrasi anlayışı doğrultusunda önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Her ne kadar yasalarda ve benimsenen politikalarda öngörülen hedefler ile geline nokta ki uygulamalar arasında birçok eksiklikler ve sorunlar yaşansa da yönetim temelli bir yerel yönetim sisteminin kurulmaya başlandığını söylemek mümkündür. Bu durum ise hem yurttaşlık bilincinin hem de yerel demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesi adına oldukça önemli bir gelişmedir.

2.3.6. Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemi Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi

Kamusal hizmet sunumunda temel iki organ olan merkezi yönetim ile yerel yönetimler, sürekli etkileşim halinde olan ve aynı zamanda birbirlerini etkileyen

yönetim birimleridir. Bu ilişkinin kapsam ve niteliği yönetim sistemlerine göre değişmekle birlikte temelde yönetsel, siyasal ve mali yönü bulunmaktadır (Keleş, 2019: 417). Bununla birlikte merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki yerelleşme ile doğrudan ilgili olup, söz konusu ilişkinin düzeyi yerelleşme düzeyini belirlemektedir. Bu doğrultuda çalışmada ele alınan konunun kapsamı gereği yerelleşme perspektifinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin siyasi yönü ele alınmayıp, yönetsel ve mali yönü irdelenmiştir.

2.3.6.1. Yönetsel İlişkiler

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin temel sacayaklarından ilkinin yönetsel ilişkiler oluşturmaktadır. Yönetsel ilişkinin esasını ise merkezi yönetimin yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisi oluşturmaktadır. Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla anayasal olan bu yetki, AK Parti iktidarı döneminde yenilenen mahalli idareler mevzuatıyla birlikte büyük ölçüde kaldırılmıştır. Bu yönüyle AK Parti iktidarı döneminin yerelleşme politikalarında vesayete ilişkin getirilen yeni uygulamaların öne çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu itibarla özellikle il özel idareleri üzerinde uygulanan vesayet yetkisi önemli ölçüde azaltılmıştır. 5302 sayılı Kanun ile birlikte ilk kez il özel idarelerinin idari özerkliği oldukça genişletilmiş, merkezi yönetimin il özel idaresi üzerinde uyguladığı idari vesayet denetiminin kapsamı daraltılarak merkezin denetim yetkisi zayıflatılmıştır. Bu doğrultuda, valinin il genel meclis gündeminin belirlenmesi üzerinde sahip olduğu etkisi devam etmekle birlikte meclis kararları üzerindeki geniş vesayet yetkisi zayıflatılmış, meclis kararlarının kesinleşmesinde valinin onayı kaldırılmıştır. Kararların kesinleşmesinde valinin onayı gerekmezken kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç beş gün içinde valiye gönderilmesi, gönderilmeyen kararların ise yürürlüğe giremeyeceği belirtilmiştir. Bunun yanında valiye hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme hakkı tanınmıştır. Buna karşın valinin meclisin ısrarı ile kesinleşen

kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilme yetkisi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (Çiftepınar, 2006: 131).

Bu yönde diğer bir önemli değişiklik il özel idaresi organları içinde de başat konumda bulunan valinin bu konumuna ilişkin yapılmıştır. İl genel meclisi başkanlığı görevinde bulunan vali artık sadece il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak yetkilendirilmiştir. Tek karar organı olarak düzenlenen il genel meclisi, başkanını kendi üyeleri arasından seçmekle yetkili kılınmıştır. Yine il özel idaresinin bir diğer organı olan il encümeninin yapısında da değişikliğe gidilmiştir. Yeni dönemde danışma organı niteliğinde olan il encümeni için 3360 sayılı Kanunun ilk halinde öngörülen daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen yapıya benzer bir şekilde atanmış ve seçilmişlerin bir arada olduğu bir yapı oluşturulmuştur.

Yeni yasa ile birlikte il özel idare bütçesi üzerindeki denetim yetkisine ilişkinde düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre vali tarafından hazırlanan ve İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla kesinleşen il özel idare bütçesi artık il genel meclisinin onayına verilmiştir. Böylece özel idare bütçesinde il genel meclisi son karar mercii kabul edilmiştir. Bu durum mali yerelleşmeyle birlikte yerel demokrasi açısından da oldukça önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

5302 sayılı Kanunda vesayet yetkisine ilişkin benimsenen tutum benzer bir şekilde 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda da benimsenmiştir. Bu yönde en önemli ilerleme belediye ve büyükşehir belediye bütçeleri gibi vesayet makamının onayı gereken bazı belediye meclis kararları başta olmak üzere belediye meclisince alınan tüm kararların kesinleşmesinde meclis kararı yeterli görülmüş,⁵² belediye başkanına hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını kanunda öngörülen süre içinde meclise iade etme yetkisi verilmiştir. Kararların kesinleşmesinde mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı gerekmezken kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mülki idare amirine gönderilmesi, gönderilmeyen kararların ise yürürlüğe giremeyeceği belirtilmiştir. Bununla birlikte mülki idare amirinin hukuka

⁵² Bu duruma ilişkin çeşitli istisnalar bulunmaktadır. İstisnalardan ilki belediyelerin borçlanmalarına ilişkindir. Buna göre belediyeler en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde onunu geçen iç borçlanmalar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayını alması gerekirken, her türlü dış borçlanmalar içinde merkezi idarenin onayı gerekmektedir. Yine cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesine ilişkin kararlarda ve bir beldenin adının değiştirilmesinde de merkezi idarenin onayı istenmiştir.

aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargı mercilerine başvurabileceği hükmü 2010 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Merkezi idarenin belediye yönetimlerinin organları üzerinde de belirgin olan denetim yetkisi meclis kararlarında olduğu gibi önemli ölçüde azaltılmıştır. Bu çerçevede büyükşehir belediye encümeninde büyükşehir belediye başkanı dışındaki tüm üyelerin atanmış kişilerden oluşan yapısı değiştirilmiştir. Yeni yasa ile birlikte belediye başkanının başkanlığında atanmış ve seçilmişlerin dengesinin sağlandığı karma bir yapı kurulmuştur. Yine belediye personeli üzerindeki artan denetimi azaltmaya yönelik de belediye meclisini güçlendiren bir yapı kurulmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenen norm kadro ilke ve standartları çerçevesinde belediye ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarını belirleme yetkisi belediye meclisine verilmiştir. Buna karşın 3030 sayılı Kanunda öngörülen uygulamanın devamı olarak genel sekreterin merkezi idare tarafından görevlendirilmesine devam edilmiştir. Sonuç olarak, yerel idarelerin karar organı güçlendirilmiş, denetim sisteminde idari vesayet ile özerklik arasında bir denge kurulmaya çalışılarak vesayet makamlarının uyguladığı yönetsel denetim yetkisi daraltılmış, bunun yerine iç denetim ve Sayıştay'ın yaptığı dış denetim güçlendirilmiştir (Eryılmaz, 2019: 197).

Öte yandan bu dönemde hem Anayasa'da hem de mevcut belediye kanununda İçişleri Bakanının belediye organlarını geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırabilmesine yönelik öngörülen denetim yetkisine ek olarak farklı bir denetim sistemini getiren önemli bir düzenleme yürürlüğe girmiştir. Terörle mücadele kapsamında 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe teşebbüsü sonrası ilan edilen Olağanüstü Hal (OHAL) döneminde çıkarılan 674 sayılı KHK ile bu yönde önemli değişiklikler yapılmıştır. OHAL döneminde çıkarılan 674 sayılı KHK ile uygulamaya geçen yeni düzenleme aynı yıl yasalaşarak Belediye Kanunu'nda ilgili maddelere eklenmiştir.

Belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemlerin düzenlendiği 45 inci maddeye eklenen ek fıkra ile *“belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde büyükşehir ve il*

belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir” denilerek merkezi idareye doğrudan görevlendirme yetkisi verilmiştir. OHAL öncesi dönemde Anayasa’nın geçici bir önlem olarak İçişleri Bakanına tanıdığı görevden uzaklaştırma kararı sonrası başkan veya başkan vekilini seçme yetkisi belediye meclisinde iken OHAL döneminde uygulanmaya başlayan ve daha sonra yasalaşan söz konusu düzenleme ile “*terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları*” gerekçeleriyle boşalan belediye organlarını görevlendirme yetkisi merkezi idare makamlarına verilmiştir. Uygulama genelinde yapılan belediye başkan vekili atamalarında ise mülki idare amirleri görevlendirilmiştir.⁵³

Yapılan bu atamalar kamuoyunda en çok tartışılan ve farklı değerlendirmelerle ele alınarak farklı açılardan yorumlanan konular arasındadır. Kimi görüşler, OHAL önlemi olarak çıkartılmış bu kararnamenin ancak OHAL döneminde uygulanabileceğini, mahalli idarelere mülki idare amirlerinin atanmasının söz konusu idarelerinin özerkliğini tamamen ortadan kaldıracığını ve merkezi idareye tanınan geniş takdir yetkisi karşısında bütün muhalif belediye başkanlarının tehdit altında olduğu ve bunun keyfice kullanılmasının önünde herhangi bir yasal engelin bulunmadığına yöneliktir (Gazete Duvar, 2019; Savaşkan, 2017: 14).

Güngör (2017: 25)’e göre söz konusu KHK ile birlikte terör örgütlerine yardım ve yataklık suçundan dolayı haklarında adli makamlarca soruşturma veya kovuşturma açılması ve görevden uzaklaştırılması öngörülen organlara yönelik yapılan görevlendirmeler yerel özerkliğe aykırı olmadığı gibi bu durum belediyelerin özerkliklerinin korunmasına ve belediye hizmetlerinin halkın çıkarları doğrultusunda yürütülmesine de yardımcı olmuş, bölge halkı uzun bir süredir mahrum bırakıldığı yerel kamu hizmetlerine kavuşmuş, belediye araç ve gereçleri vatandaşın hizmetine sunularak terör örgütünün lojistik desteği ortadan

⁵³ Kamuoyunda “kayyum görevlendirmesi” olarak bilinen bu hukuki sürecin başladığı 1 Eylül 2016 tarihinden 31 Mart 2019 mahalli idareler seçimlerine kadar ki süreçte terör örgütleri ile iltisaklı ve irtibatlı oldukları gerekçesi ile toplamda 10 il, 69 ilçe, 22 belde belediye başkanı olmak üzere toplam 101 belediye başkanı görevden alınmıştır. Görevden alınan belediye başkanlarının 94’ü PKK, 7’si ise FETÖ ile iltisaklı kişilerdir (TBMM, 2018: 12). 31 Mart yerel seçimlerinden sonra da devam eden kayyum atamalarında Mart 2021 tarihi itibarıyla 3 büyükşehir, 5 il, 35 ilçe belediye başkanı görevden alınmıştır. Söz konusu başkanların 49’u Halkların Demokratik Partisi (HDP)’li iken 1’i CHP üyesidir (BBC, 2019; Gazete Karınca, 2021).

kaldırılmış, bölgedeki yatırımlar artarak istihdam oranı yükselmiştir. Bunun yanında terör örgütünün otoritesi kırılmış, terör örgütüne giden finansal destek ortadan kaldırılmış, belediye borçları ödenmeye başlanmış ve terör örgütü propagandası engellenmiştir (Erdoğan, 2019b: 259). Merkezi idare makamlarınca söz konusu belediye organlarına yönelik yapılan görevlendirmeleri anayasal bir yetki olan idari vesayet yetkisine uygun olduğunu belirten Güler (2016) ise bu düzenleme ile birlikte Belediye Kanunu'nda suçun terörle ilişkisi olması durumunda idarenin nasıl davranacağı noktasında var olan eksikliğin giderildiğini belirtmektedir.

Yine aynı düzenlemenin devamında belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemlerinin valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebileceği, söz konusu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamayacağı ve meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütüleceği belirtilmiştir. Bu durumun yerel özerkliği önemli ölçüde sınırladığını belirten Keleş ve Özgül (2017: 306), belediye işlerinin herhangi bir süre öngörülmezsizin seçilmişlerin elinden alınarak memur üyeler eliyle yürütülmesinin anayasal bir ilke olan yerinden yönetim ilkesine de aykırı olduğunu belirtmektedirler. Bu hükmü “*kolektif bir cezalandırma*” olarak yorumlayan Yılmaz (2019) ise bu durumda seçimle göreve gelmiş belediye organlarının hiçbirinin görev yapamayacağını ve yerinden yönetimin simgesi olan belediyelerin merkezi idarenin taşra teşkilatı haline gelmiş olacaklarını ifade etmektedir (Gazete Duvar, 2019).

Buradan hareketle 5393 sayılı Kanunun 46'ncı maddesinde merkezi idareye belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda seçim yapılınca kadar verdiği görevlendirme yetkisine benzer usullerle ‘*terör*’ başlığı altında genişletilerek verilmesini öngören 674 sayılı KHK'nın yerel özerklik ve siyasi denetim açısından oldukça tartışmalı bir sistem getirdiğini söylemek mümkündür. Terörle mücadelenin getirdiği zorunluluktan doğan olağanüstü dönem koşullarında kamu düzeni ve kamu yararının sağlanmasına yönelik yapılan düzenlemeler neticesinde terör örgütleri ile iltisakı adli makamlarca tespit edilen belediye başkanı ya da meclis üyesinin görevden uzaklaştırılması yerinde bir uygulamadır. Seçimle

göreve gelinmesi belde halkının çıkarlarını gözetmeme ve terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık etme hakkı vermemektedir. Ancak belediye yönetiminin organları üzerinde kullanılacak vesayet yetkisi, hizmetlerde aksaklıkların yaşanmaması, yerinden yönetim ilkesinin gereği olan yerel özerklik gözetilerek ve siyasi çıkarlar doğrultusunda kullanılmasının önüne geçilmesine uygun olarak kullanılmasını gerektirmektedir. Bu noktada söz konusu düzenleme ile hizmetlerde aksaklıkların yaşanmaması konusunda gereken hassasiyetin gözetildiğini ancak yerel özerklik ve siyasi denetim noktasında tartışmalı yönlerinin devam ettiğini söylemek mümkündür. Bundan dolayı adı geçen düzenleme olağan dönem koşullarında yerinden yönetim ilkesi gözetilerek ve siyasi çıkarlar doğrultusunda kullanılmasının önüne geçecek değişiklikleri gerekli kılmaktadır. Aksi takdirde sadece terörle sınırlı olarak kullanılan idari bir denetim aracı olan bu yetkinin siyasi bir denetim aracına dönüşmesi muhtemeldir. Bu durum ise başta yerel özerklik ve seçmen iradesi olmak üzere birçok demokratik ilkeye zarar verecektir.

2.3.6.2. Mali İlişkiler

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin bir diğer yönünü mali konular oluşturmaktadır. Ülkemizde her dönem bu ilişkinin esas belirleyicisi merkezi yönetim olmuş, kuruluşundan itibaren görevleriyle orantılı mali imkânlara sahip olamayan yerel yönetimler ise mali açıdan büyük ölçüde merkezi yönetime bağlı kurumlar olmuşlardır. Yönetim sistemimizin kronikleşen bu yapısı, 1980 sonrasında yürürlüğe giren çeşitli yasal düzenlemeler ile birlikte daha çok merkezi idareden yapılan transferler aracılığıyla belirli düzeyde iyileşme sürecine girmiştir. Anayasa'nın da öngördüğü üzere söz konusu idareleri mali açıdan güçlendirecek somut adımlar atılmıştır. 2000'li yıllara gelindiğinde ise AK Parti iktidarıyla birlikte bu yönde en kapsamlı düzenleme 2008 tarihinde 5779 sayılı Kanunla yapılmış, belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılan paylar yeniden düzenlenmiştir. Kanunda en son öngörülen paylar uyarınca özellikle büyükşehir belediye gelirlerinde artış sağlanmıştır. Bu dönemde GBVG'nden mahalli idarelere ayrılan tutar her yıl düzenli olarak artış göstermiş, öz gelirlerin toplam gelirleri içindeki oranı ise özellikle büyükşehir belediyesi ve il özel idarelerinde yıllar içinde düşmüştür. Yerleşik anlayışla uyumlu olarak bu dönemde de yerel yönetimler maliyesine

yönelik yapılan düzenlemeler genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların ötesine geçememiş, mali yerelleşmenin esas yönünü oluşturan gelir toplama yetkisine ve bu doğrultuda öz gelirleri iyileştirmeye yönelik dönemin değişen şartlarına uygun bir düzenleme yapılmamıştır. Bu durum ise merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında mali bağımlılık ilişkisini artırırken yerel yönetimlerin özerkliğinde oldukça önemli bir yeri olan mali özerkliğe de zarar vermektedir.



3. ANAVATAN PARTİSİ VE ADALET VE KALKINMA PARTİSİ'NİN YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİM REFORMLARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

İdari tarihimizde yerel yönetimlerde reform sürecinin önemli bir halkasını oluşturan 1980 sonrası dönem, ülkemiz yerel yönetim sisteminde üzerinde durulması ve incelenmesi gereken bir dönemdir. Her dönem güncelliğini koruyan yerel yönetim reform çalışmaları, 1980'li yıllarla birlikte niteliksel olarak farklılaşmaya başlamıştır. Bu dönemde öne çıkmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı ve buna paralel gelişim gösteren yerelleşme politikaları bu sürecin en önemli yönlendiricisi olmuştur. Yakın dönem yerel yönetim sisteminde önemli değişimleri getiren söz konusu politikalar, bu dönemde tek başına iktidara gelen ANAP ve daha sonra AK Parti iktidarları ile temel kamu politikası olmaya başlamıştır. Her iki dönem yerelleşme uygulamalarında çeşitli açılardan farklılıklar olmasına karşın bu süreçte yerelleşme eğilimi yönetim alanında öne çıkmaya başlamıştır. Bu bölümde ANAP ve AK Parti yerelleşme ve yerel yönetim reform çalışmaları farklı açılardan karşılaştırmalar yapılarak ele alınacak ve gelinen noktada söz konusu çalışmalar kapsamında yerel yönetimlerin başta idari ve mali yapısı olmak üzere genel bir değerlendirmesi yapılacaktır.

3.1. Parti Programları ve Yerel Yönetimler Açısından Karşılaştırma

Bir partinin temel ilke ve tutumlarını, iktidar olması durumunda ülke sorunlarına ilişkin getireceği çözümleri ve bu doğrultuda belirlenen temel hedef ve politikalarını içeren bir metin olan parti programı, söz konusu partinin ekonomiden sosyal politikaya, kamu idaresinden dış politikaya kadar ki geniş bir alanda benimsediği ilke ve amaçlarının incelenmesinde ve anlaşılmasında esas teşkil etmektedir. Bu itibarla ANAP ve AK Parti'nin benimsediği ve ortaya koyduğu ilke ve amaçları incelendiğinde; ANAP ve AK Parti arasında temel haklar, ekonomi, kamu idaresi, sosyal ve dış politikalara ilişkin benimsenen ilke ve tutumlarda liberal anlayışın belirgin olduğu, programlar arasında büyük farklılıkların olmadığı aksine birçok ortak noktanın bulunduğunu söylemek mümkündür.

Kamu idaresi her iki programda da ayrı bir başlık altında bir bütün olarak ele alınmıştır. İlk olarak mevcut yönetim yapısının sorunlarının ele alındığı söz konusu bölümlerde temel sorun alanı olarak yönetim sisteminin merkeziyetçi yapısı

gösterilmiştir. Bu durum ANAP programında kamusal hizmetlerde etkinliğin, verimliliğin ve hızın önündeki engel olarak görülmüş, kararların tek bir merkezden alındığı bir sistemde başarının sağlanamayacağı ifade edilmiştir. Hem zaman hem de kaynak israfına yol açan idari yapının rasyonel olarak revize edilmesi ve bu doğrultuda yönetim sisteminin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtarılmasının zorunlu olduğu belirtilerek kamu idaresinde sadeleşme vurgusu yapılmıştır. Ayrıca hem yetkinin hem de sorumluluğun dağınıklıktan kurtarılarak kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olması gerektiğine işaret edilmiş, devlet idaresinde ancak yetki ve sorumluluğun paylaşıldığı bir sistem içerisinde başarı sağlanılabileceği belirtilmiştir (ANAP, 1983: 28; TBMM, 1983: 83).

AK Parti programında ise mevcut yönetimin “*merkeziyetçi, katı hiyerarşik, toplumsal denetim ve katılıma kapalı, kırtasiyeci, şekilci ve verimsiz, hızla büyüyen ve hantal, yolsuzluğa açık ve siyaseti yozlaştıran*” yapısı temel sorun alanı olarak gösterilmiştir. Bu itibarla hedeflenen çözümde kamu yönetim sisteminin çağdaş yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması gerektiği ifade edilerek devletin asli görevleri olan iç ve dış güvenlik, adalet, temel eğitim, sağlık ve alt yapı hizmetleri dışında kalan tüm hizmet alanlarından icracı sıfatıyla çekilmesi, bunun yerine düzenleyici ve denetleyici işlevlerini sürdürmesi gerektiği ifade edilmiş, yönetimin her alan ve kademesine şeffaflığın, hesap verme sorumluluğunun ve öngörülebilirliğin yerleştirilmesi gerektiği savunulmuş ve kamu yönetimi anlayışında “*demokratikleşme, yerelleşme ve sivilleşme*” temel ilke olarak vurgulanmıştır (AK Parti, 2002: 59- 60; AK Parti, 2015: 25; TBMM, 2014b: 479).

Kamu idaresi başlığı altında ele alınan mahalli idareler, her iki programda da daha çok kamusal hizmetlerin sunumuyla ilişkilendirilerek mahalli hizmetlerin yerinde ve zamanında karşılanmasında öne çıkan temel yönetim birimleri olmuştur. Bu doğrultuda hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olarak vurgulanmış, kararların ve hizmetlerin aksamasına ve tıkanmasına sebep olan merkeziyetçi yapı yerine hizmetlerin yerinden yönetim esasına göre yürütülebileceği, görevleri ile orantılı mali imkanlara sahip güçlü yerel yönetim anlayışına dayalı bir yönetim sisteminin gerekliliği savunulmuştur. Bu çerçevede ANAP programında; “*hizmetlerin müessir; süratli ve verimli bir şekilde yapılabilmesi için mahalli idarelerin yetkiler ve imkanlar yönünden güçlendirilmesini zorunlu*” olarak

görüldüğü ifade edilirken, AK Parti programında; *“kamu yönetiminin güç ve yetkilerinin merkezde toplanması yerine, olabildiğince fazla yetki, görev ve fonksiyonların yerel yönetimlere devredildiği ve birçok devlet fonksiyonlarının yerinden yönetim esasına göre gerçekleştirilebileceği bir devlet anlayışı”* savunulmuştur. Ardından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda da öngörülen genel yetki ilkesi çerçevesinde merkezi idarenin görev ve yetkilerinin tek tek belirleneceği ve bunun dışında kalan tüm görevlerin yerel yönetimlere bırakılacağı ifade edilmiştir (AK Parti, 2002: 59- 60; AK Parti, 2015: 25; ANAP, 1983: 31; TBMM, 2014b: 479).

Her iki programın yerel yönetimler açısından dikkat çeken ve ele alınması gereken bir diğer noktası yerel yönetim ve demokrasi arasında kurulan ilişkidir. Bu noktada yerel yönetim ve demokrasi arasında kurulan ilişkinin yerel hizmet sunumunda yapılan vurgu kadar dikkat çekmediği görülmektedir. Diğer bir ifade ile yerel hizmet sunumunda mahalli idarelere biçilen rol ve söz konusu idarelerin güçlendirilmesinin gerekliliğine yönelik yer alan ilke ve hedefler programların temel vurgusu olurken demokrasi ile de yakından ilişkili olan yerel idarelerin bu yönü söz konusu programlarda kendisine pek fazla yer bulamamıştır. ANAP programında bu yönde direk bir ifade bulunmazken bu yönde ki ifadelere ilk olarak Turgut Özal’ın 19 Aralık 1983 tarihli Bakanlar Kurulu Program konuşmasında rastlanmaktadır. Özal, demokratik idarenin sadece parlamentodan ibaret olmadığını belirterek demokrasinin alt yapısını tamamlayan en önemli unsurun mahalli idareler olduğunun altını çizmiştir (TBMM, 1983: 67). AK Parti programında ise bu doğrultuda kısımda olsa ifadelerin yer aldığını söylemek mümkündür. Katılım ve iş birliğini gerçekleştirecek temel birimler olarak görülen yerel yönetimler, yönetim ilkesi temelinde karar alma süreçlerine ve çeşitli faaliyetlerine sivil toplum kuruluşlarının katılımının sağlanacağı bir yapıya kavuşturulacağı ifade edilmiştir. Katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda kapsamlı bir yerel yönetim reform hedefinin ön plana çıktığı programda bu kapsamda seçimlerle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezi idare denetiminin hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılacağı belirtilmiştir (TBMM, 2014b: 480). Bunun yanında yerel yönetimler, merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak, mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamada kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve

vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılacağı ifade edilerek il genel meclislerinin gerçek anlamda birer yerel meclise dönüştürüleceği belirtilmiştir (TBMM, 2014b: 481).

3.2. İdari Yerelleşme Politikaları Açısından Karşılaştırma

Kamusal hizmet reformunun bir parçası olarak görülen idari yerelleşme, temelde yetki ve sorumlulukların merkezden çevreye doğru dağıtımını ifade etmektedir. Merkezi idare ile diğer alt yönetim birimleri arasında yetki ve sorumluluğun yeniden dağıtımıyla ilgili olan idari yerelleşmede temel amaç kamu hizmetlerinin etkin, etkili, verimli ve zamanında sunumunun gerçekleştirilmesidir. Bu süreçte yerel yönetimler öne çıkan yönetim birimleri olmakla birlikte yarı özerk otoriteler, özel sektör kuruluşları ve bölgesel kuruluşlar da söz konusu sürecin temel aktörleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde çalışma kapsamında yerel yönetimler özelinde inceleme yapılacaktır.

Ülkemizde idari yerelleşme politikalarına ilişkin gelişmelerin 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren küresel ölçekte yaşanmaya başlayan gelişmelere paralel olarak gelişim göstermeye başladığı görülmektedir. Bu dönemde iktidara gelen ANAP hükümetinin genel politikalarıyla uyumlu olarak idari ve iktisadi alanda başlayan yeniden yapılanma süreci beraberinde yerel yönetimlerde de yönetsel ve mali yapı da değişikliklere yol açmış, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki yetki, sorumluluk ve gelir paylaşımında yerele daha fazla ağırlık veren bir anlayış gelişmeye başlamıştır. 1983 sonrası yürürlüğe giren çeşitli yasal düzenlemeler ile başlayan bu süreç 2002’de iktidara gelen AK Parti hükümetleriyle birlikte hızlanmış ve temel kamu politikası olarak uygulamaya geçmiştir. ANAP döneminde bu süreç daha çok parçacı bir yaklaşımla ve merkezin denetim mekanizması büyük ölçüde korunarak ilerlemişken, AK Parti döneminde ise bütüncül bir yaklaşımla ve merkezi denetimin kapsamı daraltılarak ilerlemiştir. Bu dönemde genel kamu yönetimi reform çalışmalarının bir uzantısı olarak yerel yönetimlerde başlayan yeniden yapılanma süreci ile birlikte daha önceki dönemden farklı olarak merkezi idare tarafından görülecek görev ve hizmetler tek tek sıralanırken bunların dışında kalan mahalli müşterek nitelikteki tüm kamu hizmetlerinin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi esası benimsenmiştir.

Hizmetlerin yerelleşmesine yönelik uygulamaya geçen söz konusu politikaların kapsam ve niteliği her dönem için farklılaşmakla birlikte bu doğrultuda atılan adımların nasıl bir gelişim gösterdiğini büyükşehir belediyesi, belediye ve il özel idaresi özelinde incelemek mümkündür.

1983 sonrasında iktidara gelen ANAP hükümeti ile birlikte belediye sisteminde çeşitliliğe gidilerek, büyükşehir belediyelerinin kurulması idari yerleşme politikalarına yönelik atılan adımların ilkinin oluşturmaktadır. 1950 sonrası artan kentli nüfus karşısında gün geçtikçe büyüyen kentsel sorunların çözümüne yönelik benimsenen mevcut merkezi idare kuruluşlarının güçlendirilmesi veya merkez hiyerarşisi içinde yeni yetkili birimlerin kurulması yaklaşımının aksine hizmet sunumunda yetkili yeni bir yerel yönetim biriminin kurulması, ANAP iktidarı döneminde yönetim sisteminde hâkim mevcut anlayışın değişiminde kırılma noktasını ifade etmektedir. İlk kez 1982 Anayasasında öngörülen Büyükşehir Belediye Yönetimi, 1980 sonrasında özellikle büyükşehirlerde tırmanışa geçen hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin yol açtığı hizmet gereksinimi karşısında bir zorunluluk olarak kurulmuştur. Bunun yanında yeni sağ politikalar ve yeni kamu anlayışı ile kamu yönetimi alanında yaşanmaya başlayan değişim süreci ile birlikte yerel yönetimlerde etkinliğin önem kazanması ve uluslararası rekabetin anakentler aracılığıyla yürütülmesinin öngörülmesi, küçük belediyelerin birleştirilerek daha üst düzeyde yönetsel örgütlenmeye gidilmesini ve yerel yönetimlerde çeşitliliği beraberinde getirmiştir (Aydınlı, 2004: 174). O günün koşullarına göre uzun süredir ihtiyaç duyulan, yine o günün koşullarına göre oldukça yeni bir olgu olan büyükşehir belediye yönetimi, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesi ile birlikte özerklik ve yerel demokrasinin sağlanması gerekçeleriyle 1984 tarihinde yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile hukuksal çerçeveye kavuşmuştur.

Hem hizmet rasyonalitesi hem de yerel demokrasi açısından yeni sistem ile anakent düzeyinde yerel hizmetlerden sorumlu yeni bir yerel yönetim biriminin oluşturulması oldukça önemli bir gelişmedir. Ancak gerek ANAP döneminde gerekse de AK Parti döneminde büyükşehir belediye yönetiminin idari ve mali yapılanmasında öngörülen uygulamalar ile hizmet sunumunda etkinliğin ve verimliliğin, özerkliğin ve yerel demokrasinin tam olarak gerçekleşebildiğini söylemek güçtür. Zira büyükşehir belediye yönetiminde büyükşehir belediyeleri ile

büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve kaynak paylaşımında ilçe belediyesinin dezavantajlı bırakılması, büyükşehir belediyesi temel alınan bir sistemin oluşturulmuş olması bu duruma büyük ölçüde kaynak teşkil etmiştir. Kanunda öngörülen hükümler ile yerel kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı büyükşehir belediyesine verilirken vatandaşa en yakın yönetim birimleri olan ilçe belediyelerinin hizmet alanı sınırlı tutulmuştur. İki yönetim kademesi arasındaki ilişkilerde ise büyükşehir belediye meclisi ve başkanına koordinasyon amaçlı verilen denetim yetkisi kapsamında ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararlarda büyükşehir belediye başkanının onayının gerekmesi ve ilçe belediyelerinin nazım planına uygun olarak hazırlayacakları imar planlarını onaylama ve uygulanmasını denetleme yetkisinin de büyükşehir belediyesine verilmesi, büyükşehir belediyelerinin özerklik alanını genişletirken diğer bir yerel yönetim birimi olan ilçe belediyelerinin özerklik alanını daraltmıştır. Bununla bir bakıma merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisine benzer bir şekilde büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde “iç idari vesayet” olarak adlandırabileceğimiz geniş bir denetim yetkisinin olduğu bir yapı oluşturulmuştur.

Yine 3030 sayılı Kanunda yer alan çeşitli merkezîyetçi hükümlerde bu duruma kaynaklık etmiştir. Örneğin; büyükşehir ve ilçe belediye bütçelerinde valinin onayının gerekmesi, yine büyükşehir belediyesinin üç temel organından biri olan belediye encümeninde büyükşehir belediye başkanı haricinde seçilmiş üyenin bulunmaması ve büyükşehir belediyesinin birçok yetkisini başkan adına kullanan genel sekreterin İçişleri Bakanının onayı ile göreve gelmesi anakent yönetim modelinde yerel demokrasi anlayışını zedeleyen düzenlemeler arasındadır.

ANAP dönemi yerelleşme sürecinin büyükşehir belediyesi özelinde yetersizliğini ve eksik yönünü oluşturan bu durum, 59. AK Parti hükümeti döneminde yürürlüğe giren büyükşehir belediye yönetiminin hukuki statüsünü düzenleyen 5216 sayılı Kanun ile çeşitli değişikliklere uğramıştır. Buna göre büyükşehir ve ilçe belediye bütçelerinde valinin onayı yerine büyükşehir belediye meclis onayı yeterli görülmüş, büyükşehir belediye encümeninde atanmış ve seçilmişlerin dengesinin sağlandığı karma bir yapı kurulmuştur. Ancak genel sekreterin merkezi idare onayıyla göreve gelmesi uygulamasına devam edilmiştir. Büyükşehir belediye yönetiminde iki yönetim kademesi arasındaki yetki ve kaynak

paylaşımında da büyükşehir belediyesini öne çıkaran tek taraflı yaklaşım büyük ölçüde korunmuştur. Hizmet sunumunda etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasıyla birlikte yerel demokrasinin yerleşmesi içinde oldukça önemli olan hizmetin yerinden karşılanması (subsidiarite) ilkesine aykırılığı gösteren bu yaklaşım ile görev paylaşımında ilçe belediyeleri sınırlı sayıda daha dar kapsamlı, fazla kaynak ve yatırım gerektirmeyen görevlerle yetkili kılınırken, büyükşehir belediyesi genel nitelikli büyükşehir düzeyinde önem taşıyan ve daha geniş kapsamlı görevlerle yetkili kılınmıştır. Yerel hizmetlere ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında orantısız dağılımını öngören bu uygulama, 2012 tarihinde yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile değişmemiştir. Bunun yerine söz konusu yasa ile hem büyükşehir belediyesinin hem de büyükşehir ilçe belediyesinin yetki ve sorumluluk alanları mülki sınırlara genişletilerek daha geniş bir alanda yetkili kılınan belediye sistemine geçilmiştir. Sonuçta, her iki dönemde de büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanlarının genişletilmesinde ve hizmetlerin yerelleşmesinde yeterince yeterince başarı sağlanamamıştır.

İki yönetim kademesi arasındaki ilişkilerde ise ilçe belediyelerini büyükşehir belediyesine karşı güçlendiren gelişmeler yaşanmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin önemli bir yönünü oluşturan meclis kararlarında ilçe belediye meclislerinin özerkliğini artırıcı düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararlarda büyükşehir belediye başkanının onayının gerekmesi uygulamasına son verilmiş, sadece ilçe belediye meclisi tarafından alınan bütçe ve imara ilişkin kararlarda büyükşehir belediye meclisinin onayı istenmiştir. Bu çerçevede büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemekle, ilçe belediyelerince hazırlanan bütçeyi ise yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirerek kabul etmekle yetkili kılınmıştır. Yine ilçe belediye meclisi tarafından alınan bu kararların büyükşehir belediyesince ilçe belediyesine tekrar görüşülmek üzere gönderilmesine son verilmiş, bu kararlara ilişkin yapılan değişikliklerde tek yetki büyükşehir belediyesine verilmiştir. Bu uygulamanın yerelleşmeden ziyade yerel düzeyde merkezileşmenin farklı bir görünümü olduğu söylenebilir.

Neticede AK Parti hükümeti, 5216 sayılı Kanun ile birlikte 3030 sayılı Kanunda yetki ve sorumluluğun düzenlendiği hükümlerde yer alan merkezi kontrol mekanizmalarını büyük ölçüde kaldırırken, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında yetki ve sorumluluğunun dağılımında önceki uygulamayı sürdürmüş, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyeleri karşısındaki konumunu ise kısmi değişikliklerle birlikte önemli ölçüde muhafaza etmiştir. Nitekim bu durum hem büyükşehir belediyesi hem de diğer il ve ilçe belediyeleri gibi tüzel kişiliği haiz ve seçilmiş karar organına sahip büyükşehir ilçe belediyelerinin ne ölçüde idari ve mali özerkliğe sahip yönetim birimleri olduğu sorusunu her dönem gündemde tutmaktadır.

Bütün bunların yanında ANAP hükümeti döneminde büyükşehir belediyesinin kurulmasının ardından metropoliten ölçekte su ve kanalizasyon hizmetlerinden sorumlu, bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip idare ile büyükşehirlerde nazım planlarının hazırlanması için kurulan ve doğrudan merkezi idareye bağlı olarak çalışan Metropolitan Alan Nazım Planlama Büroları, Boğaziçi İmar Müdürlüğü, Ankara Şehri İmar Müdüriyeti ve merkezi idareye bağlı diğer bazı kuruluşların ilgili büyükşehir belediyesine bağlanması hem hizmet rasyonelitesine hem de yerel yönetimlerin kendi alanlarında yetkili ve sorumlu kılınmasına yönelik önemli girişimler arasında yer almaktadır (Eke, 1985: 53; Heper, 1985: 172).

ANAP ve AK Parti hükümetleri döneminde hem söylem hem de politika düzeyinde etkinlik kazanan yerelleşme politikaları kapsamında yetki ve sorumluluk alanı düzenlenen bir diğer yerel yönetim birimi belediyeler olmuştur. Her iki dönemde de kurulduğu günden beri ülkemiz yerel yönetim sistemi içinde önemli bir yere sahip olan ve kamu hizmetlerinin sunumunda önemi her geçen gün artan belediye yönetimi, artan nüfus ve hızlanan kentleşmeyle birlikte çeşitli görev ve sorumluluklarla yetkili kılınmıştır. ANAP döneminde yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 76 başlık halinde liste usulüyle belirlenen ve ek olarak çeşitli kanunlarla da belediyeye verilen birçok görev uygulanmaya devam etmiştir. Bu nokta da önceki uygulamalardan farklı olarak 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu ile atılan adım bu dönemin yerelleşme politikaları kapsamında en önemli düzenlemesini oluşturmaktadır. Söz konusu kanun ile birlikte daha önce tamamen merkezi idarenin elinde olan imar planlarını hazırlama ve onaylama yetkisi, belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan

yerlerde belediyelere devredilmiştir. Buna göre planlar, mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerde ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Öte yandan hem 1985 sonrası dönemde hem de günümüzde bu yetkinin çeşitli istisnaları söz konusu olup, birçok merkezi idare kuruluşunun imar planlarına ilişkin yetkileri bulunmaktadır. Örneğin, 3194 sayılı Kanun ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bu yönde çeşitli yetkiler verilmiştir. 1987 tarihine gelindiğinde yürürlüğe giren 3394 sayılı Kanunla daha da genişletilen bu yetkiler, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yürürlüğe girmiş olan bu düzenlemenin merkeziyetçi yanı ağır basan idari yapının gölgesinde kalmasına yol açmıştır. Yine günümüzde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Toplu Konut İdaresi gibi birçok merkezi idare kuruluşu kanunların öngördüğü durumlarda imar planlarını yapma/yaptırma ve onaylamaya yetkilidir. Bu durum imar yetkisinin yerelleşmesinde istisna teşkil etmektedir.

Kentsel alan yönetiminde belediye karar organının en önemli işlevini oluşturan imar yetkisi, sürdürülebilir kentsel alanların oluşmasına önemli ölçüde yön vermektedir. Ancak imar yetkisi desantralize edilirken belediyelerin bu yetkisini demokratik biçimde denetleyecek yeterli ve etkin bir denetim mekanizmasının kurulmamış olması her iki dönem içinde başlıca sorun ve eleştiri alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Uzun vadede birçok soruna kaynaklık eden denetim sorunu, imar yetkisini kamu yararı doğrultusunda kullanımı yerine, bireysel çıkarlar doğrultusunda rant elde etmek amacıyla kullanılan bir yetkiye dönüştürmüştür. Bu durum ise yerel düzeyde hesap verebilirliğin ve güvenilirliğin artması yerine işlev ve faydaların yerel elitlerin eline geçmesine yol açarak yerel ayrıcalıklı sınıfın güçlenmesine ve yolsuzlukların artmasına kaynaklık etmiştir. Neticede, imar planlarında çok sık değişikliğin yapıldığı, belediye meclis üyelerinin önemli bir kısmının inşaat ve emlak işleri ile uğraştığı, diğer komisyonların aksine belediye imar komisyonlarına seçilmek için belediye meclis üyelerinin birbiriyle yarıştığı ülkemizde, mevcut imar planları üzerinde bir meşruiyet sorunu yaşandığını söylemek mümkündür (Yıldız, 2014: 151).

AK Parti döneminde belediyenin yetki ve sorumluluklarını düzenleyen yasal mevzuat yeniden düzenlemiştir. Yürürlüğe giren 5393 sayılı Kanunla mahalli hizmetlerin en yakın yerde, en uygun yöntemle ve yönetim birimi tarafından

yürütülmesi esası benimsenmiştir. Yeni kanunun belediyenin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 14'üncü maddesinin ilk fıkrasında öncelikli olarak yerel müşterek nitelikte olmak koşuluyla belediyenin görev alanları yetki ilkesi kapsamında fazla ayrıntıya girilmeden sıralanmıştır. Bu noktada belediye eski görevlerine ek olarak; kentleri ekonomik ve ticari açıdan küresel ölçekte yaşanan değişim ve gelişmelere uyumlu hale getirebilme görevi, turizm, sağlık, sanayi, ticaret ve eğitim alanlarında yatırım imkanı, devlete ait her türlü okul binalarının yapım, onarım ve bakımı görevi, kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilme yetkisi, amatör sporun geliştirilmesine yönelik yetkiler ve büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki yerleşim yerlerinde kadın ve çocuğa karşı şiddeti azaltmak ve bu duyarlı grupları korumak üzere sığınma evleri açma görevi gibi yeni ihtiyaç ve gelişmelerle uyumlu geniş bir alanda birçok yeni görevle yetkili kılınmıştır (Toksöz vd., 2009: 44- 5). Ardından aynı maddenin 2'nci fıkrasında görevler sayılmak yerine genel bir ifade ile *“belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri yapar veya yaptırır”* hükmüne yer verilerek belediyeler üstlenebileceği mahalli ve müşterek nitelikli görevler bakımından ‘genel yetkili’ kılınmıştır (Erençin, 2006: 22). Söz konusu hüküm 2007 tarihinde Anayasa’ya aykırılık taşıdığı gerekçesi ile Anayasa Mahkemesince iptal edilmesine karşın mevcut siyasal anlayışın yerel yönetimlere yaklaşımı noktasında oldukça önem taşımaktadır.

Yine aynı kanun ile imar yetkilerinin yanında ulusal ölçekte uzun süredir önemli bir sorun alanı olan başta gecekondulaşma ve çarpık kentleşme olmak üzere kentleşme alanında yaşanan sorunların imarına yönelik kentsel dönüşüm yetkileri de belediyeye verilmiştir. Buna göre belediyeler, belediye meclisinin kararıyla kanunda öngörülen alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek ve kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem risklerine karşı tedbir almak amacıyla kentsel dönüşüm uygulamalarında yetkili kılınmıştır. Büyükşehir ölçeğinde ise büyükşehir belediyesi kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye yetkili kılınmış, ilçe belediyeleri ise büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde kendi sınırları içinde bu yetkiyi kullanabileceği ifade edilmiştir. İlçe belediyeleri genel yaklaşımla uyumlu olarak kentsel dönüşüm alanında da sınırlandırılmıştır.

Son olarak yerleşme politikaları kapsamında il özel idarelerinin yetki ve sorumluluk alanlarına ilişkin ANAP ve AK Parti döneminde yaşanan gelişmeleri ele aldığımızda; ANAP Hükümeti döneminde il özel idareleri ile ilgili en önemli düzenlemenin 1987 tarihinde yürürlüğe giren 3360 sayılı Kanun ile yapıldığını söylemek mümkündür. Kuruluş kanunu Cumhuriyet dönemi öncesine dayanan il özel idareleri, 3360 sayılı Kanun ile birtakım değişikliklere uğramıştır.

İl özel idareleri, kuruluşundan itibaren çeşitli görevlerle yetkilendirilen hem kırsal hem de kentsel alanlara hizmet götüren, hizmet alanları oldukça geniş olan bir yerel idare birimidir. Ancak görev tanımının net yapılmaması ve kurumsal ve mali yapısında var olan yetersizlikler neticesinde zamanla bu görevlerin merkezi idare bünyesinde oluşturulan çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmeye başlanmasına ve merkezin artan vesayet denetimiyle birlikte hizmet alanı daralan, işlevsiz ve pasif bir birim haline gelmesine yol açmıştır. 3360 sayılı Kanun ile eleştirilen bu durum temel gerekçe olarak yer almış, ancak yürürlüğe giren düzenleme ile mevcut 1913 tarihli Muvakkat Kanunun temel ilkeleri korunmuştur. Yeni kanun ile il özel idarelerinin görevleri çok genel bir biçimde sayıldıktan sonra bu görevlerin kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulunca tespit edileceği belirtilmiştir (Çoker, 1987: 15). Her ne kadar Bakanlar Kuruluna verilen il özel idarelerinin hizmet alanlarını ve sınırlarını genişletme veya daraltma yetkisi 1988 tarihinde iptal edilse de idari ve mali özerkliğe sahip bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin fonksiyonları daha belirsiz hale gelmiş, aynı zamanda idari özerkliğini de büyük ölçüde daraltmıştır. Yine merkez idare ile il özel idareleri arasında yetki ve görev karmaşasında yaşanan sorunlar da devam etmiştir.

Bu dönemde il özel idarelerinin görev ve yetkilerine yönelik sistemli ve yerinden yönetim ilkesine uygun bir düzenleme yapılmamıştır.

AK Parti dönemine gelindiğinde 2004 tarihli 5227 sayılı Kanunun geçici 1'inci maddesiyle merkezi yönetim ile il özel idareleri arasında yeni bir yetki ve sorumluluk paylaşımı öngörülmüştür. Buna göre merkezin birçok taşra kuruluşunun sunduğu kamusal hizmetlerin bir bölümü teşkilatlarıyla birlikte il özel idarelerine devri istenmiştir. Ancak adı geçen kanunun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi üzerine bu hükümler uygulamaya geçememiştir. Ardından 2005 tarihine gelindiğinde il özel idaresinin görev, yetki ve sorumluluklarıyla birlikte

kuruluş ve işleyiş yapısında da önemli değişiklikler öngören 5302 sayılı Kanun yürürlüğe girmiş ve il özel idaresi yönetim sistemine birçok yenilikler getirmiştir. İl özel idaresini idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlayan 5302 sayılı Kanun ile birlikte hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması gerektiği vurgusu yapılmış, görev tanımında var olan belirsizlikler giderilmeye çalışılmıştır. Söz konusu Kanun ile il özel idarelerine verilen görevler 3360 sayılı Kanun ile verilen görevlerden daha geniş ve çok da farklı olmamakla birlikte yeni kanun ile il özel idarelerine ait olan eski görevler bu kurumlara tekrar iade edilmiştir (Sobacı, 2005: 36- 9). 3360 sayılı Kanunda tek tek sayılan görevler yerine hizmet alanları geniş bir kapsamda belirtilmiştir.

Bu dönemde il özel idarelerinin görev ve yetkilerine yönelik sistemli ve yerinden yönetim ilkesine uygun yapılan düzenleme ile birlikte il özel idaresi, çeşitli kazanımlar elde eden, önemli görev ve sorumluluklar yüklenen ve özerklik alanı genişleyen bir yönetim birimi niteliğine kavuşmuştur. Ancak 2012 tarihli 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte bütün bu kazanımlar büyükşehir düzeyinde önemini yitirmiştir. Büyükşehir olan illerde uygulamaya geçen yeniden ölçeklendirme politikasıyla il özel idaresi yönetimiyle birlikte köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Ardından yine aynı yasa ile bu illerde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adı altında yeni bir birim kurulmuştur.

Esas itibariyle söz konusu düzenleme ile birlikte ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamamasının yol açtığı kaynak israfı ve anakent düzeyinde koordinasyon içinde olmayan çok sayıda mahalli idare arasında planlama ve koordinasyonda yaşanan sorunların çözülmesi amacı güdüldüğünü söylemek mümkündür. Ancak söz konusu düzenlemenin içinde birçok sorunu da barındırdığını söylemek mümkündür. Buna göre, merkez hiyerarşisi içinde olan ve vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısının başkanlığında sevk ve idare edilen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının il özel idaresinin görevlerine sahip olması ve özellikle bu görevlerin önemli bir bölümünün seçilmiş bir organ olan il genel meclisinden alınarak atanmış personel yapısına sahip bir yönetsel birime verilmiş olması (Övgün, 2016: 172) hem hizmette halka yakınlık ilkesi açısından hem de yerel katılım ve temsil açısından sorun oluşturmaktadır. Hukuksal açıdan da sorun teşkil eden söz konusu değişiklik, hem yerinden yönetim ilkesine

uygun olarak oluşturulmuş ve Anayasa’da tüzel kişiliği haiz yerel yönetimlerin Anayasa’da değişiklik yapılmadan kaldırılmasıyla Anayasa’nın 127’nci maddesine (Gözler, 2013: 1) hem de taraf olunan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nın 5’inci maddesinde öngörülen “*Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz*” hükmüne aykırılık oluşturmaktadır. Sonuçta, AK Parti iktidarının yönetim alanında ilk on yılına hem söylem düzeyinde hem de uygulamada hakîm olan yerelleşme politikaları açısından çelişki oluşturan bu durum, bir geriye dönüşü ifade etmektedir.

Bütün bu bilgilerden hareketle yerel yönetim reform çalışmalarının bir parçası olarak gelişim gösteren ve bu sürecin önemli bir yanını oluşturan yerelleşme politikaları kapsamında yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının artırılmasına yönelik hem ANAP iktidarları hem de AK Parti iktidarları döneminin genel bir değerlendirmesi yapıldığında; ANAP iktidarı döneminde başta anakent düzeyinde yetkili yeni bir yerel yönetim biriminin oluşturulması ve hizmetlerin yerinden ve zamanında sunulması amacıyla imara ilişkin yetkiler başta olmak üzere çeşitli yerel hizmetlerin belediyelere bırakılması yerelleşme politikasına yönelik önemli adımları oluşturmaktadır. Ancak hizmetlerin yerelleşmesine yönelik yapılan düzenlemelerle merkezin kontrol mekanizması önemli ölçüde muhafaza edilmiş, merkeziyetçi eğilimden uzaklaşamamıştır. Neticede idari açıdan kısmi bir yerelleşme süreci yaşanmıştır. AK Parti iktidarları döneminde ise iktidarının ilk döneminde yerinden yönetim ilkesi temelinde hizmetlerin yerelleştirilmesine ve demokratik ve katılımcı bir yerel yönetim mekanizmasının kurulmasına yönelik kapsamlı bir yerel yönetim reform süreci yaşanmıştır. Mevzuatta yapılan kapsamlı değişiklikler çerçevesinde yetki ve sorumluluk alanları yeniden düzenlenen mahalli idareler, bu kapsamda birçok kazanımlar elde etmişlerdir. Yönetimin yerelleşmesi yönünde atılan önemli adımlarla birlikte başta büyükşehir belediye yönetimleri olmak üzere belediye ve il özel idareleri de hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması amacıyla yeni görev ve sorumluluklarla yetkili kılınmıştır. Ancak iktidarının üçüncü döneminde yerel yönetim reform sürecinde kırılma noktasını temsil eden 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte sürecin yerelleşmeden merkezileşmeye doğru yön değiştirmeye başladığını ve aşılmaya çalışılan merkeziyetçi çizginin tekrar

belirginleşmeye başladığını söylemek mümkündür. Yeni dönemde birçok yerel yönetim birimi kaldırılırken merkezi yönetim çeşitli mekanizmalar aracılığıyla yerel de gücünü tanzim etmeye yönelmiştir.

3.3. Mali Yerelleşme Politikaları Açısından Karşılaştırma

Kamusal hizmetlerin yerinde, zamanında, etkin ve verimli sunulması amacıyla yerel yönetimleri görev, yetki ve sorumluluk açısından güçlendirmek ve idari özerkliklerini tesis etmek yerelleşme politikalarının önemli bir parçasını oluştururken yerel yönetimleri bu yetki ve sorumluluklarıyla orantılı mali güce ve özerkliğe kavuşturmakta bu politikaların tamamlayıcı parçasını oluşturmaktadır. Bu noktada karşımıza çıkan mali yerelleşme, temelde yönetimler arası kaynak paylaşımıyla ilişkili olup, yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilme ve uygulayabilme yetkisine sahip olmalarının yanı sıra kendi gelirlerini ve harcamalarını belirlemede özerk olmaları ve yeterli öz kaynağa sahip olmalarını ifade etmektedir (Akman, 2018: 113).

Ülkemizde mali yerelleşme politikaları esas itibariyle 1980 sonrasında yerel yönetimlerin artan önemine paralel olarak etkinlik kazanmaya başlamıştır. Yerelleşme sürecinde yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarında yaşanan gelişmeler, yerel yönetimler maliyesinde de yeniden düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Kuruluşundan itibaren görevleri ile orantılı mali olanaklara ve yetkiye sahip olmayan yerel yönetimlerin sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerin nitelik ve nicelik olarak artmasıyla birlikte kaynak ihtiyacı da artmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak 1980 askeri yönetim döneminde atılan ciddi adımlarla başlayan, ANAP iktidarı döneminde devam ettirilen ve 2000’li yıllara gelindiğinde AK Parti iktidarı ile birlikte yeniden ele alınan bir dizi yasal düzenleme yürürlüğe girmiştir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkinin temel bileşenlerini oluşturan söz konusu düzenlemeler ile temelde yerel yönetimlerin finansman sorunlarının çözümü amaçlanmış, bu çerçevede yeni esaslar getirilmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde mali yerelleşme kapsamında yerel yönetimler maliyesine yönelik yaşanan söz konusu gelişmeleri, yerel yönetim maliyesi içerisinde en büyük payı ve en önemli gelir kalemini oluşturan genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine ayrılan paylar ile mali yerelleşmenin esas yönünü oluşturan yerel yönetimlerin harcama yapma ve gelir toplama yetkisi,

yerel yönetim harcama ve gelirlerinin kamu harcama ve gelirleri içindeki oranı ve yerel yönetimlerin öz gelirleri açısından incelemek konunun bütünlüğünü sağlamak açısından önem taşımaktadır. Bu doğrultuda gerek ANAP dönemi gerekse de AK Parti dönemi için yerel yönetimlerin mali yapılarında meydana gelen değişiklikler bu temel başlıklar altında incelenecek ve söz konusu gelişmelerin kapsam ve niteliği mali yerelleşme politikası kapsamında irdelenecektir.

Ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ki mali ilişkilerin temel bileşenlerinden ilkinin genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine ayrılan paylar oluşturmaktadır. İlk olarak 1981 tarihli 2380 sayılı Kanun ile yönetim sistemimize dahil olan genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine pay ayrılmasını öngören yeni düzenleme ile birlikte; o güne değin çeşitli yasalarla yerel yönetimlere ayrılan paylar birleştirilerek genel bütçe vergi gelirleri kapsamında belediyelere %5, il özel idarelerine ise %1 oranında pay ayrılması esası benimsenmiştir. Yirmi beş yılı aşkın süredir yürürlükte kalan ve 2008 tarihli 5779 sayılı Kanun ile yürürlükten kalkan 2380 sayılı Kanunun öngördüğü pay oranları, ANAP döneminde iki kez değiştirilerek önemli ölçüde artırılmıştır. İlk olarak 1984 tarihli 3004 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle birlikte GBVG'den belediyelere verilen pay oranı, %10,30'a, il özel idarelerine verilen pay oranı ise %2,30'a çıkarılmıştır. Kademeli olarak artışı öngören kanun, belediyeler için 1984 yılında %7,15, 1985 yılında %8,15 ve 1986 yılında %9,30 olarak uygulanacak olan bu payların 1987 yılından itibaren %10,30 üzerinden uygulanacağını, il özel idareleri için ise 1984 yılında %1,15, 1985 yılında %1,15, 1986 yılında %1,30 ve 1987 yılından itibaren %2,30 oranında uygulanmasını öngörmüştür (Bayrakçı, 2012: 92; Tortop, 1985: 6). Ancak kanunun uygulanması kısa sürmüş, 1985 tarihli 3239 sayılı Kanun ile ikinci kez değiştirilmiştir. Bu son düzenleme ile birlikte belediyelere %9,25, il özel idarelerine ise %1,70 oranında pay ayrılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca kanuna eklenen ek geçici 3. madde ile de bu payın her yıl bütçe kanunları ile kısıtlanabileceği ifade edilmiştir (Bayrakçı, 2012: 135). Diğer taraftan merkezi yönetimin denetiminde kurulan fonlar ile de yerel yönetimlere ek mali destekler sağlanmıştır (Ersoy, 1989: 54).

Bununla birlikte büyükşehir belediyelerine yönelik farklı bir pay ayırımı esası getirilmiştir. Diğer belediyelere göre daha fazla pay ayırımının öngörüldüğü sistem içinde genel vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerine verilmekte olan

paylardan Bakanlar Kurulu'nun belirlediği miktar ile büyükşehir belediyesinin sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının %5'i büyükşehir belediyesine verilmiştir (Görmez, 1997: 150).

AK Parti döneminde ise 2380 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak yerine 2008 tarihli 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılan paylara ilişkin esasların yeniden düzenlendiği kanunda, belediye kendi içinde büyükşehir dışındaki belediye ve büyükşehir ilçe belediyesi olarak gruplandırılmış ve bu doğrultuda genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %2,85'ini büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,50'sini büyükşehir ilçe belediyesine ve %1,15'ini il özel idarelerine ayrılmıştır. Yine aynı kanun ile büyükşehir belediyeleri için büyükşehir belediye sınırları içinde ki GBVG'nin %5'ini ve GBVG'den büyükşehir ilçe belediyesine ayrılan payın %30'unun ayrılması öngörülmüştür. Yeni yasa ile birlikte kısa bir süre uygulanan bu oranlar, 2012 tarihli 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte yeniden düzenlenmiştir. Buna göre genel bütçe vergi gelirleri toplamından büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılan % 2,85'lik oran %1,50'a, il özel idarelerine ayrılan oran % 0,5'e düşürülürken büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan % 2,50'luk oran % 4,50'a çıkarılmıştır. Büyükşehir belediye payında da değişiklik getiren kanun, Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere büyükşehir belediye sınırları içinde ki GBVG'nin %6'sı ile GBVG'nden büyükşehir ilçe belediyesine ayrılan payın %30'unun büyükşehir belediyesine ayrılmasını öngörmüştür.

GBVG'nden mahalli idarelere ayrılan payın büyükşehir belediyesi ve diğer belediyelerin toplam gelirleri içindeki oranı 1983- 1991 tarihleri arasında %50,1 iken 2002- 2019 tarihleri arasında %61,5 olduğu görülmektedir. Bu oran büyükşehir belediyesi özelinde ortalamanın üstünde daha yüksek olmakla birlikte 2002- 2019 tarihleri arasında %66 düzeyinde gerçekleşmiştir. Nitekim her iki dönemde de GBVG'nden mahalli idarelere ayrılan tutar her yıl düzenli olarak artış gösterirken, mahalli idarelerin gelirlerinde ki artışın en önemli aracını GBVG'nden ayrılan paylar oluşturmaktadır. Bu durum ise yerel yönetimlerin merkezi yönetime mali bağımlılık düzeyinin ölçülmesinde önemli bir göstergedir.

Yönetimler arası mali ilişkilerin temel bileşenlerinden ikincisini yerel yönetim öz gelirleri oluşturmaktadır. Temelde yerel özerklikle doğrudan ilişkili olan söz konusu gelir kalemi, yerelleşme sürecinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Ancak ülkemizde kuruluşundan itibaren yerel yönetimlerin öz gelirlerine yönelik yaklaşımın merkezden yapılan transferlere göre oldukça arka planda kaldığını söylemek mümkündür. Bu yaklaşım il özel idaresi ve köy yönetimlerinde oldukça belirginken belediye yönetiminde bu doğrultuda çeşitli yasal düzenlemeler yürürlüğe girmiştir.

Ülkemizde Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin özelde ise belediyelerin gelir kaynaklarının düzenlendiği temel kanun 1948 tarihli 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunun olup, otuz yılı aşkın süre yürürlükte kaldıktan sonra 1981 tarihinde 2464 sayılı yeni bir Belediye Gelirleri Kanunu çıkartılmasıyla birlikte yürürlükten kaldırılmıştır. 1980 sonrası dönemde yerel yönetim maliyesine yönelik başlayan iyileştirme sürecinin 2380 sayılı Kanundan sonra devamı niteliğinde olan kanun, belediyelerin gerek idari gerekse de mali özerkliklerinin sağlanması politikasının bir parçası olarak belediyelerin merkezi yönetime bağımlılıklarının azaltılabilmesinde önemli bir yere sahiptir. Ancak bu gelirlerin büyüklüğü, toplam gelirler içindeki oranı ve belediyelerin bunların oran ve tarifelerini belirleme yetkileri bu noktada önem taşımaktadır. Nitekim bu ölçütler mali yerelleşme düzeyinin ölçülmesinde önemli bir göstergedir.

ANAP döneminde yerel yönetim öz gelirlerinin iyileştirilmesine yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler büyük ölçüde mevcut 2464 sayılı Kanunda yapılan çeşitli değişiklikleri içermekle birlikte AK Parti iktidarı öz gelir politikalarına göre daha kapsamlı ve nitelikli bir içeriğe sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bu noktada önem taşıyan ve öne çıkan 1985 tarihli 3239 sayılı Kanun, belediye gelirlerinde sadece genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paya yönelik değişiklik getirmemiş, bununla birlikte Meslek Vergisi, Eğlence Vergisi, İşgal Harcı, İlan ve Reklam Vergisi gibi önemli belediye gelir kalemlerinin miktarını da artırmıştır. Ancak söz konusu kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harç tarifelerinin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiştir (Ersoy, 1989: 54). Yine aynı kanunda 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunun da yapılan değişiklikle birlikte 1981 yılına kadar merkezi yönetim tarafından toplanan, 1981-1985 yılları arasında ise il özel idareleri tarafından toplanan emlak vergisi

belediyelere devredilmiştir. Emlak vergisi, 1985 yılından itibaren belediyelerin öz gelirleri arasına girmiştir (Bayrakçı, 2012: 141; Görmez, 1997: 149).

Buna karşın aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere belediye gelirleri içinde öz gelirlerin oranında iyileşmenin sağlanabildiğini söylemek güçtür. 1983- 1991 tarihleri arasında yerel vergilerin belediye gelirleri içerisinde ki oranı %9 ila %13 arasında değişiklik gösterirken belediye öz gelirlerinin oranının düzenli olarak azaldığı görülmektedir. Bunda belediyelerin yeterli öz gelir kaynaklarına sahip olmamalarından kaynaklı mevcut yerel vergilerin verimliliği düşük ve sınırlı, tarifelerinin ise düşük olması etkilidir.

Tablo 3.1: Belediye Gelirleri (1983- 1991) (Milyar TL)

	1983	%	1985	%	1987	%	1989	%	1991	%
Vergi Gelirleri	81	53,6	332	60,7	992	58,3	2.843	69	8.768	67,5
Genel Bütçe Payı	61	40,4	279	51	770	45,3	2.335	56,7	7.446	57,3
Yerel Vergiler	20	13,2	54	9,9	222	13,1	508	12,3	1.322	10,2
Vergi Dışı Gelir	58	38,4	176	32,2	417	24,5	646	15,7	2.184	16,8
Borçlanma	12	7,9	39	7,1	292	17,2	631	15,3	2.036	15,7
İç	12	7,9	30	5,5	221	13	322	7,8	1.020	7,9
Dış	0	0	9	1,6	71	4,2	308	7,5	1.015	7,8
Toplam	151	100	547	100	1.701	100	4.120	100	12.988	100

Kaynak: DPT (2001); *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_YerelYonetimler.pdf, (Erişim Tarihi: 24.11.2020).

AK Parti döneminde ise yerel yönetim öz gelirlerinin iyileştirilmesine yönelik atılan adımların oldukça sınırlı olduğunu söylemek mümkündür. 2003 sonrası yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanları artırılmak suretiyle başlatılan reform kapsamında yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarının geliştirilmesine yönelik yeniden düzenleme çalışmaları aynı düzeyde gelişim göstermemiştir. Bu dönemde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu içerik ve anlayış olarak büyük ölçüde aynı kalmakla birlikte kısmi değişiklikler geçirmiştir. Yapılan değişiklikler ise büyük ölçüde usule ilişkin olup gelir kaynaklarını ve mali özerkliği güçlendirecek nitelikten yoksundur. Nitekim içinde bulunulan yerelleşme sürecinde ihmal edilip, değişen hizmet anlayışı karşısında mali özerkliğin temelini oluşturan öz gelirleri düzenleyen yasal mevzuatın revize edilmesine yönelik dönemin koşul ve imkanlarına uygun bir düzenlemenin yapılmamış olması AK Parti dönemi yerelleşme sürecinin en önemli eksikliğini oluşturmaktadır. Bunun

sonucu olarak belediyelerin güncelliğini yitirmiş, yürürlüğe girdiği dönem için anlamlı ve verimli olan ancak içinde bulunulan dönemin değişen şartları karşısında anlamsızlaşan ve verimsiz hale gelen vergilerle kaynak yaratmaya çalışarak değişen ve farklılaşan toplumsal ihtiyaçları gereği gibi karşılanmaktan uzak kalmasına yol açmakta, ayrıca merkezi yönetimden aktarılan kaynaklara bağımlılığını da sürdürmektedir.

Tablo 3.2: Mahalli İdare Türlerine Göre Öz Gelirlerin Toplam Gelirler İçindeki Oranı (Bin TL)

Yıllar	Büyükşehir Belediyesi			Belediye			İl Özel İdaresi		
	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%
2006	3.358	8.175	41,1	7.645	12.197	62,6	4.510	5.635	80
2007	4.025	9.410	42,8	9.165	14.238	64,3	4.854	6.099	79,6
2008	3.567	9.860	36,2	9.659	15.875	60,8	5.540	7.121	77,8
2009	4.838	11.335	42,6	8.424	15.509	54,3	939	7.299	12,8
2010	4.650	13.322	34,9	12.019	20.911	57,4	1.091	9.752	11,2
2011	5.224	15.560	33,5	14.428	25.179	57,3	1.015	11.678	8,7
2012	5.304	17.228	30,7	16.100	27.903	57,6	1.216	12.440	9,7
2013	6.703	20.719	32,3	19.242	33.211	57,9	1.421	15.835	8,9
2014	9.764	29.823	32,7	17.558	32.765	53,5	598	7.152	8,3
2015	8.004	33.181	24,1	20.433	39.076	52,2	699	8.096	8,6
2016	9.272	37.911	24,4	23.574	43.231	54,5	649	8.424	7,7
2017	12.624	46.170	27,3	27.519	51.136	53,8	811	9.288	8,7
2018	14.069	54.659	25,7	29.326	56.426	51,9	1.248	11.318	11
2019	13.493	56.400	23,9	29.718	59.211	50,1	1.034	10.696	9,6

* Mahalli idareler genel faaliyet raporları verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2021); <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>, (Erişim Tarihi: 10.03.2021).

Mahalli idarelerin türlerine göre öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki oran ve miktarlarının dağılımı yer aldığı tablodan da görüleceği üzere; 2006 ila 2019 tarihleri arasında belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin oranı ortalama %45 iken söz konusu oranın il özel idarelerinde %24, büyükşehir belediyesinde ise %32 düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu oran, belediyelerde her ne kadar görev ve sorumluluklarıyla orantılı olmasa da toplam içinde ortalama düzeyde iken büyükşehir belediyesi ve il özel idarelerinde yıllar içinde azaldığı görülmektedir. Bunda il özel idarelerinin önemli bir öz gelir kaynağına sahip olmamaları etkili iken büyükşehir belediyesinde diğer belediyelere göre vergi tahsilat kalemlerinin daha az olması ve 2012 sonrası genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların oranlarında yapılan artışın öz gelirin oldukça üstünde olmasının önemli ölçüde etkisi vardır.

Mahalli idarelerin kamu hizmetleri sunumundaki sorumluluğunun ölçülmesinde önemli bir ölçüt olan toplam harcama ve gelir oranlarının gerek ANAP iktidarı gerekse de AK Parti iktidarı döneminde gelişimine bakıldığında; 1983- 1991 yılları arasında hem gelirin hem de harcamaların yıllar içinde artış gösterdiğini, harcamaların büyük ölçüde gelirlerin üzerinde gerçekleştiğini buna karşın hem gelirlerin hem de harcamaların GSYH içindeki oranlarının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin GSYH içindeki payı 1980’li yıllarda yılda ortalama %1,6 düzeyinde iken toplam harcamaların payı %1,7 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu veriler ile birlikte yerel yönetimlerin kamu hizmeti sunumundaki sorumluluk alanının sınırlı olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 3.3: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelir	GSYH’ya Oranı	Toplam Harcama	GSYH’ya Oranı
1983	216	1,2	220	1,2
1984	351	1,2	331	1,1
1985	701	1,5	662	1,4
1986	1 220	1,8	1 356	2
1987	1 894	1,9	2 238	2,2
1988	3 120	1,8	3 587	2,1
1989	4 833	1,6	5 309	1,7
1990	9 322	1,8	9 482	1,8
1991	16 633	2	18 364	2,2

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020); https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları_27112018.pdf, (Erişim Tarihi: 24.11.2020).

2002- 2017 yılları arasında yerel yönetimlerin toplam gelir ve harcamalarının gelişimine bakıldığında ise bu süreçte de hem gelirin hem de harcamaların yıllar içinde artış gösterdiğini, harcamaların büyük ölçüde gelirlerin üzerinde gerçekleştiğini buna karşın hem gelirlerin hem de harcamaların GSYH içindeki oranlarının geleneksel sistemle uyumlu olarak oldukça düşük olduğu görülmektedir. Buna göre, yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin GSYH içindeki payı 2000’li yıllarda ortalama %3,1 düzeyinde iken toplam harcamaların payı %3,3 düzeyinde gerçekleşmiştir. Artan görev ve sorumluluklarına karşın gelir ve harcamalarının aynı ölçüde gelişim göstermemesi yerelleşme sürecinin mali açıdan eksik yönünü oluşturmaktadır.

Tablo 3.4: Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelir	GSYH'ya Oranı	Toplam Harcama	GSYH'ya Oranı
2002	10 137	2,8	10 370	2,9
2003	12 879	2,8	14 235	3,0
2004	16 003	2,8	15 708	2,7
2005	21 025	3,1	20 576	3,1
2006	24 303	3,1	25 496	3,2
2007	26 905	3,1	30 860	3,5
2008	30 519	3,1	36 585	3,7
2009	32 152	3,2	36 189	3,6
2010	38 183	3,3	37 162	3,2
2011	46 558	3,3	44 032	3,2
2012	51 745	3,3	51 524	3,3
2013	61 328	3,3	63 621	3,4
2014	68 110	3,3	66 919	3,3
2015	78 135	3,3	80 094	3,4
2016	87 162	3,3	97 574	3,7
2017	102 541	3,3	118 504	3,8

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020); https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları_27112018.pdf, (Erişim Tarihi: 24.11.2020).

Bu noktada son olarak ülkemizde belediyelerin yerel vergilerin oran ve tarifelerinin belirlenmesinde sahip olduğu yetki incelendiğinde; belediyelerin vergi ve harç tarifelerini belirleyebilme yetkisinin bulunduğunu söylemek mümkün değildir. Buna göre, belediyelerin Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan maktu vergi ve harç tarifelerini kanunda öngörülen alt ve üst sınırlar çerçevesinde dahi olsa belirleme yetkisi bulunmamaktadır. 2464 sayılı Kanunun 96'ncı maddesinin A bendinde öngörülen hüküm uyarınca belediye vergilerinin oran ve tarifelerine ilişkin değişiklik yapma yetkisi, kanunda belirtilen sınırlar çerçevesinde ilk olarak Bakanlar Kuruluna verilmiş, ardından yeni hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanı bu konuda yetkili kılınmıştır. Yine aynı maddenin B bendinde yer alan bazı vergi ve harçların (İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı ve İşyeri Açma İzin Harcı) maktu tarifelerinin miktarını belirleme yetkisi kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla kanunun ilk halinde belediye meclisine verilmişken bu yetki Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal edilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2011). Ardından 2014 tarihinde yürürlüğe giren 6527 sayılı Kanun ile Bakanlar Kurulunu yetkili kılan kanun yapıcı, 2018 tarihinde ise bu yetkiyi Cumhurbaşkanına vermiştir (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 11).

Sonuç olarak, ANAP ve AK Parti dönemi mali yerelleşme politikalarının genel bir değerlendirmesi yapıldığında; 1980 sonrası askeri yönetim döneminde

başlayan, ANAP iktidarı döneminde sürdürülen ve 2000’li yıllara gelindiğinde AK Parti iktidarı döneminde de devam eden yerel yönetim maliyesinde meydana gelen gelişmeler ile birlikte yerel yönetim gelirlerinde artış olduğunu söylemek mümkündür. Ancak her iki dönem içinde bu artışın büyüyen ve çeşitlenen yerel hizmetleri karşılayacak düzeyde olduğunu söylemek güçtür. Buna karşın hizmetlerin etkin, etkili, verimli ve zamanında sunulmasında yönetimler arası kaynak paylaşımının yetki ve sorumluluklar ölçüsünde adil dağıtımı esas teşkil etmektedir. Ancak yerel yönetimlere verilen yetki ve sorumluluklar ile kaynaklar arasında bir dengenin kurulamaması her iki dönemin de ortak sorunu olmuştur.

Bununla birlikte yeni mali kaynaklarla belediye öz gelirlerinde yapılan iyileştirmeler bu artışta belli ölçüde bir paya sahip olmasına karşın söz konusu artışın temel aracı merkezi idareden yapılan transferlerle olduğunun da göz önünde tutulması gerekmektedir. Hizmetlerin büyük ölçüde kendi kendini finanse edecek bir yapıya kavuşturulmasından ziyade daha çok merkezi idareden yapılan transferlerle sunulmasına dayanan yapı devam ettirilmiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar büyükşehir belediyesi, belediye ve il özel idarelerinin önemli gelir kalemleri arasında olmasına karşın bu payların yerel yönetimler bütçesi içinde ki oranının öz gelirlere oranla daha yüksek olması yerelin hem gelir hem de harcama noktasında merkeze bağımlılığının artmasına neden olmaktadır. Nitekim her iki dönemde de mali yerelleşme politikaları kapsamında atılan iyileştirme adımları büyük ölçüde bu yönde olmuştur. Yerelleşme politikasında oldukça önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin öz gelire dayalı kaynak artışının sağlanması ANAP döneminde kısmi olarak gerçekleştirilebilmişken, AK Parti döneminde bu yönde herhangi bir gelişmenin yaşandığını söylemek güçtür. Her iki dönemde de daha çok merkezi idarenin kontrolünde ve mali yönden merkeze bağlı gerçekleştirilen kaynak aktarımı, yerelin merkeze olan mali bağımlılığını sürdürürken söz konusu idarelerin hareket alanlarını da daraltarak hem idari hem de mali özerkliklerinin gelişimini engellemiştir. Neticede 1980 sonrası başlayan, 2000 sonrası hız kazanan idari yerelleşme politikalarını mali yerelleşme politikaları takip etmemiştir.

3.4. Yerel Hizmet Sunum Yöntemleri Açısından Karşılaştırma

Küresel ölçekte 1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında yaşanmaya başlayan değişimlere paralel olarak gelişim gösteren yerelleşme politikaları kapsamında yerel yönetim sisteminde başta idari ve mali yapıda yaşanan değişimler ile birlikte yerel hizmet sunumunda da değişimler yaşanmaya başlamıştır. Endüstrileşme ve hızlı nüfus artışıyla birlikte hız kazanan kentleşme süreci, demokratik gelişmenin de etkisiyle yerel hizmetlere olan talepleri artırmış, yerel hizmet sunumunda büyük bir artış ve çeşitlenmeyi kaçınılmaz kılmış, bu durum ise sınırlı kaynaklarla daha fazla hizmet sunma baskısı altındaki yerel yönetimleri daha etkili hizmet sunumu amacıyla yeni kaynaklarla yeni hizmet sunma yöntemleri bulmaya yöneltmiştir (Berk, 2003: 47). Bu süreçte mahalli idarelerin kaynak sorununu giderici düzenlemelerin yanında yeni yetki ve fonksiyonlarla yeni işlevler yüklenip daha etkin olmalarına yönelik çalışmalar yapılmış olmasına karşın artan ve çeşitlenen ihtiyaçlar karşısında; etkin ve verimli hizmet sunma sorumluluğu, mevcut yönetim yapısı ve kullanılan yöntemlerin yetersizliği, kaynak ve nitelikli personelin eksikliği ve merkezin sıkı kontrolü söz konusu idareleri çeşitli arayışlara itmiştir (Eryılmaz, 1989: 32). Değişen kamu hizmeti algısı karşısında gelişim gösteren yeni kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde hizmet sunma yöntemleri de çeşitlenmeye başlamıştır.

Özellikle 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren başta gelişmiş ülkelerde olmak üzere geleneksel yönetimin, yapı ve işlev bakımından aşırı büyümesi ve bundan kaynaklı verimsiz ve yavaş işlemesi, kamu eliyle yürütülen hizmetlerin verimsiz ve kaynak israfına yol açtığı görüşünün giderek güçlenmesi hizmet sunumunda alternatif yöntemlerin arayışını da beraberinde getirerek söz konusu hizmetlerin yürütülmesinde rasyonel işlemecilik esaslarının ve alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin önemini artırmıştır (Aydınlı, 2004: 190). Bu çerçevede daha önce kamu kuruluşları tarafından sunulan hizmetler, piyasa rekabetine açılarak özel sektör eliyle yürütülmeye başlanmıştır. Yaşanan değişim ile birlikte, dünya genelinde birçok ülkede önceden beri uygulanmakta olan özelleştirme politikaları, 1980 sonrasında hem merkezi yönetim düzeyinde hem de mahalli idareler düzeyinde kapsamlı olarak uygulanmaya ve alternatif bir hizmet sunma yöntemi olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Ülkemizde özelleştirme politikaları küresel ölçekte gelişim göstermeye başlayan yeni eğilimle paralel olarak hem merkezi hem de yerel hizmetlerde giderek önem kazanması ve hükümet programında yer alarak bir devlet politikası haline gelmesi ANAP hükümeti döneminde olmuştur. Hem ulusal hem de uluslararası konjonktürde benimsenen politikalar ve yaşanan gelişmelerin etkisiyle hükümet politikası olarak benimsenen özelleştirme uygulamaları, daha sonra yıllık programlara ve kalkınma planlarında da yer alarak bir devlet politikası haline getirilmiştir (Eken ve Eryılmaz, 1990: 78-9). Bütün bunların etkisiyle yerel hizmetlerde birçok alanda geniş kapsamlı olarak uygulanmaya başlayan özelleştirme uygulamaları, 1983 yılından itibaren çeşitlenerek eskiden beri bilinen ihale ve imtiyaz gibi yöntemlerin yanına belediye tekellerinin kaldırılması, şirketleşme, fiyatlandırma, yap-işlet-devret ve kiralama gibi yeni özelleştirme yöntemlerinin de eklenmesiyle yerel hizmet sunumunda oldukça sık başvurulmuş bir uygulama olmaya başlamıştır (Köksal, 1993: 37).

Nitekim dönemin mevcut yerel yönetim yasaları da hizmetlerin mahalli idareler dışında üçüncü şahıslarca sunulmasını mümkün kılmıştır. Örneğin büyükşehir belediye yönetimini düzenleyen 3030 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde, hizmetlerin yürütülmesine yönelik 12 farklı görev için yaptırmak, işletmek, kurdukmak gibi ifadeler yer almıştır (Odabaş, 1999: 204). Diğer taraftan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde temizlik hizmetlerinin ihale yoluyla sunulabileceği ifade edilmiş, belediyelerin hak ve imtiyazlarının düzenlendiği 19'uncu maddesinde ise belediyelerde imtiyaz konusu olabilecek hizmetler sıralanmış, ayrıca aynı kanunun verdiği yetkiler ölçüsünde şirketleşme yoluyla da hizmet sunumuna imkân verilmiştir. Yine sınırlı düzeyde de olsa 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda da yerel hizmetlerin özelleştirme yoluyla sunulmasına imkân tanıyan hükümlerin olduğu görülmektedir. Buna karşın uzun süre yürürlükte kalan 1580 sayılı Kanundan doğan boşlukların yerel yönetimlerdeki özelleştirme sürecini hızlandırdığını söylemek mümkündür. Bu itibarla yerel yönetimler başta ihale usulü olmak üzere birçok farklı yöntemle hizmetleri sunabilmelerine imkân sağlanmıştır (Yıldırım, 2004: 32).

2004 yılına gelindiğinde söz konusu yasal boşluğun büyük ölçüde giderildiği görülmektedir. 2004 sonrası yenilenen mahalli idareler mevzuatlarıyla birlikte genelde yerel yönetimler özelde ise belediyelerde alternatif hizmet sunma

yöntemlerinin genişlediğini söylemek mümkündür (Yıldırım, 2004: 35). Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gerekse de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda yerel hizmetlerin özel sektör eliyle veya diğer alternatif hizmet sunum yöntemleriyle sunulmasına imkân tanıyan hükümler bulunmaktadır. Buna göre hem 5393 sayılı Kanunun hem de 5216 sayılı Kanunun muhtelif maddelerinde hizmetlerin doğrudan belediyeler tarafından sunulabileceği düzenlendiği gibi “yapmak veya yaptırmak”, “işletmek veya işlettirmek”, “kurmak veya kurdurmak”, “imtiyaz yoluyla devretmek”, “trampa etmek”, “ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilme”, “hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilme” ve “kiraya vermek” gibi ifadelerle de yer verilerek hizmetlerin belediye dışı örgütler eliyle de sunulabilmesine imkan tanınmıştır. Yine hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabileceği, belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılabilmesi, belediyenin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabileceği ve özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın izniyle bütçe içinde işletme kurarak sunabileceği düzenlenmiştir. 5302 sayılı Kanunda da belediye kanunları kadar geniş olmasa da muhtelif maddelerinde yer alan hükümlerle hizmetlerin özel sektör eliyle sunulabilmesine imkân tanınmıştır. Bugün uygulamada birçok yerel hizmetin sunumunda başta ihale yöntemi olmak üzere özel amaçlı hizmet kuruluşları, kiralama, yap-işlet-devret ve şirketleşme gibi değişik özelleştirme yöntemleri sıklıkla kullanılmaktadır.

Diğer yandan her geçen gün artan ve çeşitlenen yerel hizmetler karşısında bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerlemelere koşut olarak hızlı nüfus artışından kaynaklı kentsel alanlarda ortaya çıkan sorunların çözümünde kullanılmaya başlayan akıllı kent uygulamaları, 21. yüzyılın kamu hizmeti sunumunda gittikçe önem kazanan bir diğer hizmet sunum yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kentsel alanlarda hızlı nüfus artışıyla birlikte yaşanan kentsel büyüme; enerji, su, ulaşım, konut, sağlık, eğitim ve güvenlik gibi kentsel altyapı hizmetlerinin sunumunda birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Bu sorunlar kentlerdeki ekonomik ve sosyal hayatı olumsuz yönde etkilemekle birlikte vatandaşların yaşam

kalitesini düşürmekte ve kentlerin marka ve rekabet gücünü de azaltmaktadır (Elvan, 2017: 7). Bu noktada söz konusu sorunların çözülebilmesi ve hizmetlerin sunumunda maliyetlerin azaltılması, kaynak etkinliğinin artırılması ve vatandaşların yaşam kalitelerinin yükseltilebilmesi amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetimler bilgi ve iletişim teknolojilerinden (BİT) yararlanılması konusunda yeni arayışlara girmişlerdir. Bu doğrultuda sensörler, ağ bağlantıları, nesnelerarası etkileşim ve iletişim, yönetim ve e-yönetişim, e-devlet, sürdürülebilirlik, insan odaklılık gibi çeşitli yaklaşımlar yirminci yüzyılın sonlarından itibaren sıklıkla dile getirilmeye başlanmış, kaliteli yaşam alanları oluşturmak ve modern kentlerin yaşam kalitesini iyileştirmek için “akıllı kent” vizyonu ön plana çıkmıştır (Örselli ve Akbay, 2019: 229). Nitekim kentsel altyapıların ve kaynakların etkin yönetiminde, hizmet sunumunda etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasında, katılımcılığın artırılmasında, sürdürülebilir gelişmenin hayata geçirilebilmesinde ve rekabetçiliğin geliştirilmesinde akıllı kent uygulamaları önemli bir araç olarak gelişim göstermeye başlamıştır (Varol, 2017: 44).

Akıllı kent uygulamaları, dünya genelinde farklı coğrafyalarda farklı projelerle hız kazanmaktadır. Türkiye’de ise 2000’li yıllardan itibaren bir devlet politikası haline gelen akıllı kent uygulamaları hem kalkınma planları ve programlarında hem de farklı politika ve strateji belgelerinde yer alarak ulusal ölçekte akıllı kentlerin geliştirilmesine yönelik çeşitli adımların atıldığı ve bazı hedeflerin belirlendiği görülmektedir. Buna göre, 10. Kalkınma Planı, Yıllık Programlar, Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları 2003-2023 Strateji Belgesi-Vizyon 2023, 2019-2022 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı, Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planları, Akıllı Belediyecilik Zirveleri, Akıllı Şehirler Kurultayı, Akıllı Şehirlere Dönüşüm Hareketi Projesi, Akıllı Kent Fuarı ve Akıllı Kentler Otomasyon Sistemi kamu ve özel sektörü bir araya getiren bu doğrultuda öne çıkan oluşumlar arasındadır (Varol, 2017: 47).

Yerel ölçekte ise büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere il ve ilçe belediyelerinde de farklı alanlarda hayata geçirilen akıllı kent uygulamaları hızla etkinlik kazanmaktadır. Bu itibarla yeni yerel hizmet anlayışında öne çıkan başarılı akıllı kent örnekleri bulunmaktadır. Örneğin; İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından Türkiye’nin en geniş kapsamlı Akıllı Şehir Projesi Mayıs 2016’da başlatılmış, Kasım 2017’de tamamlanmış ve 2018 yılından itibaren de proje

kapsamındaki uygulamalar hayata geçirilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede adaptif trafik sinyal kontrol, iTaksi, yüzer güneş enerji santrali, hayal kart, akıllı geri dönüşüm konteyneri ve evsel atık yakma ve enerji üretim tesisi İstanbul'da öne çıkan akıllı kent hizmetleri arasındadır. Ankara'da ise entegre katı atık yönetim sistemi, akıllı ulaşım sistemleri, Ankara BB mobil uygulaması ve elektrik enerji takip sistemi gibi uygulamalar akıllı hizmetlerde öne çıkan örnekler arasındadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021). Son olarak Trabzon Büyükşehir Belediyesi özelinde öne çıkan akıllı kent hizmetleri incelendiğinde; 'Şehrim için bir fikrim var' ve engelli aracı şarj istasyonu uygulamaları başarılı akıllı kent uygulamaları arasındadır. Buna göre, Trabzon Büyükşehir Belediyesi tarafından Atatürk Alanı'na (Meydan Parkı) kurulan, görüntü ve ses kaydı yapan bir kabin ve kiosk cihazı ile 'Şehrim için bir fikrim var' diyen herkesin bu kabini kullanarak Trabzon'a dair hayallerini, projelerini, görüş ve önerilerini koşulsuz şartsız bildirmesini sağlanmaktadır. Yine Trabzon Büyükşehir Belediyesince Atatürk Alanı'na engelli aracı şarj istasyonu kurularak engelli vatandaşların şehir merkezinde araçlarını şarj ederek sosyal hayata daha fazla katılımlarının sağlanması amaçlanmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019).

Sonuç olarak; kentsel alanlarda hızlı nüfus artışıyla birlikte her geçen gün artan ve çeşitlenen yerel hizmetler karşısında sınırlı kaynaklarla daha fazla hizmet sunma baskısı altında bulunan yerel yönetimler hizmetleri etkin, verimli ve zamanında sunabilmek amacıyla başta özelleştirme uygulamaları olmak üzere bilgi ve iletişim teknolojilerinin de hızla gelişimiyle birlikte kamu hizmeti sunumunda yeni hizmet sunma yöntemleri uygulamaya başlamışlardır. 1983 sonrası özelleştirme uygulamalarıyla yoğunluk kazanan bu süreç, 2000 sonrası AK Parti hükümetleri döneminde de gerekli hukuksal zeminin kurulmasıyla genişleyerek uygulanmaya devam ettirilmiştir. Her iki dönemde de yerel hizmetlerin kamu kuruluşları dışındaki aktörler eliyle sunulmasına büyük ölçüde imkân tanınmıştır. Yine yeni bir yüzyıla girerken dönemin koşullarına paralel olarak dünya genelinde kamu hizmeti sunumunda gün geçtikçe bilgi ve iletişim teknolojilerinin yoğun olarak kullanılmasıyla kentsel alanlarda yaşanmaya başlayan gelişmeler tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de hizmet sunumunun dönüşmesine neden olmuştur. 1980 sonrası kamusal hizmet sunumunda yaşanan gelişmelere farklı bir

boyut kazandıran bu durum, gelişmiş teknolojik imkanların kentsel alanlara entegre edilmesiyle akıllı kent uygulamalarının gelişimini beraberinde getirmiştir.

3.5. Yerel Temsil ve Katılım Açısından Karşılaştırma

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren küresel ölçekte kamu yönetimi alanında hakîm bir paradigma olarak gelişim göstermeye başlayan şeffaf, hesap verebilir, denetlenebilir, katılımcı, vatandaş odaklı ve demokratik yönetim anlayışı, katılım olgusunu ön plana çıkartarak özellikle yerel yönetimleri demokratik siyasal sistemin yaygınlaşmasının önemli bir konusu haline getirmiştir. Bu duruma paralel olarak ise yerel düzeyde katılım önemli bir olgu olarak gelişim göstermeye başlamıştır.

Katılım, en genel anlamıyla yönetilenlerin bireysel veya örgütlü olarak yönetimin karar alma süreçlerinde aktif rol almasını ifade etmektedir. Kararların “yurttaş adına alındığı” anlayıştan “kararların ortaklaşa alındığı” bir anlayışa geçişi mümkün kılan katılım, şeffaf, hesap verilebilir, kamuoyu denetimi ve meşru karar alma süreçlerini geliştirmekle birlikte bir arada yaşama ve dayanışma anlayışının güçlenmesine imkân vererek uzlaşma kültürünün gelişmesine, halk ile yöneticiler arasında da karşılıklı güvenin artması yoluyla demokratikleşmeye katkı sağlayan bir olgudur (Akay, 2016: 4). Katılımın yerel alandaki karşılığı olan yerel katılım ise yerel halkın yerel nitelikteki karar alma süreçlerine doğrudan ya da dolaylı olarak dahil olmasını ifade etmekte olup katılımcı demokratik yönetim sisteminin önemli bir unsurunu oluşturmaktadır.

Katılımcı demokrasi yaklaşımı, temelde geleneksel yönetim anlayışının öngördüğü “tek özneli, merkeziyetçi ve hiyerarşik iş bölümü içinde kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan yönetim paradigması yerine çok aktörlü, desantralize, esnek yapılı, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, onları yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran ve karşılıklı etkileşimin belirleyici olduğu yönetişim paradigması”nı öngörmektedir (Batal, 2010). 1980’lerden sonra ivme kazanan ve kamu yönetimi alanında yaşanan paradigma değişiminin bir sonucu olarak etkinlik kazanmaya başlayan çoğulcu ve katılımcı demokrasi yaklaşımı ile birlikte ““yönetim”in klasik, yöneten ve yönetilen varsayımına dayanan içeriği boşalırken; ilgili ve karardan etkilenen tüm aktörlerin “birlikte”, “beraber”, “ortaklaşa”, “işbirliği” içerisinde kendilerini yönetmesi

anlayışı” öne çıkmaya başlamıştır (Özel ve Güçlü, 2014: 106). Bu çerçevede klasik yönetim anlayışının karar alma ve katılıma yönelik öngördüğü yaklaşım değişmeye başlayarak yerini yönetilenlerinde yönetim sürecine dahil olmaya başladığı yeni bir yönetim anlayışını temsil eden yönetişim yaklaşımına bırakmaya başlamıştır. Bu süreçte yerel katılım, katılımcı demokrasinin gelişmesinde önemli bir araç olarak etkinlik kazanmakta ve yerel yönetimler ile birlikte bireyler, sivil toplum örgütleri ve özel sektör kuruluşları gibi çeşitli sivil otoriteler de bu sürecin önemli bir aktörleri olarak bulunmaktadır.

Yerel katılımın önemi, uluslararası metinlerde de açıkca yer almış ve yerel demokrasinin gelişiminde ki önemi vurgulanmıştır. Yerel demokrasinin evrensel ilkelerini belirleyen "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nda, insan haklarıyla ilgili diğer uluslararası belgelerde de kabul edilen yurttaşların kamusal etkinliklere katılma hakkının, Avrupa Konseyine üye tüm devletlerce paylaşılan bir demokratik ilke olduğunun altı çizilmekte ve yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğunun vurgusu yapılmaktadır (Önder, 2013: 315). Yine 1992 yılında Rio’da düzenlenen Birleşmiş Milletler Yeryüzü Zirvesi’nde tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenen “sürdürülebilir kalkınma” hedefleri doğrultusunda kabul edilen “Gündem 21” başlıklı eylem planı ile bu planda ele alınan sorunların ve çözümlerin büyük bir bölümünün yerel düzeydeki faaliyetlerden kaynaklanması nedeniyle belirlenen hedeflere ulaşılmasında yerel yönetimlerin katılımı ve iş birliği, belirleyici bir etken olacağı vurgulanmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimler için öngörülen sürdürülebilir kalkınmaya yönelik katılımcı eylem planlaması niteliğindeki “Yerel Gündem 21” (YG-21) ile yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve tüm diğer ilgililerin, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için “21. yüzyılın yerel gündemi”ni oluşturmaları karara bağlanarak katılımcı bir yaklaşıma yönelik uluslararası bir kamuoyu oluşturulmuştur (Emrealp, 2005: 16-19). Bu doğrultuda dünya genelinde ülkeler, yerel inisiyatif, referandum, geri çağırma, katılımcı bütçeleme, halkın vetosu, kent konseyleri, mahalle meclisleri, meclis toplantılarına katılım, dilekçe hakkı gibi çeşitli yerel katılım mekanizmaları ile vatandaş katılımını geliştirmeye yönelik uygulamaları hayata geçirmeye başlamışlardır (Erdoğan, 2019a: 298).

Ülkemizde vatandaşların yerel karar alma sürecine katılımına yönelik uygulamaların küresel ölçekte yaşanan gelişmelere paralel olarak etkinlik

kazanmaya başladığını söylemek mümkündür. Bunun öncesinde 1580 sayılı Belediye Kanunda yer alan yerel katılımı öngören çeşitli hükümler bulunmakla birlikte bu hükümlerin daha çok klasik yerel katılım yollarına yönelik olup uygulamada gerek bu katılımı sağlayacak mekanizmaların oluşturulamaması gerekse de vatandaşların bu konuda çekimser kalması yerel düzeyde katılımın gelişmesini engellemiştir (Şinik, 2009: 6). Buna karşın 1990'lı yıllarla birlikte yeni yerel katılım yolları ortaya çıkmaya başlamış, özellikle YG-21 başlıklı eylem planıyla yayılmaya başlayan katılımcı demokratik yerel yönetim yaklaşımı doğrultusunda 1997 yılı sonunda YG-21 uygulamaları proje kapsamında başlatılmış, ilerleyen yıllarda “proje” çerçevesinden çıkarılarak “Türkiye YG-21 Programı”na dönüştürülmüştür. (Emrealp, 2010: 8). Bu programın merkezinde yer alan kent konseyleri ise ilk kez 1996 yılından sonra Yerel Gündem 21 ortağı olan kentlerde Yerel Gündem 21 ismi ile veya kent meclisi, kent senatosu, kent parlamentosu, kent kurultayı gibi benzer adlandırmalar ile sınırlı sayıda kurulmaya başlanmış, ardından program ortağı olmayan kentlerde de gelişim göstermeye başlamıştır. Konseyin yasal bir nitelik kazanması ise 5393 sayılı kanun ile olmuştur (Özdemir, 2011: 38).

Katılımcı demokrasi anlayışı çerçevesinde belediye kanunu ile mevzuattaki yerini alan kent konseyleri, “kentine sahip çıkma”, “aktif katılım” ve “çözümde ortaklık” ilkeleri çerçevesinde kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir “ortaklık” yapısı olarak şekillenmiştir (Emrealp, 2010: 9). Bu doğrultuda kent konseylerinin kentin ortak akıl çerçevesinde yönetimine doğru bir zihniyet değişikliğini ifade ettiğini söylemek mümkündür.

Bununla birlikte özellikle 2000'li yılların başlarından itibaren hız kazanan yerelleşme sürecine koşut olarak yerelde karar alma süreçlerine katılımın artırılması yönünde değişim yaşanmaya başlamıştır. Katılımcı bir yerel yönetim sisteminin oluşturulmasına yönelik mahalli idareler mevzuatında yapılan çeşitli düzenlemeler ile birlikte halkın seçimler dışında da katılımını öngören hukuksal çerçeve oluşturulmaya başlanmıştır. Yine bunun öncesinde 1996 ila 2000 yılları arasında kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma planında halkın mahalli idarelerin kararlarına ve uygulama süreçlerine katılımını ve denetimini sağlayıcı düzenlemeler yapılacağı hedefine ilk kez yer verilerek halk katılımının önemine vurgu yapılmıştır.

Bu çerçevede ilk olarak hem 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda hem de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda meclis toplantılarının halka açık olduğu düzenlenmiş, kesinleşen meclis karar özetlerinin uygun araçlarla halka duyurulması gerektiği belirtilerek halkın bilgi edinme hakkı gözetilmiştir. Bu yönde benzer bir hüküm 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da bulunmakta olup meclis toplantılarının halka açık olduğu, toplantı gündeminin yerel gazeteler ve uygun araçlarla ilan edilmesi gerektiği ve meclisin kesin kararlarına karşı belediye başkanı veya alakadarlarının on gün içinde itiraz edebileceği düzenlenmiştir.

Yine benzer bir anlayış doğrultusunda önceki yerel mevzuatlardan farklı olarak hem belediye meclisi hem de il genel meclisi bünyesinde kurulması öngörülen ihtisas komisyonlarının toplantılarına mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın katılabileceği ve görüş bildirebileceği vurgulanmış, komisyon raporlarının çeşitli yollarla halka duyurulacağı ve isteyenlere verilebileceği ifade edilmiştir. Aynı şekilde mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde belediye başkanı tarafından hazırlanması öngörülen stratejik planın üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanması gerektiği belirtilerek yerelde “yönetişim” temelli bir yönetim anlayışı çerçevesinde sivil toplumun aktif katılımı amaçlanmıştır.

Katılımcı demokrasi anlayışı çerçevesinde mevzuattaki yerini alan bir diğer düzenleme hizmetlere gönüllü katılıma yönelik yapılmıştır. Kanun yapıcının 5393 sayılı Kanununun 77'nci maddesi ve 5302 sayılı Kanununun 65'inci maddesinde ele aldığı gönüllü katılım mekanizması ile sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programları uygulama görevi belediye ve il özel idaresine verilmiştir. Böylece hem yerel düzeyde temsil ve katılım mekanizmasının geliştirilmesi hem de yerel hizmet sunumunda yeni bir toplumsal iş birliği ile alternatif yöntemlerin uygulanmasına imkân verilmiştir.

Bütün bunların yanı sıra, Türkiye’de giderek yaygınlaşan, yerel demokrasiyi güçlendirecek diğer doğrudan katılım uygulamaları da söz konusudur. Örneğin, yerel yönetimlerin belde halkının söz konusu idarelerden beklentilerini ve memnuniyetini öğrenebilmesine imkan veren yerel hizmetler ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilmesi, e-belediyecilik, belediyeler bünyesinde başlatılan açık kapı projesi, mahalle komiteleri, kadınların yerel karar alma süreçlerine katılımını arttırmak ve gündelik hayat koşullarını iyileştirmek amaçlı Yerel Eşitlik Eylem Planları, vatandaşları ilgilendiren önemli karar ve yatırımlar konusunda vatandaşların aktif katılımını sağlamak için yapılan referandumlar, proje demokrasisi ve vatandaşların katılımı esas alınarak hazırlanan katılımcı bütçe uygulamaları halkın yerel hizmetlere katkı sunması ve yönetime katılması açısından önemli bir işlevi yerine getiren çeşitli katılım mekanizmalarından bazılarıdır (Akay, 2016: 15- 19; Erdoğan, 2019a: 301- 2).

Özetle, temsili demokrasiden katılımcı demokrasi anlayışına doğru evrilen günümüz yönetim sisteminde oldukça önemli bir yere sahip olan katılım olgusu, ülkemizde son yıllarda önemli bir kamu politikası olarak gelişim göstermektedir. Yerelleşme sürecinin hız kazandırdığı bu durum, halkın yerel karar alma süreçlerine katılımına imkân verecek bir sistemin oluşturulması yönünde çeşitli adımları beraberinde getirmektedir. Daha önce uygulanmakta olan ama sınırlı bir katılımı öngören yerel seçimler gibi klasik yerel katılım yollarının yanında 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren başlayıp, 2000 sonrası yapılan yasal düzenlemeler ve geliştirilen çeşitli mekanizmalar ile hız kazanan halkın karar alma süreçlerine katılımına imkân verecek bir yönetim yapısı oluşturulmaya başlanmıştır. İlk olarak yerel mevzuatta düzenlenen ardından yasal bir zemini olmasa da uygulamaya geçen çeşitli yapı ve politikalarla katılımcı demokrasi anlayışı doğrultusunda önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Her ne kadar yasalarda ve benimsenen politikalarda öngörülen hedefler ile geline nokta ki uygulamalar arasında birçok eksiklikler bulunsa ve sorunlar yaşansa da yönetim temelli bir yerel yönetim sisteminin kurulmaya başlandığını söylemek mümkündür. Bu durum ise hem yurttaşlık bilincinin hem de yerel demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesi adına oldukça önemli bir gelişmedir.

3.6. Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi Açısından Karşılaştırma

Kamusal hizmet sunumunda temel iki organ olan merkezi yönetim ile yerel yönetimler, sürekli etkileşim halinde olan ve aynı zamanda birbirlerini etkileyen yönetim birimleridir. Bu ilişkinin kapsam ve niteliği yönetim sistemlerine göre değişmekle birlikte temelde yönetsel, siyasal ve mali yönü bulunmaktadır (Keleş, 2019: 417). Bununla birlikte merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki yerelleşme ile doğrudan ilgili olup, söz konusu ilişkinin düzeyi yerelleşme düzeyini belirlemektedir. Bu doğrultuda çalışmada ele alınan konunun kapsamı gereği yerelleşme perspektifinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin siyasi yönü ele alınmayıp, yönetsel ve mali yönü irdelenmiştir.

3.6.1. Yönetsel İlişkiler Açısından Karşılaştırma

Yönetim sistemleri farklı olmasına karşın tüm ülkelerde merkezi yönetim, örgüt, yetki ve fonksiyon bakımından yerel yönetimlerden öncelikli bir konuma sahiptir. Nitekim bu durum ülkemizde de geçerli olup, merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinde merkezi yönetim, her dönem ağırlıklı bir konuma sahip olmuştur. Yerel yönetimler adeta merkezin bir uzantısı gibi görülmüştür (Atasoy, 1992: 60). Merkezi yönetimin sahip olduğu bu konum beraberinde yerel yönetimler üzerinde idari vesayet olarak adlandırılan denetim ve gözetim yetkisini getirmiştir (Öner, 1997: 223).

ANAP iktidarı döneminde yerel yönetimlerin özellikle kararları üzerinde vesayet denetimi oldukça sıkı uygulanmıştır. Mevcut yerel yönetim mevzuatında başta vesayet yetkisine ilişkin olmak üzere birçok konuda dönemin yerelleşme politikalarına ve gereklerine uygun değişikliklerin yapılmaması devam etmekte olan merkeziyetçi tutumu sürdürmüştür. Söz konusu yasalarda vesayet yetkisi oldukça geniş yer bulmuştur. Özelde ise il özel idarelerinin üzerinde uygulanan vesayet denetimi diğer mahalli idarelere göre daha fazla olmuştur. Bazen bu denetim vesayet denetiminin dışına çıkarak hiyerarşik bir denetim görünümüne girmiştir. İl genel meclislerinin ve il daimi encümenin seçimle göreve gelmeleri haricinde bu kuruluşların bir yerinden yönetim birimi olarak nitelendirilmesini güçleştirerek yerel özerkliğin sorgulanmasına yol açmıştır. İl özel idarelerinin hemen hemen bütün karar ve eylemleri üzerinde ağır vesayet denetimi uygulanmıştır (Atasoy, 1992: 104-6).

Bu durum 1987 tarihinde yürürlüğe giren 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda da değişmemiş, mevcut 1913 tarihli Kanun merkezi idareye il özel idareleri üzerinde çok geniş vesayet yetkisi tanırken, 3360 sayılı Kanun da öngörülen çeşitli hükümler uyarınca merkezi idarenin bu yetkisi daha da genişletilmiştir. İl özel idarelerinin özerklik alanını genişletme hüviyetinden oldukça uzak olan söz konusu kanun, merkeziyetçi tutumu sürdürmüştür.

3360 sayılı Kanun ile birlikte valinin önceki kanuna göre sahip olduğu konum büyük ölçüde muhafaza edilmiştir. Yine önceden Bakanlar Kurulu kararıyla kesinleşen il özel idare bütçesi, yeni kanunla birlikte İçişleri Bakanlığı'nın onayına verilmiştir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı kanunda belirtilen durumlarda bütçe değişikliği yapmakla yetkilendirilmiştir (Akyılmaz, 1988: 118). 3360 sayılı Kanun, il daimi encümeninin yapısında da değişiklik getirmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi söz konusu değişikliği Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir (Dönmez, 1998: 50).

Söz konusu kanun ile merkezin denetim yetkisine yönelik yapılan bir diğer değişiklik il özel idarelerinin hizmet sınırlarına yönelik olmuştur. Buna göre Bakanlar Kuruluna il özel idarelerinin hizmet alanlarını ve sınırlarını genişletme veya daraltma yetkisi verilmiştir. Her ne kadar söz konusu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından 1988 tarihinde iptal edilmiş olsa da bu durum, il özel idarelerinin fonksiyonlarını daha belirsiz hale getirirken aynı zamanda idari özerkliğini de büyük ölçüde daraltmıştır.

Bu dönemde yönetimler arası yönetsel ilişkinin belediye yönetimleri özelinde gelişimine baktığımızda; belediye yönetimleri üzerinde il özel idaresi üzerindeki sıkı vesayet denetimi kadar olmasa da merkezin belli ölçüde denetim ve gözetimin olduğunu söylemek mümkündür. Bu dönemde belediyelerin görev, yetki, organları ve teşkilatını düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükte kalmıştır. Bu itibarla belediyelerin yönetim yapısı ve işleyişi büyük ölçüde muhafaza edilmiştir. Belediye meclisi kararlarında kanunda sayılan birtakım kararlar haricinde vesayet makamının onayı gerekmeden mevcut üyenin çoğunluğu ile alınır ilkesi uygulamada sürdürülmüştür. Vesayet makamının onayı gereken kararların başında ise belediye bütçesi, borçlanma, belediye sınırlarının çizilmesi veya sınır uyuşmazlıkları, belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, adları ile

sınırlarının değiştirilmesine yönelik kararlar gelmektedir. Örneğin, buna göre belediye meclisi tarafından kabul edilen bütçe, mülki idare amirinin onayı ile kesinlik kazanmaktadır. Ayrıca bütçeyi onaylamaya yetkili makamların kanunda öngörölen durumunların olması halinde bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisinde vardır.

Yine ANAP döneminde merkezi yönetimin belediye yönetimi üzerinde ki denetim yetkisi kararlarının yanında organları ve personeli üzerinde de söz konusudur. Nitekim büyükşehir belediye encümeninde büyükşehir belediye başkanı haricinde seçilmiş üyenin bulunmaması ve büyükşehir belediyesinin birçok yetkisini başkan adına kullanan genel sekreterin İçişleri Bakanı'nın onayı ile göreve gelmesi, bununla birlikte belediye encümen yapısını oluşturan atanmış üyelerin seçilmiş üyelerden fazla olması organları üzerinde ki denetimi gösterir niteliktedir. Yine Anayasa'da görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanının geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisi de merkezin mahalli idarelerin organları üzerinde sahip olduğu bir diğer denetim türüdür. Bu dönemde belediye personeli üzerinde de artan bir denetimin olduğunu söylemek mümkündür. 1980'li yılların ilk dönemine kadar belediye meclisince belirlenen işçi sayısı ve niteliğinde, 1983 tarihli 190 sayılı KHK ile değişikliğe gidilmiş ve buna göre getirilen yeni sistemde “geçici işçilik” ve “sürekli işçilik” ayırımına gidilmiştir. Söz konusu düzenleme ile sürekli işçilerin belirlenme yetkisi belediyelerden alınarak İçişleri Bakanlığına verilmiştir. 1991 yılından sonra ise geçici işçiler içinde aynı uygulama başlatılarak merkezi idarenin personel üzerinde ki denetimi arttırılmıştır (Aydın, 2004: 189).

AK Parti iktidarı dönemine gelindiğinde yerel yönetim mevzuatında yapılan değişikliklerle birlikte başta il özel idareleri olmak üzere belediye ve büyükşehir belediye yönetimleri üzerinde ki merkezi yönetimin vesayet yetkisinin önemli ölçüde azaltıldığı görölmektedir. 5302 sayılı Kanun ile birlikte ilk kez il özel idarelerinin idari özerkliği oldukça genişletilmiş, merkezi yönetimin il özel idaresi üzerinde uyguladığı vesayet denetiminin kapsamı daraltılarak merkezin denetim yetkisi zayıflatılmıştır. Bu doğrultuda, il genel meclisi başkanlığı görevinde bulunan valinin bu görevine son verilerek artık sadece il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak yetkilendirilmiştir. Tek karar organı olarak

düzenlenen il genel meclisi, başkanını kendi üyeleri arasından seçmekle yetkili kılınmıştır. Yine valinin il genel meclis gündeminin belirlenmesinde sahip olduğu etki devam etmekle birlikte meclis kararları üzerinde ki geniş vesayet yetkisi zayıflatılmış, meclis kararlarının kesinleşmesinde valinin onayı kaldırılmıştır. Kararların kesinleşmesinde valinin onayı gerekmezken kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç beş gün içinde valiye gönderilmesi, gönderilmeyen kararların ise yürürlüğe giremeyeceği belirtilmiştir.

5302 sayılı Kanun, il encümeninin yapısında da değişiklik getirmiştir. Yeni dönemde danışma organı niteliğinde olan il encümeni için 3360 sayılı Kanunun ilk halinde öngörülen daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen yapıya benzer bir şekilde atanmış ve seçilmişlerin bir arada olduğu bir yapı oluşturulmuştur.

Yine yeni yasa ile birlikte il özel idare bütçesi üzerinde ki denetim yetkisine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre vali tarafından hazırlanan ve İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla kesinleşen il özel idare bütçesi artık il genel meclisinin onayına verilmiştir. Böylece özel idare bütçesinde il genel meclisi son karar mercii kabul edilmiştir.

Bu dönemde belediye yönetimlerinin gerek kararları gerek organları gerekse de personeli üzerinde uygulanan denetim yetkisinin de önemli değişiklikler geçirdiğini söylemek mümkündür. Bu doğrultuda en önemli değişiklik belediye meclisince alınan kararların kesinleşmesine yönelik yapılmıştır. Buna göre, çeşitli istisnalar bulunmakla birlikte vesayet makamının onayı gereken bazı belediye meclis kararları başta olmak üzere belediye meclisince alınan tüm kararların kesinleşmesinde yeni mevzuatla birlikte meclis kararı yeterli görülmüştür. Bununla birlikte belediye başkanına hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını kanunda öngörülen süre içinde meclise iade etme yetkisi verilmiştir. Kararların kesinleşmesinde mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı gerekmezken kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mülki idare amirine gönderilmesi, gönderilmeyen kararların ise yürürlüğe giremeyeceği belirtilmiştir.

Merkezi idarenin belediye yönetimlerinin organları üzerinde de belirgin olan denetim yetkisi meclis kararlarında olduğu gibi önemli ölçüde azaltılmıştır. Bu

çerçevede büyükşehir belediye encümeninde büyükşehir belediye başkanı haricinde ki tüm üyelerin atanmış kişilerden oluşan yapısı değiştirilmiştir. Yeni yasa ile birlikte atanmış ve seçilmişlerin dengesinin sağlandığı karma bir yapı kurulmuştur. Yine belediye personeli üzerinde ki artan denetimi azaltmaya yönelik de belediye meclisini güçlendiren bir yapı kurulmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenen norm kadro ilke ve standartları çerçevesinde belediye ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarını belirleme yetkisi belediye meclisine verilmiştir. Buna karşın 3030 sayılı Kanunda öngörülen uygulamanın devamı olarak genel sekreterin merkezi idare tarafından görevlendirilmesine devam edilmiştir.

Bütün bunların yanında bu dönemde hem Anayasa’da hem de mevcut belediye kanununda İçişleri Bakanının belediye organlarını geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırabilmesine yönelik öngörülen denetim yetkisine ek olarak farklı bir denetim sistemini getiren önemli bir düzenleme yürürlüğe girmiştir. Terörle mücadele kapsamında 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe teşebbüsü sonrası ilan edilen OHAL döneminde çıkarılan 674 sayılı KHK ile bu yönde önemli değişiklikler yapılmıştır.

5393 sayılı Kanunun belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemlerin düzenlendiği 45’inci maddesine eklenen ek fıkra ile merkezi idareye doğrudan görevlendirme yetkisi verilmiştir. OHAL öncesi dönemde Anayasa’nın geçici bir önlem olarak İçişleri Bakanına tanıdığı görevden uzaklaştırma kararı sonrası başkan veya başkan vekilini seçme yetkisi belediye meclisinde iken OHAL döneminde uygulanmaya başlayan ve daha sonra yasalaşan söz konusu düzenleme ile “*terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları*” gerekçeleriyle boşalan belediye organlarını görevlendirme yetkisi merkezi idare makamlarına verilmiştir. Yine aynı düzenlemenin devamında belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemlerin valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebileceği, söz konusu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamayacağı ve meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.

Neticede, yerelleşme politikalarının ANAP ve AK Parti iktidarları döneminde gelişim seyrinin incelendiği çalışma kapsamında; ANAP iktidarı döneminde bu politikaların bir gereği olarak vesayet denetiminin sınırlandırılmasının pek mümkün olmadığını ve bu yönde somut adımların atılmadığı görülmektedir. Bu dönemde yönetimler arası yönetsel ilişkinin esas belirleyicisi geleneksel yönetsel sistemle uyumlu olarak merkezi yönetim olmuş, yerel özerkliğin sağlanması noktasında başarı sağlanamamıştır.

AK Parti dönemine gelindiğinde ise yenilenen mahalli idareler mevzuatıyla birlikte vesayet denetiminin büyük ölçüde zayıflatıldığı görülmektedir. Bu itibarla yerel idarelerin karar organı güçlendirilmiş, denetim sisteminde idari vesayet ile özerklik arasında bir denge kurulmaya çalışılarak vesayet makamlarının uyguladığı yönetsel denetim yetkisi daraltılmıştır. Bu yönüyle AK Parti iktidarı döneminin yerelleşme politikalarında en ayırt edici özelliğin vesayete ilişkin getirilen yeni düzenlemelerde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak 15 Temmuz sonrası terörle mücadelenin getirdiği zorunluluktan doğan olağanüstü dönem koşullarında kamu düzeni ve kamu yararının sağlanmasına yönelik yapılan düzenlemeler neticesinde terör örgütleri ile iltisakı adli makamlarca tespit edilen belediye başkanı ya da meclis üyesinin görevden uzaklaştırılmasına yönelik yönetsel bir denetim aracı olarak merkezi yönetime tanınan görevlendirme yetkisinin bu noktada bu döneme ilişkin istisna teşkil ettiğini söylemek mümkündür.

3.6.2. Mali İlişkiler Açısından Karşılaştırma

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin bir diğer yönünü mali konular oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin etkin, etkili, verimli ve zamanında sunulabilmesi için gerekli görevler ile bu görevlerin gerektirdiği kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımı ve buna dair yapılan düzenlemeler yönetimler arasındaki ilişkilerin mali yönünü oluşturmaktadır. Yönetimler arasındaki ilişkinin en önemli yönünü oluşturan mali konular, iki yönetim birimi arasında yetki ve görev paylaşımının hemen arkasından gelmektedir (Eryılmaz, 2019: 226).

Ülkemizde merkezi yönetim, mali kaynakları elinde bulundurması nedeni ile her dönem bu ilişkinin esas belirleyicisi olmuştur. Yerel yönetimler ise

kuruluşundan itibaren görevleriyle orantılı mali imkanlara sahip olamamış, mali özerkliklerinin tesisinde istenilen gelişmeyi yakalayamamıştır. Diğer bir ifade ile ülkemizde mali yapının merkezileştirilmiş olması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali bağımlılık ilişkisinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Buna karşın yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen fonksiyonları gereği gibi yerine getirebilmeleri için yetki ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynaklarına sahip olması ve bunun yanında idari ve mali özerkliklerinin tesis edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Anayasa’da da bu yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olması gerektiği vurgusu yapılmaktadır.

Bu doğrultuda gerek Anayasa’da yer alan hüküm uyarınca gerekse de yıllardır var olan yakınmaların neticesinde yerel yönetimler, 1981 askeri yönetim döneminde 2380 ve 2464 sayılı Kanunların yürürlüğe girmesi ile başlayan ve ANAP hükümeti döneminde de devam eden bir dizi yasal düzenlemeler ile mali açıdan iyileşme sürecine girmiştir. Atılan somut adımlarla hem belediye yönetimlerinin hem de il özel idarelerinin mali kaynaklarında artış yapılarak söz konusu idareleri rahatlatıcı iyileştirmeler sağlanmıştır. Ancak tüm bu gelişmelerin yerel idareleri mali açıdan daha özerk kılacak nitelikte olduğunu söylemek güçtür. Bu dönemde 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda yapılan değişikliklerle birlikte emlak vergisinin tarh ve tahakkukunun belediyelere devredilmesi önemli bir gelişme olmasına karşın öz gelir kaynaklarının gelişiminin sınırlı düzeyde kaldığı daha çok merkezi idareden yapılan transferlerin öncelendiği bir süreç yaşanmıştır.

AK Parti döneminde ise 1980 sonrası mahalli idareler maliyesine yönelik başlayan iyileştirme sürecinin devamı olarak 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5779 sayılı Kanunla belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılan paylar yeniden düzenlenmiştir. Bu doğrultuda kanunda en son öngörülen paylar uyarınca özellikle büyükşehir belediye gelirlerinde artış sağlanmıştır. Bu dönemde GBVG’nden mahalli idarelere ayrılan tutar her yıl düzenli olarak artış gösterirken öz gelirlerin toplam gelirler içindeki oranı ise özellikle büyükşehir belediyesi ve il özel idarelerinde yıllar içinde düşmüştür. Geleneksel yaklaşımla uyumlu olarak bu dönemde de yerel yönetimler maliyesine yönelik yapılan düzenlemeler genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların ötesine geçememiş, mali yerelleşmenin esas yönünü teşkil eden gelir toplama yetkisine ve bu doğrultuda öz gelirleri iyileştirmeye yönelik dönemin değişen

şartlarına uygun bir düzenleme yapılmamıştır. Sonuçta, bu durum gerek ANAP dönemi gerekse de AK Parti dönemi içinde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında mali bağımlılık ilişkisini artırırken yerelleşme politikalarının bir gereği olarak yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin tesisinde de engel oluşturmuştur.

3.7. Uluslararası Kuruluşların Türkiye’de Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reform Sürecine Etkisi

Dönemin koşulları dikkate alındığında özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısının ortalarından itibaren küreselleşme olgusunun hızlı bir gelişim göstermeye başlaması ve kamu yönetimi alanında neoliberal ilkeler doğrultusunda ortaya çıkan yeni yönetim anlayışının hakim olmaya başlaması ile birlikte çeşitli uluslararası örgütler ve uluslararası kuruluşlar tarafından düzenlenen konferanslar, kabul edilen belgeler, yapılan yasal düzenlemeler, ortaya konan ilkeler, geliştirilen anlayışlar ve fon ve yardım programları doğrultusunda küresel ölçekte yerelleşme, yerellik ve yönetim politikalarının yükselen değer haline gelmesi söz konusu politikaların önemli bir kamu politikası olarak gelişim göstermeye başlamasına neden olmuştur.

Nitekim Türkiye’de de dünyadaki birçok ülkede olduğu gibi uluslararası örgütler ve uluslararası kuruluşlar tarafından geliştirilmiş politikalar kamu yönetimi alanında yaşanmaya başlayan değişimde önemli bir rol üstlenmiş, bu kapsamda yerinden yönetim ilkesine dayalı bir yönetim anlayışı reform sürecinin öne çıkan politikası olmuştur. Bu süreçte ülkenin kendi ekonomik, toplumsal, yönetsel ve politik koşullarının yönlendirdiği iç dinamikleri ile birlikte özellikle AB, Avrupa Konseyi, IMF, Dünya Bankası ve BM gibi pek çok uluslararası kuruluşun yönlendirdiği dış dinamikler de önemli bir etkiye sahip olmuştur. Söz konusu aktörler Türkiye’de yakın dönem yerel yönetim reform çalışmalarına yadsınamayacak düzeyde yön vermişlerdir.

3.7.1. Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi’nin Türkiye’de Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reform Sürecine Etkisi

Avrupa Birliği, kendisini oluşturan devletlerin üstünde yer alan uluslararası (supra-national) bir birlik olmasından dolayı kurum ve organlarıyla da uluslararası yetkileri olan ve üye ülkeleri çeşitli derecelerde bağlayan kendisine özgü hukuk kurallarına sahip bir birliktir. Bu itibarla Avrupa Birliğince belirlenen ve

bütünleşme sürecinde uygulanan politikalar, üye devletlerin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapılarına etki etmekte ve bu durum kaçınılmaz olarak ülkelerin yönetim sistemlerini değişime götürmektedir. Özellikle yerel yönetimler üye ülkelerin yönetim yapılarında önemli bir konumda olmalarında dolayı bu politikaların uygulanmasında aktif roller ve sorumluluklar üstlenmekte ve ön planda tutulmaktadır (Çelikyay ve Turgut, 2011: 28). Bu çerçevede AB, belirlediği hedeflere ve müktesebatında yer alan ilke ve hükümlere ulaşmada yerel ve bölgesel yönetimlere büyük önem vermekte, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel şartı olarak halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimlerin özerkliklerinin sağlanmasına, gelişimine ve güçlendirilmesine vurgu yapmaktadır (Yıldırım vd., 2016: 65-89).

Bu nedenle Avrupa entegrasyonu sürecinde yerel yönetimlere yönelik çeşitli politikalar üretilmiş ve kurumlar oluşturulmuştur. 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartından başlayarak, 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi, 1992 Maastricht Anlaşması, 1993 Bölgeler Komitesi'nin kurulması ve 1994 Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansına kadar devam eden süreçte bu doğrultuda atılan adımların başlıcalarıdır (Ökmen ve Parlak, 2010: 363).

AB'nin yerel yönetimlere yaklaşımını temelde iki ögenin belirlediğini söylemek mümkündür. Bunlardan ilki yerindenlik (subsidiarity) ilkesi iken ikincisi yönetim anlayışının gelişmesidir. Küresel ölçekte yaşanmaya başlayan “yönetim anlayışı”ndan “yönetişim anlayışı”na geçiş AB’de de yansımaları bulmaktadır (Tekeli ve İlkin, 2003: 83). Yerindenlik ilkesi ise AB yerel yönetim sisteminin merkezinde bulunmaktadır. AB mevzuatında ilk defa Birliğin kurucu anlaşması olan Maastricht Anlaşması ile öne çıkan bu ilke esas itibarıyla “*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*” gerektirmektedir (Apan, 2006: 29).

AB yerel yönetim sisteminin yapısını büyük ölçüde belirleyen yerindenlik ilkesi, birçok nedenden dolayı AB'nin gündeminde önemli yer tutmaktadır (Eryılmaz, 2019: 129). Üye devletlerin egemenlik alanlarını korumak başta olmak üzere Avrupa’da bütünleşmenin gerçekleşmesiyle birlikte güçlenmesi beklenen

merkeziyetçiliğe karşı Avrupa Birliği'nin eylem alanının üye devletler ve ulus altı yönetsel birimler aleyhine ölçüsüzce genişlemesini önlemek ve Birliğin, Avrupa'nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonuca yol açmasını da önleme düşüncesi bu nedenler arasındadır (Keleş, 1995: 8). Yani Avrupa'da birleşmenin ve bütünleşmenin yol açabileceği sakıncalar yerindenlik ilkesiyle giderilmeye çalışılmaktadır (Keyman, 2009: 277). Bu itibarla hem Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda hem de Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşmasında yerindenlik ilkesine önemle vurgu yapılmıştır.

1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimler açısından AB merkezli bir diğer önemli düzenlemeler arasındadır. “*Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur*” görüşünden hareketle Avrupa Konseyi bünyesinde kabul edilen şart ile yerel yönetimlerin hakları hukuksal güvenceye alınırken, söz konusu idarelerin görevleri ile orantılı mali kaynaklarla desteklenmesi gerektiği öngörülmüştür (Türkoğlu, 2009: 51). Diğer bir ifade ile yerel yönetimlerde idari ve mali özerklik esaslarının hakîm olması, görevlerini yerine getirebilecek mali kaynaklarla donatılmaları, aralarında birlik kurabilmeleri, yasal sınırlar içinde diğer ülke yerel idareleriyle iş birliği yapabilmeleri ve yerinden yönetim ilkesinin göz önünde tutulması Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler için öncelikle uyulması gerekli esaslar olarak belirlenmiştir (Pıtırılı, 1989: 68). Yerel yönetimler için geniş kapsamlı önemli ilkeleri içinde barındıran Özerklik Şartı hem Avrupa Birliği içinde hem de bütün dünyada demokrasi yolunda küreselleşirken yerelleşen yönetim süreçlerine uluslararası standartlar getirmeyi amaçlamıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 397).

Bu çerçevede bütünleşme süreciyle birlikte yerelleşme ve bölgeselleşme politikalarının yaygınlık kazanması ve AB hukukunda söz konusu hukuksal metinlerle benimsenen ilke ve değerler doğrultusunda birlik ülkelerinin yerel yönetim yapıları belirgin bir dönüşüm sürecine girmiştir. AB tam üyelik sürecinde katılım öncesi evrede bulunan ülkelere biri olan Türkiye'de ise bu değişim dinamiklerinin etkisinin hissedildiği ve bu doğrultuda yerel yönetim mevzuatının yeniden düzenlendiği görülmektedir. AB ile ilişkilerinde uzun bir geçmişe sahip olan Türkiye'nin 1987'de tam üyelik başvurusu ile başlayan, ardından 1999 tarihli

Helsinki toplantısında aday ülke ilan edilmesiyle devam eden ve 2005 tarihinden itibaren katılım müzakerelerinin başlamasıyla yeni bir boyut kazanan süreçte Türkiye'nin AB'ye üyeliği için birçok alanda düzenlemeye ihtiyaç olduğu ortaya konmuş, düzenleme ve değişim ihtiyacı olan alanlardan biriside kuşkusuz yerel yönetimler olmuştur (Yıldırım vd., 2014: 7).

Türkiye'de AB'ye katılım sürecinin bir parçası olarak AB yerel yönetim ve siyaset ilke ve değerleri merkezi yönetimin girişimleriyle yönetim sistemine kazandırılmaya başlanmıştır. Katılım öncesi uyum çalışmaları kapsamında yerel yönetimlerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri yerel mevzuatta yerini alarak yerel yönetimlerin önemli konuları arasına girmiştir (Yıldırım vd., 2016: 67). Nitekim Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik süreci doğrultusunda Birliğin yönetsel anlayış ve ilkelerine uyum çabaları yerel yönetimler reformlarına ilişkin politika belirleme sürecini önemli düzeylerde etkilemiş, bu süreci hızlandırmış ve geleneksel yerel yönetim anlayışının değişimine önemli katkılar sağlamıştır (Emini, 2009: 38-9). Bu kapsamda 1988 tarihinde imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ancak Türkiye Şartı onaylarken bazı maddelerine çekince koymuştur. Buna karşın 2004 sonrası yenilenen mahalli idareler mevzuatıyla birlikte Türkiye tarafından çekince konulan birçok maddede yer alan prensipler önemli ölçüde iç hukukunun bir parçası haline getirilmiş ve çekinceler fiili olarak kaldırılmıştır (Küçük ve Alan, 2017: 36). Yine 2002 sonrası iktidara gelen AK Parti hükümeti tarafından *“Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme geldiği”* ifade edilmiştir (Başbakanlık, 2003: 78). Bu kapsamda 2003 yılında başlatılan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmalarıyla birlikte iç hukukun AB müktesebatına yakınlaştırılması ve merkezi yönetimce yürütülen birçok hizmetin yerel yönetim birimlerine devri yoluyla merkeziyetçi yönetim yapısına son verilmesi amaçlanmıştır.

3.7.2. Birleşmiş Milletlerin Türkiye’de Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reform Sürecine Etkisi

Türkiye’de yerel yönetim reform sürecine yön veren ve yaptığı konferanslar, ortaya koyduğu programlar ve benimsediği ilkelerle yönetim sürecine etki eden bir diğer uluslararası kuruluş Birleşmiş Milletler Örgütüdür.

BM, yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması, güçlendirilmesi ve ulusal demokratikleşme ve gelişme sürecine katkıda bulunmalarına yönelik çeşitli çalışmalarda bulunmaktadır (Keleş, 2019: 113). Bu kapsamda 1972 tarihinde düzenlenen İnsani Çevre Konferansı ile başlayan ve 1976 İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat I, 1987 Ortak Geleceğimiz (Brundtland) Raporu, 1992 Çevre ve Kalkınma Konferansı ve 1996 İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II ile devam eden süreçte uluslararası ölçekte yoğunluk kazanan Birleşmiş Milletler konferansları ve bilimsel çalışmaları yerel yönetimler açısından büyük önem taşımaktadır (Bozlağan, 2004: 229).

Bununla birlikte 1992 tarihinde Brezilya’nın Rio de Janeiro kentinde düzenlenen Çevre ve Kalkınma Konferansı, Birleşmiş Milletler çalışmaları içinde yerel yönetimlerin çevre ve kalkınma sorunlarının çözümünde sahip olduğu önemin en fazla vurgulandığı konferans olmuştur. Söz konusu Konferans’ta kabul edilen belgelerden özellikle Gündem 21’in birçok yerinde yerel yönetimlere gerek yerel gerekse de küresel sorunların çözümünde birçok görevler verilmiştir. Bu kapsamda Gündem 21’de öngörülen hedeflere ulaşmada yerel yönetimlerin katılım ve iş birliğinin taşıdığı önem vurgulanmıştır (Bozlağan, 2004: 234-5). Söz konusu program kapsamında ortaya konan Yerel Gündem 21 başlıklı eylem planı çerçevesinde ise Türkiye’de bu proje kapsamına alınan elliye yakın belediyede Kent Konseyleri kurulması amaçlanmıştır (Emini, 2009: 40). Nitekim söz konusu eylem planıyla yayılmaya başlayan katılımcı demokratik yerel yönetim yaklaşımı doğrultusunda 1997 yılı sonunda YG-21 uygulamaları proje kapsamında başlatılmış, ilerleyen yıllarda “proje” çerçevesinden çıkarılarak “Türkiye YG-21 Programı”na dönüştürülmüştür (Emrealp, 2010: 8). Bu programın merkezinde yer alan kent konseyleri ise ilk kez 1996 yılından sonra Yerel Gündem 21 ortağı olan kentlerde Yerel Gündem 21 ismi ile veya kent meclisi, kent senatosu, kent parlamentosu, kent kurultayı gibi benzer adlandırmalar ile sınırlı sayıda kurulmaya başlanmış, daha sonra program ortağı olmayan kentlerde de gelişim göstermeye

başlamıştır. Konseyin yasal bir nitelik kazanması ise 5393 sayılı kanun ile olmuştur (Özdemir, 2011: 38).

3.7.3. Dünya Bankası, IMF ve OECD'nin Türkiye'de Yerelleşme ve Yerel Yönetim Reform Sürecine Etkisi

Küresel projelerin yüklenicisi olmanın yanında dünya sisteminin de yönlendirici aktörleri olarak kabul edilen IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar Türkiye başta olmak üzere gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere mali destek sağlama ön koşulu ile idari ve ekonomik sistemlerinde reform yapmalarını rutin olarak zorunlu tutmakta ve bu doğrultuda kamu yönetimine ilişkin proje ve programlar önermekte, raporlar hazırlamaktadırlar. Daha çok “stand-by anlaşmaları”, “istikrar programları”, “sektörel ve yapısal uyum programları”, “küçük proje kredileri” ve “ülke destek stratejisi” gibi çeşitli araçlar temelinde yürütülen bu süreç, söz konusu küresel kuruluşlarla herhangi bir şekilde ilişki içerisinde olan ülkelerde idari reform açısından zorlayıcı bir etkiye yol açmaktadır. Ağırlıklı olarak sosyo-ekonomik alana yönelik olan bu programlar ve buna bağlı verilen kredilerle amaçlanan ise kredi alan ülkelerin kamu yönetim sisteminin uluslararası standartlara uyumlu hale getirilmesi; devletin özelleştirilmesi, yerelleşmesi ve yönetim’e geçişi sağlamaktır (Şahin, 2007: 62).

Türkiye’de de dünyadaki birçok ülkede olduğu gibi söz konusu uluslararası kuruluşların son dönem kamu yönetimi reform politikalarına özelde ise yerel yönetim yeniden yapılanma sürecine önemli ölçüde yön verdiğini söylemek mümkündür. Uluslararası örgütlerce geliştirilmiş programlar ve verilen krediler çerçevesinde 24 Ocak Kararlarıyla birlikte 1980’li yıllarda ekonomi alanında başlatılan neoliberal ilkelere dayalı yeniden yapılanma süreci zaman içerisinde kamu yönetimi alanında da etkisini göstererek uluslararası kuruluşların beklentileri doğrultusunda çeşitli düzenlemelerin yapılmaya başlanmasıyla devam ettirilmiştir.

Örneğin, 1980’e kadar genel olarak reel sektördeki somut işlere ilişkin krediler açan Dünya Bankası, 1980’li yıllardan itibaren doğrudan devlet örgütlenmesi üzerine yoğunlaşmaya başlamıştır (Güler, 2003: 3). Bu çerçevede; Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi, Ekonomik Reform Kredisi, Kamu Maliyesi Yönetimi Kredisi gibi Türkiye’ye açtığı çeşitli krediler ile eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve yerel yönetim alanlarında yapılacak kamusal reformları

destekleme amacı gütmüştür (Şahin, 2007: 63). Bu uygulamalar ile dünya genelinde devletin işlevlerinin yönetim, yerelleşme, hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yeniden tanımlanması ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu kapsamda uzun bir merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip olan Türkiye’de Dünya Bankası tarafından gündeme getirilen yönetim ve yerelleşme olguları ulaşılması gereken bir hedef olmaya başlamıştır (Emini, 2009: 40).

Nitekim söz konusu kuruluşlarca başta kamu yönetimine ilişkin olmak üzere çeşitli alanlara yönelik öngörülen hedefler doğrultusunda gerek ANAP iktidarı gerekse AK Parti iktidarı uyum politikaları yürütmüştür. Bu yönüyle her iki siyasal iktidar döneminde de uluslararası örgütlerin kamu yönetimi reformları üzerinde etkisinin belirgin olduğu görülmektedir.

SONUÇ

Bu çalışma, yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren küresel ölçekte kamu yönetimi anlayışı ve sisteminde yaşanmaya başlayan yapısal ve işlevsel değişimle birlikte, bu değişimden doğrudan etkilenen yerel yönetimlerin bu süreçte nasıl bir gelişim seyri izlediğini yerel yönetim reformlarının yönlendiricisi olarak ön plana çıkan yerelleşme politikaları merkezinde incelemiştir. Bu amaç doğrultusunda yerelleşme ve yerel yönetim merkezli yapılan literatür araştırmaları neticesinde halihazırda çok sayıda çalışma, değerlendirme ve inceleme bulunmuştur. Lakin bu çalışmalarda yerelleşme politikalarının idari, mali ve ekonomik açıdan gelişim seyrinin dönemsel olarak ayrı ayrı incelenmesi, süreç içerisinde gelineen noktada söz konusu politikaların hangi yönlerden farklılaştığının ayrımının yapılmaması, konunun bütün yönleriyle değerlendirilmesinde eksiklik oluşturduğu dikkat çekmiştir.

Bu çalışmada literatürde bulunan çalışmalara benzer bir yaklaşımla ilk olarak yerelleşme politikalarının gelişim göstermeye başladığı ANAP iktidarları dönemi ile söz konusu politikaların yoğunluk kazandığı AK Parti iktidarları dönemini yasal mevzuat başta olmak üzere çeşitli açılardan ayrı ayrı incelenmiştir. Ardından mevcut çalışmalardan farklı olarak gelineen noktada, yerelleşme merkezli başlayan yerel yönetim reform sürecinin; idari ve mali yapı, denetim, özerklik, yerel demokrasi ve hizmet sunumu açısından dönemsel olarak karşılaştırması yapılmıştır. Bu sayede 1980’den günümüze yerel yönetim alanında yaşanan yeniden yapılanma süreci olumlu ve olumsuz bütün yönleriyle analiz edilerek katedilen mesafe ortaya konmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla bu çalışma, üzerinde çokça çalışılan iki dönemin yerel yönetim reform sürecini yerelleşme politikaları ekseninde karşılaştırmalı olarak ele alarak literatürdeki eksikliği kapatması ve konunun bütün yönleriyle değerlendirilmesine katkı sunması yönüyle her iki dönem literatürü açısından katkı sağlamıştır.

Ülkemizde yerel yönetimlerde reform çalışmaları ve bu doğrultuda değişim arayışları yerel yönetimlerin ortaya çıkışından günümüze kadar yönetim alanında her dönem güncelliğini koruyan öncelikli konular arasında olmuştur. İdari tarihimizde oluşumu geç, gelişimi ise peyderpey gerçekleşen yerel yönetimlerin

yönetmel, siyasi ve mali açıdan zayıf kurumlar olarak varlık kazanmaları ve merkeziyetçi bir sistem içinde gelişim göstermeleri, reform arayışlarını her dönem güncel tutmuştur.

Yönetim sistemimizde 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan yerel yönetimler, ilk kurulduğu dönemde bugünkü anlamı ile özerk ve demokratik bir niteliğe sahip kuruluş olmaktan uzaktır. Klasik beledi yapılarla karşılanması güçleşen yeni hizmetler karşısında oluşturulan belediyeler, tüzel kişiliğe sahip, kentin kendini yönetmesine imkân veren demokratik birimler olmaktan ziyade; şehrin temizliği, aydınlığı ve bayındırlığı ile yani şehre ilişkin hizmetlerle ilgili bir kurum niteliğine sahip olmuştur. Valinin geniş takdir yetkisi altında varlığını sürdüren il özel idareleri ise yerel halkın istek ve şikayetlerini, vilayet yöneticilerine aktaran danışma niteliğine sahip bir birim olmuştur. Bu dönemde Tanzimat reformları ile amaçlanan devlet gücünün tek elde toplanmasını sağlama anlayışı doğrultusunda, yerel topluluklar eliyle dağınık yürütülen kentsel hizmetler büyük ölçüde merkezi kurumlar eliyle yürütölmeye başlanmıştır. Merkeziyetçi bir yönetim geleneğinin yanında yetersiz işlev ve niteliklere sahip yerel yönetimleri miras alan Cumhuriyet idaresi ise Osmanlı idari sisteminde var olan eksiklikleri ve sorunları gidermek; yerel yönetimleri yeni rejimin yapısına uygun bir yapıya kavuşturmak amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yapmıştır. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte reform sürecine giren yerel yönetimler, bu süreçte atılmaya başlayan yasal adımlarla genel çerçevesine kavuşmuştur. Ancak yasal olarak önemli değişiklikler geçiren yerel yönetimler uygulamada aynı değişikliği yaşamamıştır. İdari açıdan atılan kısmi yerelleşme adımları aynı düzeyde atılmayan mali yerelleşme adımları ile mali açıdan işlerlik kazanamamıştır. Dönemin hakîm ideolojisiyle tutarlı yasa ve uygulamalarla artan sıkı merkezi kontrol ise yerel yönetimlerin özerk yönetim birimleri olarak gelişimini engellemiştir.

Çok partili siyasi hayata geçişle birlikte içine girilen yeni siyasi ortam ise demokrasinin yarattığı özgürlük ortamıyla birlikte yerel yönetimlerin de demokratik ve özerk bir yapıya kavuşmasına yönelik beklentileri beraberinde getirmiştir. Ancak ANAP iktidarı dönemine kadar geçen yaklaşık kırk yıllık süreçte gerek idari ve mali yapının güçlenmesi gerekse demokratik ve özerk bir yerel yönetim yapısının kurulması yönünde beklentilerin karşılandığını söylemek güçtür. Çünkü atılan kısmi demokratikleşme adımlarına karşın yerel yönetimlerin mali

olanakları, merkezi yönetime karşı konumları ve yetkileri bu dönemde de büyük ölçüde aynı kalmıştır. Artan kentleşme olgusunun ortaya çıkardığı sorunlara çözüm oluşturmak amacıyla çıkarılan kanun ve kurulan kurumlar aracılığıyla yerleşik merkeziyetçi ve bürokratik anlayış sürdürülmüş, yerel yönetimler kentsel hizmet üretiminin ötesine geçemeyerek, kanunla kendilerine verilen görevleri merkezin sıkı denetimi altında ve merkezi idarenin bir uzantısı konumunda yürütmeye devam etmiştir.

Buna karşın 1980’li yıllara gelindiğinde başta batılı ülkelerde olmak üzere Türkiye’de de hakîm bir paradigma olarak gelişim göstermeye başlayan ve yerel yönetim sistemi üzerinde önemli değişimlere yol açan yerelleşme politikaları, Türk yerel yönetim sisteminde hakîm geleneksel anlayışın değişimini başlatmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimlerin görev ve yetkileri başta olmak üzere mevcut sistemde kapsamlı değişiklikleri öngören reform çalışmaları hayata geçirilmeye başlanmıştır. Genel kamu yönetimi reform çalışmalarının bir uzantısı olarak mahalli idarelerde başlayan yeniden yapılanma süreci ile birlikte merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk dağılımı yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak farklı bir yaklaşımla ele alınmaya başlanmış, yönetim sistemi içerisinde yerel yönetimlerin öncelikli bir alana yerleştirilmesine yönelik bir anlayış geliştirilmeye çalışılmıştır. Bütün bu gelişmeler yerel yönetimleri başta idari ve mali açıdan olmak üzere özerklik, denetim, katılım ve hizmet sunum yöntemleri gibi birçok açıdan etkilemiştir. Bu sürecin temelleri ANAP iktidarı döneminde belli ölçüde atılırken, hukuksal bir zeminde kapsamlı bir niteliğe kavuşması AK Parti iktidarı döneminde olmuştur.

Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk açısından güçlendirilmesi ve hizmetlerin yerelleştirilmesiyle ilişkili olan idari yerelleşme politikaları, ANAP iktidarı döneminde kısmi bir gelişim seyri göstermiştir. Bu dönemde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğunun artırılmasına yönelik birçok gelişmenin yaşandığını ancak tüm bunların siyasi söylemlerin gerisinde kaldığını söylemek mümkündür. Anakent düzeyinde yetkili yeni bir yerel yönetim biriminin oluşturulmasının yanında imara ilişkin yetkiler başta olmak üzere çeşitli yerel hizmetlerin belediyelere bırakılması yerelleşmeye yönelik önemli adımları oluşturmuştur. Buna karşın yapılan düzenlemelerle merkezin kontrol mekanizması büyük ölçüde muhafaza edilmiştir. Mevcut yerel yönetim mevzuatında vesayet

yetkisi başta olmak üzere birçok konuda dönemin yerelleşme politikalarına ve gereklerine uygun değişikliklerin yapılmaması, devam etmekte olan merkeziyetçi tutumu sürdürmüştür. Yerelleşme politikasının bir gereği olarak vesayet denetiminin sınırlandırılması bu dönemde pek mümkün olmamış, yönetimler arası yönetsel ilişkinin esas belirleyicisi geleneksel sistemle uyumlu olarak merkezi yönetim olmuştur. Dolayısıyla bu dönemde idari açıdan kısmi bir yerelleşme sürecinin yaşandığını ancak idari özerkliğin tesisinde mesafe alınamadığını söylemek mümkündür.

2000’li yıllara gelindiğinde; AK Parti iktidarının ilk döneminde yerinden yönetim ilkesi temelinde hizmetlerin yerelleştirilmesine ve demokratik ve katılımcı bir yerel yönetim mekanizmasının kurulmasına yönelik kapsamlı bir yerel yönetim reform sürecinin yaşandığını söylemek mümkündür. Mevzuatta yapılan kapsamlı değişiklikler çerçevesinde yetki ve sorumluluk alanları yeniden düzenlenen yerel yönetimler, bu kapsamda birçok kazanım elde etmiştir. Yönetimin yerelleşmesi yönünde atılan önemli adımlarla birlikte, hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması amacıyla büyükşehir belediyesi, belediye ve il özel idareleri yeni görev ve sorumluluklarla yetkili kılınmıştır. Bununla birlikte merkezin kontrol mekanizmasının kapsamı da daraltılarak merkezin denetim yetkisi büyük ölçüde zayıflatılmıştır. Bu yönüyle AK Parti iktidarı döneminin yerelleşme politikalarında en ayırt edici özelliğin vesayete ilişkin getirilen yeni düzenlemelerde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim bu durum idari özerkliğin tesisinde son derece olumlu bir gelişmedir.

Ancak AK Parti iktidarının üçüncü döneminde yerel yönetim reform çalışmalarında niteliksel olarak farklı bir sürece girildiği görülmektedir. Reform çalışmalarında kırılma noktasını temsil eden 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte sürecin yerelleşmeden merkezileşmeye doğru yön değiştirmeye başladığını ve aşılmaya çalışılan merkeziyetçi çizginin tekrar belirginleşmeye başladığını söylemek mümkündür. Yeni dönemde birçok yerel yönetim birimi kaldırılırken, merkezi yönetim çeşitli mekanizmalar aracılığıyla yerelde gücünü tanzim etmeye yönelmiştir. Yine Anayasa’da öngörülen vesayet yetkisine ek olarak farklı bir denetim sistemini öngören 674 sayılı KHK ile getirilen yeni denetim yetkisinin de ilk dönem reform çalışmalarından niteliksel olarak ayrıldığını söylemek mümkündür.

Yerelleşme politikaları kapsamında yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarında yaşanan gelişmeler, yerel yönetimler maliyesinde de yeniden düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Mevcut sistemin yeniden düzenlenmesine yönelik yapılan çeşitli düzenlemeler ile birlikte söz konusu idarelerin kaynak sorununu giderici çalışmalar yapılmıştır. Yerelleşme sürecinin önemli bir parçasını oluşturan mali yerelleşme, 1980 sonrasında yerel yönetimlerin artan önemine paralel olarak etkinlik kazanmaya başlamıştır. Bu doğrultuda ilk olarak 1980 askeri yönetim döneminde atılan ciddi adımlarla başlayan, ANAP iktidarı döneminde devam ettirilen ve 2000’li yıllara gelindiğinde AK Parti iktidarı ile birlikte yeniden ele alınan bir dizi yasal düzenleme yürürlüğe girmiştir. Yerel yönetim maliyesinde meydana gelen gelişmeler ile birlikte; her ne kadar büyüyen ve çeşitlenen yerel hizmetleri karşılayacak düzeyde olduğunu söylemek güçse de yerel yönetim gelirlerinde artış olduğunu söylemek mümkündür. Ancak her iki dönemde de mali yerelleşme politikaları kapsamında atılan iyileştirme adımlarının temel aracını merkezi idareden yapılan transferler oluşturmuştur. Hizmetlerin büyük ölçüde kendi kendini finansa edecek bir yapıya kavuşturulmasından ziyade merkezi idareden yapılan transferlerle sunulmasına dayanan yapı devam ettirilmiştir. Yerelleşme politikasında oldukça önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin öz gelire dayalı kaynak artışının sağlanması ANAP döneminde kısmi olarak gerçekleştirilebilmişken; AK Parti döneminde bu yönde herhangi bir gelişmenin yaşandığını söylemek güçtür. Bu yönüyle AK Parti döneminde içinde bulunulan yerelleşme sürecinde ihmal edilip, değişen hizmet anlayışı karşısında mali özerkliğin temelini oluşturan öz gelirleri düzenleyen yasal mevzuatın revize edilmesine yönelik dönemin koşul ve imkanlarına uygun bir düzenlemenin yapılmamış olması bu dönem yerelleşme sürecinin en önemli eksikliğini oluşturmaktadır. Bu durum ise yerelin, merkeze olan mali bağımlılığını sürdürürken söz konusu idarelerin hareket alanlarını da daraltarak hem idari hem de mali özerkliklerinin gelişimini engellemektedir. Neticede mali özerkliğin tesisinde başarının sağlanabildiğini söylemek güçtür.

Diğer taraftan 1980 sonrası yönetim sistemine hakîm olan yerelleşme sürecine koşut olarak yerel hizmet sunumunda da değişimler yaşanmaya başlamıştır. Daha çok yerelleşme sürecinin ekonomik boyutunun öne çıktığı bu süreçte özelleştirme uygulamaları yoğunluk kazanmaya başlamıştır. Kentsel

alanlarda hızlı nüfus artışıyla birlikte her geçen gün artan ve çeşitlenen yerel hizmetler karşısında sınırlı kaynaklarla daha fazla hizmet sunma baskısı altında bulunan yerel yönetimler hizmetleri etkin, verimli ve zamanında sunabilmek amacıyla başta özelleştirme uygulamaları olmak üzere bilgi ve iletişim teknolojilerinin de hızla gelişimiyle birlikte yeni hizmet sunma yöntemleri uygulamaya başlamışlardır. 1983 sonrası özelleştirme uygulamalarıyla yoğunluk kazanan bu süreç, 2000 sonrası AK Parti hükümetleri döneminde de gerekli hukuksal zeminin kurulmasıyla genişleyerek, uygulanmaya devam ettirilmiştir. Her iki dönemde de yerel hizmetlerin, kamu kuruluşları dışındaki aktörler eliyle sunulmasına büyük ölçüde imkân tanınmıştır.

Yine son dönem yerel yönetim sisteminde özellikle 2000’li yılların başlarından itibaren önem kazanan bir diğer olgu, yerelde karar alma süreçlerine halkın katılımının geliştirilmesi olmuştur. Hem yurttaşlık bilincinin hem de yerel demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesi adına oldukça önemli bir yere sahip olan katılım olgusu, ülkemizde son yıllarda önemli bir kamu politikası olarak gelişim göstermeye başlamıştır. Bu doğrultuda yapılan yasal düzenlemeler ve geliştirilen çeşitli mekanizmalar ile halkın karar alma süreçlerine katılımına imkân verecek bir yönetim yapısı oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Neticede; ülkemizde idari, mali ve ekonomik açıdan ön plana çıkan yerelleşme politikaları, son dönem yerel yönetim reform çalışmalarının belirleyicisi olarak sürecin en önemli yönlendiricisi olmuştur. Dönemin siyasal, toplumsal ve uluslararası konjonktüründe yaşanan gelişmelerle doğrudan ilişki içinde olan söz konusu politikalar, 1980’li yıllarda daha çok ekonomik ve mali açıdan gelişim gösterirken, 2000’li yıllara gelindiğinde ekonomik ve mali açının yanında idari açıdan da ön plana çıkmaya başlamıştır. Geline nokta; yerel yönetimlerin hem zaman hem de kaynak israfına yol açan idari ve mali yapısının rasyonel olarak revize edilmesi amacıyla çeşitli iyileştirmeler yapılmıştır. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişlemiş, hizmetlerin yerinden karşılanması önem kazanmaya başlamış ve idari özerkliğin sağlanmasına yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bunu yerel yönetimler maliyesinde yapılan iyileştirmeler takip etmiş ancak artan ve çeşitlenen ihtiyaçlar karşısında mali yapıda istenilen başarı sağlanamamış, mali özerkliğin tesisinde geleneksel anlayıştan uzaklaşamamıştır. Neticede yerelleşme süreci, yerel hizmetlerin rasyonel bir

şekilde sunulabilmesi için gerekli olan idari özerkliği belli ölçüde beraberinde getirmişse de bu özerkliği kullanabilmenin zorunlu unsuru olan mali kaynaklara sahip olma ve bunları serbestçe harcayabilme özerkliğini beraberinde getirmemiştir.

Bu çerçevede; hâlâ güncelliğini koruyan yerel yönetim reformlarının söz konusu idari ve mali eksiklikler giderilerek yürütülmesinde yarar vardır. Halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimlerin hizmetleri etkin, verimli ve zamanında sunabilmesi için gerekli idari ve mali fonksiyonlara sahip olması; görev, yetki ve sorumluluk açısından güçlendirilmesi, görevleri ile orantılı mali olanaklara kavuşturulması ve bütün bu imkanları kullanabilmenin zorunlu unsuru olan idari ve mali özerkliğin tesis edilmesi gerekmektedir. Nitekim böylece yerelleşme politikaları ile amaçlanan hedeflere ulaşılması mümkündür.

KAYNAKÇA

- Adamolekun, Ladipo (1991); “Decentralization Policies: Problems and Perspectives,” *Asian Journal of Public Administration*, Cilt 1, Sayı 13, s. 67–92.
- Ahmad, Feroz (1996); *Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945- 1980)*, (Çev.: Ahmet Fethi), Hil Yayın, İstanbul.
- Akay, Hale (2016); *Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Süreçler*, Türkiye Avrupa Vakfı, İstanbul.
- Akçakaya, Murat (2017); “Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi,” *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 34, s. 189–220.
- Akgün, Birol (2017); “12 Eylül Döneminde Türkiye (1980-1983),” *Türkiye’nin Siyasal Hayatı*, (Ed.: Âdem Çaylak ve Seyit Ali Avcu), Savaş Yayınevi, Ankara, s. 525- 552.
- Akman, Çiğdem (2015); “Türkiye’de Mali Yerelleşme: Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Teorik, Yasal ve Algı Ölçümüne Dayalı Bir İnceleme,” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Akman, Çiğdem (2018); “Yaklaşım, İlke ve Unsurları Çerçevesinde Mali Yerelleşmeyi Anlamak,” *Tesam Akademi Dergisi*, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, s. 113- 140.
- AK Parti (2002); “Adalet ve Kalkınma Partisi Programı,” <https://www.akparti.org.tr/parti/dosya-arsivi/>, (Erişim Tarihi: 02.02.2021).
- AK Parti (2015); “2002 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi,” <https://www.akparti.org.tr/media/318780/3-kasim-2002-genel-secimleri-secim-beyannamesi-sayfalar.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.02.2021).
- Aksoy, A. Şinasi (1998); “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, s. 3–13.
- Aksu, İsmail Faruk (2012); “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,” *Türk Akademisi Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi Bilgi Notu*, No. 1.
- Akyılmaz, Bahtiyar (1988); “İl Özel İdaresi,” *Türk İdare Dergisi*, Cilt 60, Sayı 379, s. 81- 122.
- Al, Hamza (2002); “Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi,” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

- Al Jazeera Türk; “Portre: Recep Tayyip Erdoğan,” 18.04.2017, (Erişim Tarihi: 15.01.2021).
- Alada, Adalet (1990); "Türk Belediyeciliğine Kronolojik Yaklaşım (1930- 1990)", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME, Ankara, s. 119- 143.
- Altaş, Nurullah (2003); “Küreselleşmenin Dini Anlama Biçimlerine ve Din Öğretimindeki Yeni Yönelişlere Etkisi (Çokkültürcülük Kavramı Etrafında Bir Analiz),” *Dini Araştırmalar*, Cilt 6, Sayı 17, s. 215- 240.
- Anadolu Ajansı; “AK Parti İktidarı 18’inci Yılında,” 02.11.2020, (Erişim Tarihi: 15.01.2021).
- ANAP (1983); "Anavatan Partisi Programı," <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/609>, (Erişim Tarihi: 05.09.2020).
- ANAP (1987); "Anavatan Partisi 29 Kasım 1987 Seçim Beyannamesi," <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/609>, (Erişim Tarihi: 05.09.2020).
- Anayasa Mahkemesi (1988); <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20001.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.11.2020).
- Anayasa Mahkemesi (1991); <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21065.pdf>, (Erişim Tarihi: 28.10.2020).
- Anayasa Mahkemesi (2007a); <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071229-18.htm#:~:text=%C4%B0ptali%20istenen%20f%C4%B1kraya%20g%C3%B6re%20belediyelere,y%C3%B6n%C3%BCnden%20%E2%80%9Cgenel%20g%C3%B6revli%E2%80%9D%20k>, (Erişim Tarihi: 12.02.2021).
- Anayasa Mahkemesi (2007b); <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/01/20080117-16.htm>, (Erişim Tarihi: 10.02.2021).
- Anayasa Mahkemesi (2011); <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/05/20120519-15.htm>, (Erişim Tarihi: 15.04.2021).
- Apan, Ahmet (2006); “AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı 450, s. 29- 41.
- Arıkboğa, Erbay (2013); “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli,” *Yerel Politikalar*, Sayı 3, s. 48- 96.
- Arslan, Nagehan Talat (2010); "Klasik- Neo Klasik Dönüşüm Süreci: “Yeni Kamu Yönetimi”, " *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 2, s. 21– 39.

- Aşık, Süleyman (2018); “*Türkiye’de Demokrasinin Yeniden İnşası Sürecinde Anavatan Partisi (1983-1991)*,” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Ataay, Faruk (2008); “İkinci Kuşak Yapısal Reformlarda Program Arayışları,” *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt 3, Sayı 6, s. 22- 38.
- Atasoy, Veysel (1992); *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul.
- Avcu, Seyit Ali (2017); “Türkiye’de Parti Sisteminin Parçalanması, 1991- 2002,” *Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’nin Siyasal Hayatı*, (Ed.: Âdem Çaylak ve Seyit Ali Avcu), Savaş Yayınevi, s. 627- 646.
- Aydın, Ahmet Hamdi (2017); *Türk Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aydınlı, Halil İbrahim (2004); *Sosyo- Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Aytaç, Fethi (1990); "Belediye Kanunu’nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME, Ankara, s. 86–106.
- Balıkçioğlu, Eda (2019); "Mali Yerelleşme ve Kamu Borcu," *Uluslararası Yönetim, Ekonomi ve Politika Kongresi 2019 Güz Tam Metin Bildiriler Kitabı*, s. 399–408.
- Baltacı, Cemal (2004); "Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri," *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, 9, s. 359–373.
- Barlas, Mehmet (2001); *Turgut Özal’ın Anıları*, Birey Yayıncılık, İstanbul.
- Başbakanlık (2003); *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*,” T. C Başbakanlık, Ankara.
- Batal, Salih (2010); “Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri,” *Mevzuat Dergisi*, Yıl 13, sayı 145.
- Baykal, Ömer (2019); "Türkiye’de Siyasetin Konsolidasyonu: Turgut Özal Dönemi," *Akademik Hassasiyetler*, Cilt 6, Sayı 12, s. 143–179.
- Bayrakçı, Erdal (2012); *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Dizgi Ofset, Konya.
- Bayrakçı, Erdal (2014); *Yerel Yönetimler*, Dizgi Ofset, Konya.
- BBC; “İlk Kez Bir Belediyesine Kayyum Atanan CHP, Bundan Sonra Ne Yapacak?,” 19.12.2019, (Erişim Tarihi: 06.03.2021).

- Bekaroğlu, Edip Asaf (2015); "Post- Laik Türkiye?: Ak Parti İktidarları ve Güncellenen Laiklik Sözleşmesi," *İnsan ve Toplum*, Cilt 5, Sayı 9, s.103- 122.
- Belli, Aziz (2017); "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Değerlendirilmesi," *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, Cilt 9, Sayı 16, s. 101–118.
- Bergh, Sylvia (2004); "Democratic Decentralisation and Local Participation: A Review of Recent Research," *Development in Practice*, Cilt 14, Sayı 6, s. 780–790.
- Berk, Ahmet (2003); "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri," *Sayıştay Dergisi*, Sayı 49, s. 47- 63.
- Bingöl, Yılmaz ve Şener Akgün (2005); "Demokratlıktan Muhafazakâr Demokratlığa: Demokrat Parti İle Adalet ve Kalkınma Partisinin Karşılaştırmalı Bir Analizi," *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 9, s. 1- 33.
- Boex, Jameson, Jorge Martinez-Vazquez ve Michael Schaeffer (2006); "An Assessment of Fiscal Decentralization in Georgia," *Problems of Economic Transition*, Cilt 1, Sayı 49, s. 51–94.
- Bora, Tanıl (2005); "Turgut Özal," *Modern Türkiye 'de Siyasi Düşünce- Liberalizm*, (Ed.: Tanıl Bora ve Murat Gültekinil), İletişim Yayınları, İstanbul, s. 589-601.
- Bostanoğlu, Özer (1990); "Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik," *Amme İdare Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, s. 75–93.
- Bozan, Mehmet (2017); "Üniter Yapıda Merkezîyet ve Âdem-i Merkezîyet Uyumu," *Bartın Üniversitesi İ. İ. B. F. Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, s. 21–40.
- Bozlağan, Recep (2004); "Birleşmiş Milletler Uygulamaları ve Yerel Yönetimler," *Öneri Dergisi*, Cilt 6, Sayı 22, s. 229- 235.
- Canpolat, Hasan (2010); "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi," *Türk İdare Dergisi*, Sayı 467, s. 79- 113.
- Cansever, Niran (2019); "Türk Siyasal Hayatında Yöneten Sağın Bölünmesi: 1990'lı Yıllarda Anavatan Partisi ve Doğru Yol Partisi Karşılaştırmalı Analizi," Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020); https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları_27112018.pdf, (Erişim Tarihi: 24.11.2020).
- Çadırcı, Musa (1993); "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5, s. 3–12.

- Çaha, Ömer (2006); “Merkez Sağın Diğer Aktörleri ve AKP,” *Muhafazakâr Düşünce*, Yıl 3, Sayı 9- 10, s. 9- 21.
- Çalışkan, Abdülkerim ve İsa Sağbaş (2005); “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış,” *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, (Ed.: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Nobel Yayınları, Ankara, s. 321-346.
- Çaylak, Âdem, Güliz Dinç ve Melike Güngör (2017); “Ak Parti Döneminde Türkiye’de Siyaset ve Muhafazakâr Siyasetin Serencamı: 2002’den Günümüze,” *Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’nin Siyasal Hayatı*, (Ed.: Âdem Çaylak ve Seyit Ali Avcu), Savaş Yayınevi, s. 709- 766.
- Çaylak, Âdem ve Hüseyin Baran (2017); “Türkiye’de Kemalist Rejimin Ordu ve Anayasa ile Pekışmesi ve Darbeler Arası Dönem (1960- 1970),” *Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’nin Siyasal Hayatı*, (Ed.: Âdem Çaylak ve Seyit Ali Avcu), Savaş Yayınevi, s. 437-483.
- Çelik, Abdullah (2005); “Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma,” *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 14, s. 145- 159.
- Çelik, Fikret (2017); “28 Şubat Döneminde Türkiye’de Siyaset: AK PARTİ Dönemine Kadar,” *Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’nin Siyasal Hayatı*, (Ed.: Âdem Çaylak ve Seyit Ali Avcu), Savaş Yayınevi, s. 647- 682.
- Çelikyay, Hicran ve Sırma R. Turgut (2011); “Avrupa Birliği Perspektifinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin Yönetişim Dinamikleri,” *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, s. 25-56.
- Çevikbaş, Rafet (2012); “Yeni Kamu Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları,” *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, s.9-32.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; *Akıllı Şehirler Beyaz Bülteni*, https://webdosya.csb.gov.tr/db/cbs/menu/akillisehirlerkitap_20190311022214_20190313032959.pdf, (Erişim Tarihi 07.05.2021).
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2019); *2020- 2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı*, <https://www.akillisehirler.gov.tr/basarili-ornekler/>, (Erişim Tarihi: 07.05.2021).
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2021); <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>, (Erişim Tarihi: 10.03.2021).
- Çiçek, Atıl Cem (2018); “Türk Siyasal Hayatında “Toplayıcı” Bir Parti Olarak Anavatan Partisi (1983-1989),” *MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 16, Sayı 4, s. 73-98.
- Çiftçinar, Remzi (2006); “Yeni İl Özel İdaresi Yasası’na Eleştirel Bir Bakış,” *Yasama Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, s. 123- 145.

- Dağı, İhsan (2016); "Özal'lı Yıllarda Türk Siyaseti: İnsan Hakları, Demokratikleşme ve Avrupa Birliği," *Özal'lı Yıllar*, (Der.: İhsan Sezal ve İhsan Dağı), Beta Yayıncılık, İstanbul, s. 205- 223.
- Dilbirliği, Muhterem (1995); "Belediye Şirketleri," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 2, s. 65- 80.
- Dönmez, Mustafa (1995); "Türkiye'de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi," *Türk İdare Dergisi*, Sayı 406, s. 165–174.
- Dönmez, Mustafa (1998); "Cumhuriyet'in 75 inci Yılında İl Özel İdareleri," *Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz*, (Ed.: Hasan Canpolat), Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, s. 11- 53.
- DPT (2000); *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_Kuresellesme.pdf, (Erişim Tarihi: 25.12.2020).
- DPT (2001); *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_YerelYonetimler.pdf, (Erişim Tarihi: 24.11.2020).
- Dursun, Davut (2018); *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- DW; "AKP'ye Kapatma Davası Açıldı," 14.03.2008, (Erişim Tarihi: 12.01.2021).
- Eke, Ali Erkan (1985); "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye," *Amme İdare Dergisi*, Cilt 18, Sayı 4, s. 41-62.
- Eken, Musa (2005); "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru," *Amme İdare Dergisi*, Cilt 38, Sayı 1, s. 113- 130.
- Eken, Musa ve Bilal Eryılmaz (1990); "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları," *Türk İdare Dergisi*, Sayı 387, s. 55- 99.
- Elvan, Lütfi (2017); "Akıllı Şehirler: Lüks Değil İhtiyaç," *İTÜ Vakfı Dergisi*, Sayı 77, s. 6- 9.
- Emini, Filiz Tufan (2009); "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri," *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 16, Sayı 2, s. 31- 48.
- Emrealp, Sadun (1996); "Türkiye'de Yerel Yönetimler," *Yüzyıl Biterken Cumhuriyet Dönemi Ansiklopedisi 15*, İletişim Yayınları, s. 1481- 1498.
- Emrealp, Sadun (2005); *Yerel Gündem 21 El Kitabı*, IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını, İstanbul.
- Emrealp, Sadun (2010); *Türkiye'nin Katılımcı- Demokratik Yerel Yönetişim Modeli Olarak Dünyaya Armağanı: Kent Konseyleri*, UCLG- MEWA Yayını, İstanbul.

- Erbay, Yusuf (1998); “Küreselleşen Dünyada Türkiye,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı 421, s. 297–308.
- Erdoğan, Oğuzhan (2019a); “Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Trabzon Büyükşehir Belediyesi Örneği,” *BEÜ İİBF AİD*, Cilt 4, Sayı 2, s. 295- 310.
- Erdoğan, Oğuzhan (2019b); Belediyelere Kayyum Atanması Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı 488.
- Erdoğan, Recep Tayyip (2004); Uluslararası Muhafazakarlık ve Demokrasi Sempozyumu Açılış Konuşması,” *Uluslararası Muhafazakarlık ve Demokrasi Sempozyumu*.
- Erençin, Arif (2006); “Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 15, Sayı 1, s. 17- 29.
- Ersoy, Melih (1989); “Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri,” *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, s. 45- 66.
- Eryılmaz, Bilal (1988); “Türkiye’de Köy ve Mahalle Muhtarlarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 378, s. 465–476.
- Eryılmaz, Bilal (1989); “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı 382, s. 17- 59.
- Eryılmaz, Bilal (1995); “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 2, s. 89- 92.
- Eryılmaz, Bilal (2002); “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 11, Sayı 3, s. 6–21.
- Eryılmaz, Bilal (2019); *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Esen, Kasım (2013); "Hükümet Uygulamalarına Göre İdarenin Geliştirilmesi ve Mülkî İdare," *İdarecinin Sesi Dergisi*, s. 8–12.
- Ete, Hatem (2020); “Erdoğan ve AK Parti’nin İktidar Serüveni,” <https://www.perspektif.online/erdogan-ve-ak-partinin-iktidar-seruveni-2/>, (Erişim Tarihi: 04.01.2021).
- Falleti, Tulia G. (2005); “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective,” *American Political Science Review*, Cilt 3, Sayı 99, s. 327–346.
- Fedayi, Cemal (2004); “AKP’nin Siyasal Kimliği Üzerine: Kimlik Arkadan Gelsin,” *Muhafazakâr Düşünce*, Cilt 1, Sayı 1, s. 149- 163.
- Fırat, A. Serap (1998); “Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 7, Sayı 1, s. 78- 90.

- Gazete Duvar; “Kayyım Uygulaması Hukuka ve Anayasaya Aykırı,” 21.08.2019, (Erişim Tarihi: 08.03.2021).
- Gazete Karınca; “HDP Yönetimindeki Karaçoban Belediyesi’ne Kayyum,” 02.03.2021, (Erişim Tarihi: 06.03.2021).
- Gelir İdaresi Başkanlığı (2020); https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_10.xls.htm, (Erişim Tarihi: 22.11.2020).
- Gelir İdaresi Başkanlığı (2020); https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm, (Erişim Tarihi: 23.11.2020).
- Gençoğlu, Mustafa (2011); “1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma,” *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 29–50.
- Geray, Cevat (1990); “Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem (1945- 1960),” *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME, Ankara, s. 217–224.
- Geray, Cevat (2001); “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 4, s. 7- 22.
- Giddens, Anthony (2000); *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*, (Çev.: Osman Akınhay), Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- Gökbayrak, Şenay (2003); *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri*, Mülkiyeler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara.
- Gökçe, Orhan ve Erol Turan (2008); “Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları,” *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 8, Sayı 15, s. 175- 200.
- Görmez, Kemal (1993); “Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 1, s. 19- 29.
- Görmez, Kemal (1997); *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara.
- Göymen, Koray (1999); “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, *Amme İdare Dergisi*, Cilt 32, Sayı 4, s. 67–83.
- Gözler, Kemal (2013); “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?,” *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, s. 37- 82.
- Gözler, Kemal (2018); *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

- Gül, Hüseyin ve Seda Batman (2013); “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolen Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa,” *Yerel Politikalar*, Sayı 3, s. 7- 47.
- Güler, Birgül Ayman (1997); “Küreselleşme ve Yerelleşme,” *Çağdas Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 3, s. 62–77.
- Güler, Birgül Ayman (2000); “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?,” *Çağdas Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, s. 14–29.
- Güler, Birgül Ayman (2002); “Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu,” *Emek ve Araştırma Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, s. 21–38.
- Güler, Birgül Ayman (2003); *Devlette Reform*, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/devletreformu.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.06.2021).
- Güler, Birgül Ayman (2012); “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine,” *YAYED*, <http://www.yayed.org/id256-incelemeler/butunsehir-yasasi-uzerine.php#.YFuikGQza3I>, (Erişim Tarihi: 15.03.2021).
- Güler, Birgül Ayman (2016); “Kayyım Değil Görevlendirme,” <https://www.aydinlik.com.tr/kayyim-degil-gorevlendirme>, (Erişim Tarihi: 16.03.2021).
- Güler, Birgül Ayman (2018); *Türkiye'nin Yönetimi*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Günal, Alpay, Senem Atvur ve Kadriye Okudan Dernek (2014); “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi,” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 3, s. 55-70.
- Güngör, Hayerettin (2017); “Terör Suçu Nedeniyle Belediye Başkanı Görevlendirmesi (KAYYUM),” *Türkiye Belediyeler Birliği*, Sayı 827- 28, s. 22- 8.
- Gürkan, Aslı, Serdar Yılmaz ve Ghazia Aslam (2010); How- To Note: A Framework for the Assessment of Political Decentralization," World Bank Other Operation Studies, The World Bank, No: 124, s. 1-12.
- Heper, Metin (1985); Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler,” *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1- 3, s. 171-180.
- Heper, Metin (2006); *Türkiye’de Devlet Geleneği*, Doğu Batı Yayınları.
- Hossain, Awal (2007); “Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh,” *International Journal of Organization Theory & Behavior*, Cilt 10, Sayı 1, s. 1–43.

- Hürriyet Gazetesi; “*Adalet ve Kalkınma Partisi Kuruldu,*” 14.08.2001, (Erişim Tarihi: 10.01.2021).
- Hürriyet Gazetesi; “*Erdoğan 'Acil Eylem Planı'nı açıkladı,*” 16.11.2002, (Erişim Tarihi: 20.01.2021).
- Hürriyet Gazetesi; “*AKP Kapatılmadı,*” 30.07.2008, (Erişim Tarihi: 12.01.2021).
- Kadirbeyoğlu, Zeynep ve Bilgesu Sümer (2012); “The Neoliberal Transformation of Local Government in Turkey and the Contracting Out of Municipal Services: Implications for Public Accountability,” *Mediterranean Politics*, Cilt 17, Sayı 3, s. 340–357.
- Kalabalık, Halil (1999); “Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı 425, s. 61–103.
- Karaarslan, Mehmet (2008); *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Karasu, Koray (2017); “Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezileşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi,” *Memleket Siyaset ve Yönetim Dergisi*, Cilt 12, Sayı 28, s. 81–110.
- Karcı, Şükrü Mert (2010); “*Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu,*” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Karpat, Kemal (2010); *Türk Demokrasi Tarihi*, Timaş Yayınları, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (1992); “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 1, Sayı 2, s. 9- 14.
- Keleş, Ruşen (1995); “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 1, s. 3- 14.
- Keleş, Ruşen ve Can Giray Özgül (2017); “Belediye Organlarına “Kayyım” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme,” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 72, s. 299- 313.
- Keleş, Ruşen (2019); *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İzmir.
- Keyman, Uysal (2009); “Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler,” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, s. 273- 286.
- Kılıçoğlu, A. Yüksel (1998); “Cumhuriyet’in 75. Yılında Belediyeler,” *Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz*, (Ed.: Hasan Canpolat), Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, s. 57–112.
- Kırıışık, Fatih (2013); “Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye’de

- Uygulanabilirliği,” *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri*, No 5, s. 1- 21.
- Kırışik, Fatih ve Özcan Sezer (2006); “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 15, Sayı 2, s. 5–30.
- Koçak, Hüseyin (2009); “Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi ve Kentsel Yaşam,” *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 10, s.133–142.
- Koçdemir, Kadir (2000); “Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı 429, s.147- 169.
- Koyuncu, Emre (2012); “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi,” *TEPAV*, Politika Notu.
- Koyuncu, Emre ve Selçuk Sertesin (2012); “Yerelleşmede Bir İleri İki Geri,” *TEPAV*, Yerel Yönetim Reformu Tartışma Dizisi/ Politika Notu- 5.
- Köker, Levent (1995); “Turgut Özal: Siyasi İdeolojik Bir Portre,” *Yüzyıl Biterken Cumhuriyet Dönemi Ansiklopedisi 11*, İletişim Yayınları, s. 203- 206.
- Köker, Levent (1996); “Anavatan Partisi,” *Yüzyıl Biterken Cumhuriyet Dönemi Ansiklopedisi 15*, İletişim Yayınları, s. 1253- 1257.
- Köksal, Tunay (1993); “Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Üzerine,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 5, s. 37- 41.
- Köse, Ömer (2003); “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı 49, s. 3–46.
- Kösecik, Muhammet (2019); “Özal’ın Kamu Yönetimi Vizyonu,” *researchgate.net*, (Erişim Tarihi: 10. 10. 2020), s.19–56.
- Kpentey, Sarah B. (2019); “Local Government and Participation In Ghana,” *Academic Review of Humanities and Social Sciences*, Cilt 2, Sayı 2, s. 168–188.
- Kristol, Irving (1968); “Decentralization for What?,” *The Public Interest*, Cilt 11, s. 17–25.
- Küçük, Hülya ve Çağatay Alan (2017); “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik,” *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar*, (Ed.: Mahmut Güler ve Menaf Turan), Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Lamba, Mustafa (2014); “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekeçler Üzerine Bir İnceleme,” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 3, s. 135- 152.

- Lane, Jan- Erik (2002); *New Public Management*, <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/42638/1/102.Jan-Erik%20Lane.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.06.2021).
- Limoncelli, Thomas A., Christina J. Hogan ve Strata R. Chalup (2007); *The Practice of System and Network Administration*, Lumeta Corporation, Boston.
- Lucy, William H., Dennis Gilbert ve Guthrie S. Birkhead (1977); "Equity in Local Service Distribution," *Public Administration Review*, Cilt 37, Sayı 6, s. 687–697.
- Mardin, şerif (1997); "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri," *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, (Der.: Mümtaz’er Türköne ve Tuncay Önder), İletişim Yayınları, İstanbul, s.34- 76.
- Marmara Belediyeler Birliği (2015); *Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Çalıştay Raporu, İstanbul.
- Miller, Keith L. (2002); "Advantages & Disadvantages of Local Government Decentralization," Caribbean Conference on Local Government & Decentralization, s. 1–17.
- Milliyet Gazetesi; "DYP- SHP Resmen Ortak," 20.11.1991, (Erişim Tarihi: 28.09.2020).
- Mullins, R. Daniel (2007); "Local Budget Process," *Local Budgeting*, (Ed.: Anwar Shah), Public Sector Governance and Accountability Series, s. 213- 268.
- Mumcu, Ceyhan ve Halil Ünlü (1990); "İdare Hukuku Açısından Belediye Kanunu," *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.ř. ve IULA-EMME, Ankara, s. 107–118.
- Mutlu, Ahmet (2015); "İl Özel İdareleri," *Yerel Yönetimler*, (Ed.: Kemal Görmez), Orion Kitabevi, s. 117–141.
- Nalbant, Atilla (1996); "Üniter Devlet, Bölge ve Bölgesel Devlet," Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Neyapti, Bilin (2005); "Equalization via Fiscal Decentralization," Turkish Economic Association, <http://www.tek.org.tr/dosyalar/Bilin-2.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.05.2020).
- Oates, Wallace E. (1993); "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal*, Cilt 40, Sayı 2, s. 237–243.
- Odabaş, Hakkı (1999); "Türkiye’de Belediye Hizmetlerini Özelleştirme Yöntemleri ve Uygulamaları," *Afyon Kocatepe Üniversitesi*, s. 199- 216.

- Oktay, Tarkan (2016); “6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma,” *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 1, s. 71- 131.
- Ortaylı, İlber (1976); “Osmanlı Kadı’sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine,” *Amme İdare Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, s. 95–107.
- Ortaylı, İlber (1990); “Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras,” *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME, Ankara, s. 63–74.
- Ortaylı, İlber (2008); *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara.
- Ökmen, Mustafa (2003); “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme,” *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 1, s. 117–139.
- Ökmen, Mustafa (2005); “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler,” *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1: Reform*, (Ed.: Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, s. 539-564.
- Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak (2010); *Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Ökmen, Mustafa ve Uluç Çağatay (2014); “Kamu Hizmeti- Yerel Hizmet İlişkisi ve Açılımları Üzerine Notlar,” *Yerel Politikalar Dergisi*, Sayı 6, s.77–104.
- Önder, Özgür (2013); “Yerelleşme ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel Katılım,” *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 9, Sayı 18, s. 311–326.
- Öner, Şerif (1997); “Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal- Siyasal ve Ekonomik Analizi,” *Türk İdare Dergisi*, Cilt 69, Sayı 141, s. 211- 226.
- Örselli, Erhan ve Akbay, Can (2019); “Teknoloji ve Kent Yaşamında Dönüşüm: Akıllı Kentler,” *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 228- 241.
- Övgün, Barış (2016); “Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?,” *Mülkiye Dergisi*, Cilt 40, Sayı 3, s. 159- 179.
- Övgün, Barış (2017); “Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AKP) Reform Düşüncesi,” *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 4, s. 385- 391.
- Özdemir, Ali Tamer (2011); “Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 83, s. 31- 56.

- Özdemir, Biltekin (1991); “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler,” *VII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü ve Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, s. 312- 325.
- Özdemir, Hikmet (2014); *Turgut Özal*, Doğan Kitap, İstanbul.
- Özdenkoş, Demet (1999); “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında-Görev Bölüşümü,” *G. Ü. İ. İ. B. F. Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, s. 77–95.
- Özel, Mehmet (2000); “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet),” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 3, s. 25- 43.
- Özel, Mehmet (2001); “Avrupa Birliği’nde Bölgeselleşme ve Türkiye,” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Özel, Mehmet ve Feramuz Güçlü (2014); “Yönetimde Yeni Paradigma Çağında Katılımcı Demokrasi ve Yerel Yönetimler,” *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, s. 98- 118.
- Özer, Burak (2019); “Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Muhafazakârlık Anlayışı Üzerine Bir Değerlendirme,” *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, s. 43- 59.
- Özer, Mehmet Akif (1997); “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı 59, s. 3–46.
- Özer, M. Akif (2013); “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri,” *Yerel Politikalar*, s. 97- 126.
- Özkazanç, Alev (1996); “Türkiye’de Yeni Sağ,” *Yüzyıl Biterken Cumhuriyet Dönemi Ansiklopedisi 15*, İletişim Yayınları, s. 1218- 1224.
- Öztekin, Ali (2018); *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Panizza, Ugo (1999); “On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence,” *Journal of Public Economics*, Cilt 74, s. 97–139.
- Pıtırılı, Ali (1989); “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı 383, s. 59- 72.
- Polatoğlu, Aykut (1985); “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli,” *Amme İdare Dergisi*, Cilt 18, Sayı 4, s. 27-40.
- Rondinelli, Dennis (1999); “What is Decentralization?” *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, s. 2-5.
- Sabah Gazetesi; “Cumhurbaşkanı Erdoğan’dan 3 Kasım Mesajı,” 03.11.2018, (Erişim Tarihi: 15.01.2021).

- Safi, İsmail (2005); “*Türkiye’de Muhafazakârlığın Düşünsel- Siyasal Temelleri ve “Muhafazakâr Demokrat” Kimlik Arayışı,*” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Sakallıoğlu, Ümit Cizre (1996); “1983-1994: Türkiye’nin Siyasal Parti Topoğrafyası,” *Yüzyıl Biterken Cumhuriyet Dönemi Ansiklopedisi 15*, İletişim Yayınları, s. 1248- 1252.
- Sarısu, Ayhan (2008); “Hükümetlerimiz ve Özelleştirme Uygulamaları I,” *Yaklaşım Dergisi*, Sayı 190, s. 213-220.
- Savaşkan, Osman (2017); “2000 Sonrası Türkiye’inde Yerelleşme Reform Süreçleri,” *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 4, s. 866–886.
- Sepulveda, Cristian ve Jorge Martinez Vazquez (2011); “The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Equality,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, Cilt 29, Sayı 2, s. 321–343.
- Sevimli, Kemal Can (2018); “*Demokratikleşme Perspektifinden Adalet ve Kalkınma Partisi İktidarı,*” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1996); “Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremaneti’nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, s. 75–82.
- Sezer, Özcan (2008); “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme,” *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 8, s. 147–171.
- Simamora, Jusuf Rhoni (2011); “Decentralisation, Participation, Downward Accountability: The case of Indonesia,” Erasmus University Institute of Social Studies, Netherlands.
- Sobacı, M. Zahid (2005); “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 4, s. 31- 50.
- Sunay, Cengiz (2008); “Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi,” *Yerel Siyaset*, Okutan Yayıncılık, İstanbul, s. 15–36.
- Şahin, Ali (2007); “Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi,” *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 7, Sayı 14, s. 47- 76.
- Şahin, Bican (2013); “Farklılık, Hoşgörü ve Ak Parti İktidarı: Gezi Parkı Sürecinin Düşündürdükleri,” *Liberal Düşünce*, Yıl 18, Sayı 71, s. 161- 169.
- Şencan, Hüdayi (2006); “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun,” *Yasama Dergisi*, Sayı 1, s. 96- 128.

- Şener, Bülent ve Çağrı D. Çolak (2015); “Türkiye’de Yeni Sağ’ın Kamu Yönetimi Anlayışı: Turgut Özal ve ANAP,” *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 3, Sayı 18, s. 393–417.
- Şengül, Ramazan (2014); *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Şinik, Bilal (2009); “Türkiye’de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 18, Sayı 3, s. 1- 22.
- Tan, Mehmet (2015); “Merkezileşme/Yerelleşme- Katılımcı Demokrasi İlişkisi Bağlamında Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Yetki Paylaşımına İlişkin Yaklaşımlar: Karşılaştırmalı Bir Analiz,” *13. KAYFOR Kamu Yönetimi Kongresi Bildiriler Kitabı*, s. 1580-1606.
- Tanör, Bülent (2008); “Siyasi Tarih (1980-1995),” *Bugünkü Türkiye 1980-2003*, (Der.: Sina Akşin), Cem Yayınevi, İstanbul, s. 28- 164.
- TBMM (1983); TBMM Tutanak Dergisi, Cilt 1.
- TBMM (2014a); *Başbakanlarımız ve Genel Kurul Konuşmaları*, (Ed.: İrfan Neziroğlu ve Tuncer Yılmaz), TBMM Basımevi, Cilt 8.
- TBMM (2014b); *Başbakanlarımız ve Genel Kurul Konuşmaları*, (Ed.: İrfan Neziroğlu ve Tuncer Yılmaz), TBMM Basımevi, Cilt 9.
- TBMM (2018); Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem 27, Yasama Yılı 2.
- Tekeli, İlhan (1983); “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi,” *Amme İdare Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, s. 3–22.
- Tekeli, İlhan (1990); “Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyinin Değerlendirilmesi Üzerine,” *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME, Ankara, s. 44–56.
- Tekeli, İlhan (2009); *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923- 1990)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İlhan ve İlber Ortaylı (1978) *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, (Ed.: Ergun Türkcan), Türk İdareciler Derneği, Ankara.
- Tekeli, İlhan ve Selim İlkin (2003); *Avrupa Birliği, Türkiye ve Yerellik*, IULA-EMME, İstanbul.
- The World Bank (2001); *Decentralization In The Transition Economies: Challenges And The Road Ahead*, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia.
- Tocqueville, Alexis De (1962); *Amerika’da Demokrasi*, (Çev.: Taner Timur), Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul.

- Toksöz, Fikret, Ali Ercan Özgür, Öykü Uluçay, Levent Koç, Gülay Atar ve Nilüfer Akalın (2009); *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Topal, Aylin (2012); “Uneven Access to Local Power: Entrepreneurial Domination in the Design of Local Development in Chihuahua, Mexico,” *International Journal of Urban and Regional Research*, Cilt 36, Sayı 6, s. 1166–1182.
- Toprak, Zafer (1990); “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Şehremaneti,” *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME, Ankara, s. 75–84.
- Tortop, Nuri (1985); “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler,” *Amme İdare Dergisi*, Cilt 18, Sayı 4, s. 3- 12.
- TRT Haber (2020); “Cumhurbaşkanı Erdoğan: Yerel Yönetimler Reformu Yasama Yılında Gündeme Gelecek,” 20.08.2020, (Erişim Tarihi: 10.02.2021).
- Türk Dil Kurumu (TDK), <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 10.04.2020)
- Türkoğlu, İrfan (2009); *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Uluç, A. Vahap (2014); “Liberal- Muhafazakar Siyaset ve Turgut Özal’ının Siyasi Düşüncesi,” *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 12, Sayı 23, s. 107–140.
- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir (2004); *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Usta, Aydın (2014); “Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Dengeli Sonuç Kartı Uygulamaları: Belediyeler Üzerine Bir Araştırma,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 23, Sayı 1, s.15–37.
- Work, Robertson (2002); “Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development,” *Philippine Journal of Public Administration*, Cilt 46, s. 1–24.
- Varol, Çiğdem (2017); “Sürdürülebilir Gelişmede Akıllı Kent Yaklaşımı: Ankara’daki Belediyelerin Uygulamaları,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 26, Sayı 1, s. 43- 58.
- Yalçındağ, Selçuk (1995); “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, s. 3–19.
- Yaslıkaya, Refik (1997); “Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Rolü: Türkiye Örneği,” Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- Yaslıkaya, Refik (2018); “Merkezeleşme ve Yerelleşme Tartışmaları Bağlamında Türk Yerel Yönetim Sisteminde Yaşanan Son Gelişmeler (2012- 2018

- Arası),” *Economic and Social Studies*, (Ed.: H. Özudoğru, M. Mulalıç ve T. Çetin), Riga: Lambert Academic Publishing, s. 240- 263.
- Yaylı, Hasan (2015); “Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi,” *Yerel Yönetimler*, (Ed.: Kemal Görmez), Orion Kitabevi, Ankara, s. 27- 81.
- Yaylı, Hasan ve Yusuf Can Gönültaş (2018); “Türkiye’de İdareler Arası İlişkide Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri,” *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları*, (Ed.: Mehmet Mecek, Bekir Parlak ve Emin Atasoy), Nobel Yayınevi, Ankara, s. 803- 813.
- Yayman, Hüseyin (2000); “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri,” *G. Ü. İ. İ. B. F.*, 135–156.
- Yayman, Hüseyin (2005); “*Türkiye’nin İdari Reform Politikası*,” Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yazıcıoğlu, Recep (1992); “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 1, Sayı 2, s. 15–26.
- Yetkin, Çetin (2014); *Karşı Devrim (1945- 1950)*, Kilit Yayınları, Ankara.
- Yıldırım, Selahattin (1990); “Yerel Yönetim ve Demokrasi,” *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME, Ankara, s. 7–43.
- Yıldırım, Uğur (2004); “Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 4, s. 19- 37.
- Yıldırım, Uğur, Aziz Belli, Nuh Ateş ve Mehmet Sabri Kılıç (2014); “AB Yerel Yönetim Anlayışının Yerele Yansımaları: K.Maraş Belediyeleri Örneği,” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 2, s. 1- 19.
- Yıldırım, Uğur, Zehra Gül, Soner Akın ve Hüseyin Çiftçioğlu (2016); “AB Yerel Yönetim Anlayışı: Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi Örneği,” *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 9, Sayı 43, s. 2265- 2292.
- Yıldız, Ahmet (2004); “Ak Partinin “Yeni Muhafazakâr Demokrasi””: Türkiye Siyasetinde Adlandırma Problemi,” *Liberal Düşünce*, Yıl 9, Sayı 34, s. 5- 12.
- Yılmaz, Abdullah ve Tahsin Güler (2016); “2000’li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri,” *Türk Siyasal Hayatında Ak Parti Dönemi*, (Ed.: Seyfettin Aslan ve Yılmaz Demirhan), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 5- 42.
- Yılmaz, Osman (2001); *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, Devlet Planlama Teşkilatı.

Yusoff, Muhammad Agus, Athambawa Sarjoon, Azmi Awang ve Dori Efendi (2016); “Conceptualizing Decentralization and Its Dimensions,” *International Business Management*, Cilt 10, Sayı 6, s. 692-701.

Zengin, Ozan (2014); “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi,” *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 2, s. 91- 116.

Zürcher, Erik Jan (2000); *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*, (Çev.: Yasemin Saner Gönen), İletişim Yayınları, İstanbul.

<https://www.lexico.com/definition/decentralization>, (Erişim Tarihi: 10.04.2020).



ÖZ GEÇMİŞ

Rabia Büyükpınar, ilk ve ortaöğretimini ve lise eğitimini Sivas'ta tamamlamıştır. 2018 yılında Kırıkkale Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünden mezun olmuştur. Aynı yıl Kocaeli Üniversitesi'nde başladığı yüksek lisans eğitimine 2021 yılı itibariyle Bülent Ecevit Üniversitesi'nde devam etmektedir.

