

T. C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN
TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ STRATEJİK YÖNETİM
POLİTİKALARININ MUKAYESELİ DEĞERLENDİRİLMESİ**

Doktora Tezi

SALİH BATAL

İstanbul, 2010

T. C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN
TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ STRATEJİK YÖNETİM
POLİTİKALARININ MUKAYESELİ DEĞERLENDİRİLMESİ**

Doktora Tezi

Salih BATAL

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hülya BAYKAL

İstanbul, 2010

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

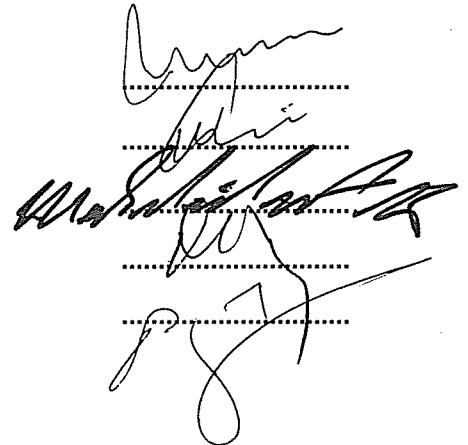
KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YRD.YÖNT.
Bilim Dalı Doktora öğrencisi SALİH BATAL ın YEREL YÖNETİM AÇISINDAN
TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ STRATEJİK YÖNETİM POLİTİKALARININ
MUKAYESELİ DEĞERLENDİRİLMESİ adlı tez çalışması ,Enstitümüz Yönetim
Kurulunun 24.03.2010 tarih ve 2010-5/31 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından
oybirliği/oyçokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 21.1.09 2010

- 1) Tez Danışmanı : PROF. DR. FERİDE HÜLYA BAYKAL
2) Jüri Üyesi : PROF. DR. NALAN GÜREL
3) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. MASUM TÜRKER
4) Jüri Üyesi : PROF. DR. ORHAN İŞCAN
5) Jüri Üyesi : PROF.DR. OSMAN ÖZSOY



ÖZET

Değişimin bir yaşam biçimine dönüştüğü günümüzde, değişim dinamikleri, bütün kurumsal sistemleri daha demokratik, şeffaf ve etkin olmaya yöneltmektedir. Kamu yönetiminin yeniden tanımlanmasına yol açan bu değişim ve dönüşüm süreci, sistematikleştirilme taleplerini de beraberinde getirmiş ve yerel yönetimleri, stratejik yönetim anlayışının temel öğelerinden biri olarak kabul etmiştir.

Günümüzde yerel yönetimler, ülkelerin çoğunda, anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özelliği ile ülkelerin yönetim sistemleri içerisinde her geçen gün ağırlıklarını arttırmaktadırlar. 21. yy'da yerel yönetimlerin, etkin yönetim anlayışına en uygun yönetim kurumları olduğu herkesçe kabul görmektedir. Özellikle uluslararası örgütlerden biri olan AB'de bu konu sıkça gündeme getirilmekte ve yerel yönetimlerin daha demokratik ve verimli hizmet üreten bir yönetim birimi haline getirilmesine ilişkin kararlar alınmakta, ilkeler benimsenmektedir. Bu doğrultuda AB, yerellik ilkesini bütün birliği etkileyecek bir biçimde, genel bir ilke olarak benimsemiş ve AYYÖŞ'yi kabul ederek üye ülkelerce de benimsenecek ortak bir yerel yönetim politikası oluşturmaya çalışmıştır.

Ülkemizde de yerel yönetimlerin önemi giderek artmaktadır. Son dönemde, AB'ye tam üyelik görüşmelerinin yoğunlaştığı süreçte, yerel yönetimlere yönelik ciddi reform çalışmaları gündeme gelmiş ve bu alanda birçok yasal düzenlemeye gidilmiştir. Yerel yönetimlerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5393 sayılı Belediye, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile oluşturulmak istenen anlayış değişikliği mevzuata yansıtılmıştır. Bu kanunlar ile tüm kamu kurumlarında olduğu gibi nüfusu 50.000'i geçen belediyelerde de stratejik planlama yapılması bir zorunluluk haline getirilmiştir.

Belediyeler, ilk stratejik planlarını 2006 yılından itibaren yapmaya başlamışlardır. Stratejik planların, misyon-vizyon odaklı, kurumun stratejik hedeflerini, faaliyet ve projeler ile kaynaklarını, performans ölçütlerini kapsayacak bir şekilde hazırlanması öngörülmüştür.

ABSTRACT

At the present day when the change turning into a life style, change dynamics head all institutional systems to be more democratic, transparent and active. The process of this change and transformation engendering the redefined of public administration has the systematized demands its train, and has accepted local administrations as one of the basic elements of strategic management concept.

Today, local administrations are increasing the weight more and more within the management systems of countries by the characteristic of being democratic and autonomous institution ordered constitutionally in most countries. In the 21st century, it is accepted that local administrations are the most proper management institutions for understanding of active management. Especially, in European Union, one of the international organizations, this issue is often brought up, and some decisions have been taken about unionizing management units that local administrations produce a more democratic and efficient service, the principles are adopted. Accordingly, EU has adopted the subsidiarity principle as a general principle in a way to impressive the whole union, and has tried to formed a common local administration policy that will be adopted by member countries by accepting Europe Local Administration Autonomy Condition.

The significant of local administrations is increasing in our country. Recently, in the process of EU full membership negotiations being the major , serious reform studies about local administrations have brought up and a lot of legal arrangement had been gone in this area. In local administrations, understanding change that is wanted to form has been reflected to legislation with law no 5018 Public Financial Management and Control Law, law no 5216 Metropolitan Municipality, law no 5393 Municipality, law no 5355 Local Administration Association.

Doing strategic plan has been necessity for the municipalities with a population of 50.000 like all public institutions upon these laws. Municipalities have been doing their first strategic plans since 2006. It has been predicted that strategic plans should be prepared as mission and vision-focused and in a way to cover the strategic purposes and targets of the institution, its sources with activities and projects, and its performance criteria.

ÖNSÖZ

Çağımızın en çarpıcı özelliklerinden biri değişimdir. Bütün dünyadaki bu değişim tüm hızıyla yaşanmaktadır. Yaşanan değişim teknoloji başta olmak üzere ekonomik, sosyal, siyasi, kültürel hatta ahlaki boyutta kendini göstermektedir. İnsanlar kendilerini bu değişime uydurmaya çalışıp değişimin bir parçası olma süreciyle karşı karşıya kalmışlardır. Aynı durum gerek özel gerekse kamu örgütleri için de söz konusudur. Çünkü değişimin beraberinde getirdiği belirsizlik, örgütleri yok olma tehlikesiyle karşı karşıya bırakmaktadır. Özellikle teknolojik yenilikler başta olmak üzere, kurumların dış çevresindeki tüm değişiklikler sürekli gözden geçirilmeli ve kurumların bu değişikliklere ayak uydurarak kendilerini yenilemeleri sağlanmalıdır.

Türkiye’de ve dünyanın birçok ülkesinde merkezi yönetimin daha ağırlıklı bir şekilde uygulandığı genel kabul görmektedir. Ancak son dönemde yaşanan hızlı değişimler; demokratikleşme, merkezi yapıdan uzaklaşma, yerellik gibi yeni olgular yönetim sistemlerini çok yakından etkilemekte olup, yeni gelişmeler karşısında, yönetim sistemlerinin yeniden düzenlenmesini bir zorunluluk haline getirmiştir. Söz konusu süreçte özellikle de geleneksel kamu yönetimi anlayışının halkın beklentilerini karşılayamaması nedeniyle önemini yitirmeye başlaması ve yerine Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırılan bir anlayışın benimsenmesi, yerel yönetimleri günümüzün en önemli konularından biri haline dönüştürmüştür. Bütün bu gelişmeler içerisinde yerel yönetimlerin önemi her geçen gün biraz daha fazla artarken stratejik planlama, performans denetimi, performans esaslı bütçeleme, toplam kalite yönetimi, yönetişim, değişim mühendisliği, yönetime katılım, kamu mali yönetimi, e-Devlet, bilişim teknolojileri, insan kaynakları yönetimi, müşteri odaklı yönetim gibi modern yönetim teknikleri ile ülkemizi 21 yy. kamu yönetimi anlayışına taşımaktadır.

Bu tez çalışmasının hazırlanmasında bana her konuda yardımcı olan ve desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen, tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Hülya BAYKAL’a, tüm öğrenim hayatım boyunca hep yanımda oldukları için saygıdeğer aileme ve gösterdiği sabır ve anlayışından dolayı Sayın Neşe AYDIN’a teşekkürlerimi sunarım...

Salih BATAL

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
ÖZET	i
ABSTRACT	i
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	xii

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ	1
1. YEREL YÖNETİM, STRATEJİK YÖNETİM VE AVRUPA BİRLİĞİ KAVRAMLARI	5
1.1. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Ayırımı	6
1.1.1. Merkezden Yönetim	7
1.1.1.1 Siyasi Bakımdan Merkezi Yönetim	7
1.1.1.2. İdari Bakımdan Merkezi Yönetim	8
1.1.2. Yerinden Yönetim	8
1.1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim	9
1.1.2.2. İdari Yerinden Yönetim	9
1.1.2.2.1. Coğrafi Yerinden Yönetim	10
1.1.2.2.2. Fonksiyonel Yerinden Yönetim	10
1.1.3. Yerel Yönetim Kavramı (Coğrafi Yerinden Yönetim)	11
1.1.3.1. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Kökenleri	12
1.1.3.1.1. Klasik Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler	14
1.1.3.1.2. Tanzimat'tan Sonra Yerel Yönetimler	15
1.1.3.1.3. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler	16
1.1.3.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	18
1.1.3.2.1. Siyasal Nedenler	18
1.1.3.2.2. Yönetimsel Nedenler	18

1.1.3.2.3. Toplumsal Nedenler	19
1.1.4. Yerel Özerklik	19
1.1.5. Subsidiarite (Yerellik) İlkesi	21
1.1.6. Yerel Demokrasi İlkesi	23
1.1.7. Yerel Yönetimlerin Etkinliği İlkesi	23
1.1.8. Yerel Yönetimlerin Denetimi	24
1.1.8.1. Siyasi Denetim	25
1.1.8.2. Yargı Denetimi	26
1.1.8.3. Halk Denetimi	27
1.1.8.4. İdari Denetim	27
1.1.9. YKY Anlayışı Süreci ve Yerel Yönetimler	31
1.1.9.1. Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırması	32
1.1.9.2. İç Düzen Projesi	33
1.1.9.3. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	33
1.1.9.4. Yerel Yönetim Bakanlığı	34
1.1.9.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi	34
1.1.9.6. Yerel Yönetim Reformu	35
1.2. Stratejik Yönetim Kavramı	38
1.2.1. Stratejik Yönetimin Tarihsel Gelişimi	39
1.2.2. Stratejik Yönetimin Özellikleri	39
1.2.3. Stratejik Yönetim Süreçleri ve Araçları	40
1.2.4. Stratejik Liderlik	42
1.2.5. Stratejik Bütünlük	42
1.2.6. Stratejik Planlama	43
1.2.7. Stratejik Yönetimde Temel Kavramlar	44
1.2.7.1. Strateji	44
1.2.7.2. Vizyon	45
1.2.7.3. Misyon	45

1.2.7.4. Politika	45
1.2.7.5. Amaç ve Hedef	46
1.2.7.6. Taktik	46
1.2.7.7. Program	47
1.2.7.8. Yöntem	48
1.2.7.9. Plan	48
1.2.7.10. Eylem	49
1.3. Avrupa Birliği Kavramı	49
1.3.1. Avrupa Birliği Tarihçesi	50
1.3.2. Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları	52
1.3.2.1. Roma Antlaşması	52
1.3.2.2. Tek Senet	52
1.3.2.3. Maastricht Antlaşması	53
1.3.2.4. Amsterdam Antlaşması	54
1.3.2.5. Nice Antlaşması	54
1.3.3. Avrupa Birliği Organları	55
1.3.4. Avrupa Birliği Amaçları	56
1.3.4.1. Siyasi Amaçlar	56
1.3.4.2. Ekonomik Amaçlar	57
1.3.4.3. Sosyal Amaçlar	57
1.3.5. Avrupa Birliği Karar Alma Süreci	58
1.3.6. Avrupa Birliği Yerel Politikaları	60
1.3.7. Avrupa Birliği'nin Sahip Olduğu Değerler	61
1.3.8. Avrupa Birliği Ortaklık Politikaları	62
1.3.9. Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri	67
1.3.10. Türkiye - Avrupa Birliği Ortaklık İlişkisinin Amacı	71
1.3.11. Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Yaşanan Dönüşüm	71

2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER.....	72
2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	72
2.1.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi	72
2.1.2. Cumhuriyet Dönemi.....	74
2.1.3. Günümüz Dönemi	75
2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Özellikleri	76
2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yönetim Kültürü	77
2.4. Türkiye’de Anayasalarda Yerel Yönetimler	78
2.5. Türkiye’de Yerel Yönetimler Kurumları	80
2.5.1. İl Özel İdaresi	80
2.5.2. Belediye İdaresi	82
2.5.3. Büyükşehir Belediyesi	83
2.5.4. Köyler	84
3. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE YEREL YÖNETİMLER	85
3.1. Tarihsel Olarak Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi	85
3.2. AB Ülkelerinde Uygulanmakta Olan Yerel Yönetim Modelleri	86
3.2.1. Napolyon Modeli ve Karma Sistem	87
3.2.2. Anglo-Sakson İkili Modeli	88
3.2.3. İskandinav Kurul Sistemi / Ayrı Hiyerarşik Sistem	89

İKİNCİ BÖLÜM

4. TÜRKİYE’DE STRATEJİK YÖNETİM POLİTİKALARI	91
4.1. Türkiye’de Yönetim Kültürünün Temelleri	91
4.2. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	91
4.2.1. YKY ve Bazı Yaklaşımlar	95
4.2.1.1. Çatışma Yönetimi	95
4.2.1.2. Kariyer Yönetimi	96

4.2.1.3. Postbürokrasi ve Postmodernizm	96
4.2.1.4. Devletin Küçülmesi	97
4.2.1.5. Kıyaslama (Benchmarking)	97
4.2.1.6. Dış Kaynaklardan Yararlanma (Outsourcing)	98
4.2.1.7. Etik ve Kamu Yönetimi	98
4.2.1.8. Hesap Verebilirlik	99
4.2.1.9. Öğrenen Organizasyonlar	100
4.3. Yeni Yönetim Anlayışının Stratejik Hedefleri	100
4.4. Post-modern Kamu Yönetimi Anlayışı	101
4.5. Küreselleşme Olgusunun Kamu Yönetimine Etkileri	101
4.6. Küreselleşme Olgusunun Yerel Yönetimlere Etkisi	102
4.7. Türkiye Kamu Yönetiminde Kamu Yönetimi ve İşletme Yönetimi Yakınlaşması	103
4.7.1. Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Yeni Bir Strateji Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği	103
4.7.1.1. Kamu Yönetimi ve İşletme Yönetimi Benzerlikleri ...	105
4.7.1.2. Kamu Yönetimi ve İşletme Yönetimi Farklılıkları	106
4.7.1.3. Kamu Yönetiminin İşletme Yönetimine Yakınlaşmasının Amaçları	107
4.7.1.4. Kamu Yönetiminin İşletme Yönetimine Yakınlaşmasının Araçları	108
4.7.1.5. Kamu Yönetiminin İşletme Yönetimine Yakınlaşmasına Yöneltilen Eleştiriler	108
4.8. Kamu Yönetimi ve Stratejik Yönetim	109
4.8.1. Kamu Yönetiminde Reformun Amaçları	110
4.8.2. Kamu Yönetiminde Reformun Özellikleri ve Reform Süreci..	111
4.9. Türkiye Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim	112
4.9.1. Türkiye Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimi Zorunlu Kılan Nedenler	113
4.9.2. Türkiye Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimin Faydaları ...	114

4.9.3. Türkiye Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimi Uygulama Zorlukları	114
4.9.4. Türkiye Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim Alternatifleri.	115
5. AVRUPA BİRLİĞİNDE STRATEJİK YÖNETİM POLİTİKALARI	115
5.1. Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimi İlkeleri	115
5.2. Avrupa Birliği'nin Kamu Yönetimi Kapasitesi	117
5.3. Dünyadaki Gelişmelerin Avrupa Birliği Ülkeleri Kamu Yönetimlerine Etkileri	118
5.4. Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlerin Özerkliğine Etkisi	119
5.4.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetim Özerklik Şartı Uygulama Örnekleri	121
5.4.1.1. Almanya'da Yerel Özerklik	121
5.4.1.2. Fransa'da Yerel Özerklik	123
5.4.1.3. İngiltere'de Yerel Özerklik	125
5.4.1.4. İspanya'da Yerel Özerklik	127
5.4.1.5. İtalya'da Yerel Özerklik	129
5.4.1.6. Macaristan'da Yerel Özerklik	132
5.4.1.7. Türkiye'de Yerel Özerklik	133
5.5. Avrupa Birliği Ülkelerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulama Örnekleri	135
5.5.1. İngiltere'de Toplam Kalite Yönetimi	136
5.5.2. Almanya'da Toplam Kalite Yönetimi	137
5.5.3. Fransa'da Toplam Kalite Yönetimi	137
5.5.4. Avrupa Kalite Ödülü	137
5.6. Avrupa Birliği Ülkelerinde Performans Değerlendirme Uygulama Örnekleri	138
5.6.1. İngiltere'de Performans Değerlendirme	138
5.6.2. Almanya'da Performans Değerlendirme	139
5.6.3. Danimarka'da Performans Değerlendirme	141
5.6.4. Fransa'da Performans Değerlendirme	142

5.6.5. İsveç'te Performans Değerlendirme	143
5.7. Avrupa Birliği Ülkelerinde Stratejik Planlama Uygulamaları Örnekleri	144
5.7.1. Barcelona Kenti Stratejik Planlaması	144
5.7.2. Torino Kenti Stratejik Planlaması	146
5.8. Avrupa Birliği Ülkelerinde e-Devlet ve e-Yerel Yönetim Uygulama Örnekleri	147
5.8.1. Belçika'da e-Devlet Yönetim Uygulamaları	149
5.8.2. Finlandiya'da e-Devlet Yönetim Uygulamaları	149
5.8.3. İspanya'da e-Devlet Yönetim Uygulamaları	150
5.8.4. İtalya'da e-Devlet Yönetim Uygulamaları	150
5.8.5. Portekiz'de e-Devlet Yönetim Uygulamaları	150
5.8.6. İngiltere'de e-Yerel Yönetim Uygulamaları	151
5.8.7. İsveç'te e-Yerel Yönetim Uygulamaları	152
5.9. Avrupa Birliği Ülkelerinde Kamu Yönetimi Reformu Örnekleri	153
5.9.1. Almanya'da Kamu Yönetimi Reformu	153
5.9.2. Fransa'da Kamu Yönetimi Reformu	154
5.9.3. Portekiz'de Kamu Yönetimi Reformu	155
5.9.4. Polonya'da Kamu Yönetimi Reformu	156
5.9.5. İspanya'da Kamu Yönetimi Reformu	157
5.9.6. Danimarka'da Kamu Yönetimi Reformu	158
5.9.7. İngiltere'de Kamu Yönetimi Reformu	159
5.9.8. İsveç'te Kamu Yönetimi Reformu	161
5.9.9. Hollanda'da Kamu Yönetimi Reformu	162
5.9.10. Finlandiya'da Kamu Yönetimi Reformu	163
5.10. Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye'de Yerellik İlkesi	165
5.10.1. Almanya'da Yerellik İlkesi	166
5.10.2. Avusturya'da Yerellik İlkesi	167
5.10.3. İtalya'da Yerellik İlkesi	168

5.10.4. Fransa’da Yerellik İlkesi	168
5.10.5. Türkiye’de Yerellik İlkesi	169
5.11. Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Katılım	170
5.11.1. Fransa’da Yerel Katılım	170
5.11.2. Macaristan’da Yerel Katılım	171
5.11.3. Türkiye’de Yerel Katılım	172
5.12. Avrupa Birliği Ülkelerinde İnsan Kaynakları Yönetimi	173
5.12.1. İngiltere’de İnsan Kaynakları Yönetimi	175
5.13. Avrupa Birliği Ülkelerinde Yönetici Yetiştirilmesine Yönelik Stratejik Uygulamalar	176
5.13.1. İngiltere’de Yönetici Yetiştirilmesine Yönelik Stratejik Uygulamalar	176
5.13.2. Fransa’da Yönetici Yetiştirilmesine Yönelik Stratejik Uygulamalar	177
5.14. Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği	178
5.15. Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimlere Etkileri	181
5.15.1. Avrupa Birliği’nin Fransa Yerel Yönetimlerine Etkileri	181
5.15.2. Avrupa Birliği’nin Macaristan Yerel Yönetimlerine Etkileri	183
5.16. Uluslararası Kuruluşlarının Türkiye Kamu Yönetimine Etkileri	185
5.16.1. Dünya Bankasının Türkiye Kamu Yönetimine Etkileri	185
5.16.2. IMF’nin Türkiye Kamu Yönetimine Etkileri	186
5.16.3. Birleşmiş Milletlerin Türkiye Kamu Yönetimine Etkileri ...	186
5.17. Uluslararası Kuruluşların Yerel Yönetimlere Etkileri	187
5.17.1. Birleşmiş Milletlerin Yerel Yönetimlere Etkileri	187
5.17.2. Dünya Bankası’nın Yerel Yönetimlere Etkileri	188
5.17.3. OECD’nin Yerel Yönetimlere Etkileri	189

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

6. YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ STRATEJİK YÖNETİM POLİTİKALARININ MUKAYESELİ DEĞERLENDİRİLMESİ

	191
6.1. Türkiye’de Stratejik Yönetimin Gelişimi ve Avrupa Birliği Etkisi ...	191
6.1.1. Türkiye’nin Kamu Yönetimi Reformlarında Avrupa Birliği Etkisi	192
6.1.2.Stratejik Yönetim Anlayışının Türkiye’de Kamu Yönetimi Mevzuatına Girmesi	195
6.2. Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Yapılan İdari Reformlar ..	197
6.2.1. Uluslararası Merkezi Düzenlemeler	198
6.2.1.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Kabulü	198
6.2.1.2. Bölgesel Özerklik Şartı	200
6.2.1.3. Maastricht Antlaşması	202
6.2.1.4. Kopenhag Kriterleri	203
6.2.1.5. Avrupa Kentsel Şartı	204
6.2.1.6. Avrupa Sosyal Şartı	205
6.2.1.7. Avrupa Temel Haklar Şartı	206
6.2.2. Ulusal Yerel Düzenlemeler	207
6.2.2.1. Belediye Kanununda Stratejik Yönetim	207
6.2.2.2. Büyükşehir Belediye Kanununda Stratejik Yönetim	207
6.2.2.3. İl Özel İdaresi Kanununda Stratejik Yönetim	209
6.2.2.4. Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Stratejik Yönetim	211
6.2.2.5. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Stratejik Yönetim	213
6.3.Avrupa Birliği ve Üye Ülkeler Arasında Yönetim Uyumsuzluğu	215
6.4. Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama İhtiyacı ve Eleştiriler ...	220

6.5. Türkiye’de Yönetim Kültürü Dönüşümü ve Yerel Yönetimler...	222
6.5.1. Yerel Yönetimlerin Konusu Olan Stratejik Alanlar	223
6.5.2. Yerel Yönetimlerinde Stratejik Yönetim Unsurları	224
6.5.2.1. E-devlet Uygulamaları	225
6.5.2.2. Performans Ölçümü	227
6.5.2.3. Performans Esaslı Bütçeleme	230
6.5.2.4. İnsan Kaynakları Yönetimi	232
6.5.2.5. Bilişim Teknolojileri	236
6.5.2.6. Değişim Mühendisliği	238
6.5.2.7. Yönetişim	240
6.5.2.8. Yönetime Katılım	242
6.5.2.9. Stratejik Planlama	244
6.5.2.10. Kamu Mali Yönetimi	246
6.5.2.11. Toplam Kalite Yönetimi	249
6.5.2.12. Müşteri Odaklı Yönetim	250
6.6. Türkiye Kamu Yönetiminin Stratejik Yönetim Sorunları	252
6.6.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Stratejik Yönetim Açısından Sorunları	253
6.6.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği’ne Uyumu İçin Yapılması Gerekenler	256
SONUÇ	258
KAYNAKÇA	265

KISALTMALAR

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Birliği
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
A.G.E.	Adı Geçen Eser
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKÇB	Avrupa Kömür ve Çelik Birliği
AR-GE	Araştırma ve Geliştirme
APB	Avrupa Para Birliği
APEC	Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği
AT	Avrupa Topluluğu
AY	Anayasa
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BKZ	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
C	Cilt
CDLR	Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Konseyi
CORECO	İtalya Bölge Gözetim Komitesi
CPLRAE	Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı
DER	Derleyen
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ÇEV	Çeviren
DER	Derleyen
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ECDL	Avrupa Bilgisayar Ehliyeti Vakfı
ECE	Avrupa Ekonomi Komisyonu
ED	Editör

EFQM	Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı
EU	Avrupa Birliği
FBE	Fen Bilimleri Enstitüsü
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
ISO	Çevre Yönetim Sistemi
Iula-Emme	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İKV	İktisadi kalkınma Vakfı
İK	İnsan Kaynakları
İÖİ	İl Özel İdaresi
İÜ	İstanbul Üniversitesi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülü
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
KOBİ	Küçük ve Orta Boy İşletme
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MD	Madde
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırması Projesi
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
MÜ	Marmara Üniversitesi
MBBB	T.C. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği
NATO	Kuzey Atlantik İttifakı
ODGP	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OJL	Resmi Gazete
OTP	Ortak Tarım Politikası
PFPSAL	Program Amaçlı Kamu ve Mali Sektör Yapısal Uyum Kredisi
S	Sayfa
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü

SBF	Siyasal Bilgiler Fakóltesi
SS	Sayfa Sayısı
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
SWOT	Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler Analizi
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSE	Türk Standartları Enstitüsü
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
UG 21	Ulusal Gündem 21
UN	Birleşmiş Milletler
UNDP	Birleşmiş Milletler Gelişim Programı
UNEP	Birleşmiş Milletler Çevre Programı
WB	Dünya Bankası
WTO	Dünya Ticaret Örgütü
YG 21	Yerel Gündem 21
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YY	Yüzyıl

GİRİŞ

Modern devletin her ne kadar bütün sorunların çözümünü üstlenmesi mümkün olmasa da toplumsal, ekonomik, teknolojik, siyasal, kültürel ve bilimsel kaynakların eşgüdümünü sağlamak zorunluluğu vardır. Bu sorumluluk kamu yönetiminde yeni arayışları gündeme getirmiştir. Özel sektör kuruluşlarının yönetiminde veya yönetim biliminin gelişmesine katkıda bulunmak üzere yapılan araştırmalar sonucu ortaya çıkan görüş ve modeller, kamu çerçevesinde uygulanmaya çalışılmaktadır.

Bunlardan biri olan stratejik düşünme ve stratejik planlama uygulaması kamu yönetiminde giderek yaygınlaşmakta ve yeni alanlarda uygulanma imkanına kavuşmaktadır. Daha çok kâr amacı güden örgütler için kullanılan stratejik planlama kavramı Yeni Kamu Yönetimi anlayışında kamu örgütleri için de kullanılmaya başlanmıştır. Fakat kamunun kendine özgü yapılanması ve hizmet gerekleri çerçevesinde uygulama alanına sahiptir.

Son yirmi yıldır kamu yönetiminin etkinleştirilmesi ve devletin başarısız kurumlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik çabalar yaygınlık kazanmakta ve buna bağlı olarak politikalar geliştirilmektedir. Bu çerçevede kamu yönetiminin faaliyetlerinin etkinleştirilmesi bakımından; “kamu yönetiminin faaliyet alanının ve büyüklüğünün sınırlandırılarak etkinleştirilmesi” ve “kamu yönetiminin yürüttüğü faaliyetlerde etkinlik ve verimlilik temeline dayalı mevcut kapasitenin iyi kullanılarak devletin etkinliğinin artırılması” şeklinde iki farklı değişim stratejisi belirlemek mümkündür.

Kamu yönetimi alanında yaşanan değişim süreci ile birlikte uygulanmaya başlanan özel sektör yönetim teknikleri şunlardır: Toplam kalite yönetimi, e-Devlet uygulamaları, stratejik planlama, performans ölçümü, performans esaslı bütçeleme, kamu mali yönetimi, insan kaynakları yönetimi, yönetişim, yönetime katılım, bilişim teknolojileri, değişim mühendisliği ve müşteri odaklı yönetimdir.

Kamu kuruluşları mal ve hizmet sunduğu toplumun çeşitliliği nedeniyle kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmak ve durum analizini gerçekleştirerek gelecekte nasıl bir rol üstlenmesi gerektiğini belirlemek zorundadır. Bu nedenle stratejik

yönetim gelişme, değişme, iyileşme ve yenilikleri izleme açısından kaçınılmaz bir süreçtir.

Avrupa Birliği'ne katılım sürecini yaşayan ülkeler, hukuki ve idari yapılarını birlik ölçütlerine göre yeniden düzenlemek zorundadırlar. Avrupa Birliği'ne üyelik müzakeresi tarihi almış olan ülkemizde de AB Müktesebatına uyum sağlanması başlığı altında pek çok düzenleme ve yapısal değişiklik yapılması istenmekte/gerekmekte ve yapılmaktadır. Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği sürecinde gerçekleştirmiş ve gerçekleştirmekte olduğu değişikliklerin içerisinde kuşkusuz en çok tartışılan ve dikkat çeken idari reformlardır.

Gerçekleştirilen idari reformlar temel olarak iki başlık altında toplanmıştır. Bu başlıklardan birincisi; idari yapılanmada gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları, diğeri ise kamu yönetimine hukuk reformlarını kapsamaktadır. Türk idare teşkilatlanmasında gerçekleştirilen Avrupa Birliği uyum reformları, merkezi idare ve yerinden yönetim reformları olmak üzere yine kendi içinde iki başlık altında toplanmaktadır.

Çalışma konumuzun alanını “Avrupa Birliği'nin ortaya koyduğu kamu yönetimi reformlarının merkezi ve yerel olarak ülkemizi nasıl etkilediği”, sorusunun cevabı oluşturmaktadır.

Çalışmamızın amacı, yerel yönetimlerimizin stratejik yönetim anlayışı ve Yeni Kamu Yönetimi etkisi ile nasıl bir dönüşüm geçirdiğini tespit etmek ve Avrupa Birliği ülkelerinde “Stratejik Yönetim” anlayışının bu dönüşüme olan etkileri konusunda bir değerlendirmede bulunmaktır.

Çalışmamızın önemi ülkemizde yoğun bir şekilde tartışılan “Kamu Yönetiminde Değişim ve Dönüşüm” konusunun vardığı noktanın tespiti bakımından önemlidir. Ayrıca Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırılan bu sürecin beslendiği temel kaynak olan Avrupa Birliği'ndeki uygulama örneklerinin değerlendirilmesi ve Türkiye ile mukayesesi önemli bir başka noktadır.

Çalışma yöntemimizin temelini literatür taraması oluşturmaktadır. Buna göre çok çeşitli birimlerden veriler elde edilmiş, konu üzerinde fikir sahibi olanların görüşleri ve öngörülleri alınarak gelişmelere çok yönlü bakılmaya çalışılmıştır.

Çalışma sırasında kullandığımız anahtar tanımları ise şu şekilde açıklayabiliriz:

Strateji: Örgüte yön vermek, özel sektör işletmelerinde rekabet sağlamak maksadıyla, örgüt ve çevresini sürekli analiz ederek çevreye uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması, araç ve kaynakların düzenlenmesidir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın kamu kuruluşları için hazırladığı kılavuzda (2006) ise strateji; “kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür” şeklinde tanım yapılmaktadır.

Stratejik Yönetim: Özel sektör, kamu sektörü ve üçüncü sektörde faaliyet gösteren tüm örgütlerde geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşabilmesi için yapılması gereken işlemlerin tespit edilmesine imkan sağlayan bir yönetim tekniğidir.

Avrupa Birliği: Belirli alanlarda egemenliklerini devretmiş bulunan Avrupa'lı ülkelerden oluşan bir uluslararası kurumdur.

Yerel Yönetim: Merkezi yönetim dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organları doğrudan halkça seçilen, demokratik ve özerk bir yönetim birimi, bir kamusal örgütlenme modeli olarak tanımlanabilir.

Tez çalışması üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; temel olarak ele aldığımız “Yerel Yönetim”, “Avrupa Birliği” ve “Stratejik Yönetim” kavramları irdelenmiştir. Buna göre kullandığımız kavramlar ve bunların içerisinde yer alan alt başlıklar kısaca anlatılmış, konuya girmeden önce fikir kazanılması ve bilgilerin tazelenmesi amaçlanmıştır.

İkinci bölümde ise Türkiye’de stratejik yönetim politikaları ve stratejik yönetim uygulamaları ile Avrupa Birliği’nde stratejik yönetim politikaları geniş bir biçimde anlatılarak aralarındaki farklar ve ortak noktalar belirlenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise ortaya çıkan veriler ışığında Türkiye ve Avrupa Birliği stratejik yönetim politikaları arasında bir mukayese yapılmış ve yerel yönetimler açısından nasıl bir kazanım çıkarılabilir sorusunun cevabı aranmaya çalışılmıştır. Bu sorunun cevabı aranırken bazı sorunlara dikkat çekilmiş ve literatür gündeminde yer edinmesi amaçlanmıştır.

Çalışmanın yürütülmesi sırasında kullanılan kaynaklar çok çeşitli bilgi merkezlerinden elde edilmiştir ve bu konuda öncelikle üniversite, kamu kurumları, Avrupa Birliği Bilgi Merkezleri kütüphanelerinden faydalanılmıştır.

Buna göre elde edilen başlıca bilgi, belge ve dokümanların tedarik yerleri şunlardır:

İstanbul Üniversitesi, Marmara Üniversitesi, Yıldız Teknik Üniversitesi, Mimar Sinan Üniversitesi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Bahçeşehir Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, Ankara Üniversitesi, Bilkent Üniversitesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Yüzüncü Yıl Üniversitesi merkez kütüphaneleri, İslam Araştırmaları Merkezi Kütüphanesi, Avrupa Birliği Bilgi Merkezleri, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, Almanya Başkonsolosluğu, İngiltere Başkonsolosluğu, Fransa Başkonsolosluğu, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA-EMME), Marmara Belediyeler Birliği, Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, İktisadi Kalkınma Vakfı Yerel Yönetimler Avrupa Birliği Bilgi ve Destek Ofisi, Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM), Mülkiyeliler Birliği, İstanbul Sanayi Odası, İstanbul Ticaret Odası kütüphanelerinden faydalanılmıştır.

Kamu Kurumları olarak; TC İçişleri Bakanlığı, TC Dışişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye İstatistik Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü, Türkiye Odalar ve Borsalara Birliği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Ankara Büyükşehir Belediyesi, İller Bankası kütüphanelerinden bizzat ziyaret ederek faydalanılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. YEREL YÖNETİM, STRATEJİK YÖNETİM VE AVRUPA BİRLİĞİ

KAVRAMLARI

Devlet; tarihsel süreç içinde kamu hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla oluşturulmuştur. Bu süreçte kamu gücünün tamamen merkezde toplanmasını ve her işin merkezden yönetilmesini isteyen merkeziyetçilik fikri ile kamu gücünün yerel birimlere ve merkezden ayrı teşekküllere dağıtılmasını ve işlerin büyük kısmının bunlar tarafından yerine getirilmesini öngören adem-i merkeziyet düşüncesi çatışmıştır¹.

Devlet, merkezi ve yerel yönetim teşkilatlarıyla, bu amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, o ülkedeki yönetim sistemiyle yakından alakalıdır. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini açıklayan birçok model ve teori vardır. Bunların başlıcaları temsilcilik, ortaklık, vekalet ve denge teorileridir. Temsilcilik teorisinde yerel yönetimler merkezin temsilcisi olarak görülürken ortaklık teorisinde merkezi yönetim ve yerel yönetim eşit konumdadır. Vekalet teorisinde yerel yönetimler merkezi yönetimin izni ölçüsünde ve onun denetimi altında belirlenen faaliyetleri yürütür. Denge teorisinde ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler karşılıklı olarak birbirlerine bağımlıdırlar ve işbirliği içinde faaliyette bulunurlar².

Batı Avrupa yerel yönetim sistemleri temelde Güney Avrupa ve Kuzey Avrupa sistemleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Napoleonik sistem olarak da bilinen Güney Avrupa sistemi Fransa, İtalya, İspanya gibi ülkelere oluşmasına karşılık Kuzey Avrupa sistemi ise İskandinav (İsveç, Danimarka gibi) ülkelere oluşmaktadır. Bunun yanında Almanya, İsviçre, İngiltere gibi ülkelerin her iki akımla da örtüşmediği görülmektedir³. Ülkemizdeki yerel yönetim uygulaması Fransa'dan etkilenilerek oluşturulduğundan Napoleonik sisteme tabidir. Bugünkü mahalli idarelerimizin temelleri Tanzimat'tan sonra atılmıştır. Köyler ise eski bir geleneğin devamıdır. Yerel

¹ S. Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 2, İstanbul, 1996, s. 589.

² Bekir Parlak, Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Nisan 2006, İstanbul, s. 354.

³ Alan Norton, Western European Local Government in Comparative Perspective, **Local Government in Europe**, (Editör: Richard Batley and Gerry Stoker), London 1991, s. 21.

yönetim tarihimizde Belediyeler 1855'te İstanbul'da kurulmuş ve bunu müteakip 1864'te ise İl Özel İdareleri'nin ilk örnekleri oluşturulmuştur⁴.

Bütün kamusal güç ve iktidarın idari hiyerarşi aygıtıyla devletin elinde toplanmasıyla karakterize olan katı merkeziyetçi devlet anlayışı, çağımızda, artan sorunlar karşısında yetersiz kalmaktadır. Bu durum merkeziyetçi yapılanmanın bürokratik ve hiyerarşik yapısını tartışmaya açmıştır. Özellikle kamu sektöründeki geleneksel bürokratik yapının kamuoyunun denetiminden/yönlendirmesinden uzak ve esnek olmayışı ciddi bir problem olarak görülmüştür. Bu sorunların çözümü için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ya da yerel yönetimler reformu fikri ortaya atılmıştır.

Artan nüfus ve ihtiyaçlara çözümü sadece merkezi idareden beklemek gerçekçi olmayan bir düşüncedir. Bu amaçla yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılma ve düzenlenmesi yoluna gidilerek; yerel özerklik, yerindenlik gibi ilkeler ön plana çıkmıştır. Yerel yönetimlerin yönetsel ve akçal özerklikleri asıl ilke olmakla birlikte, hemen hiçbir ülkede ideal, sınırsız bir özerklik de hayata geçirilememiştir. Ancak bunun gerçekleştirilmesinin çok kolay olmadığı yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sürecinde görülmüştür. Özellikle güç kaybetmekten endişelenen merkezin ve merkezi bürokrasinin engelleme ve direnmeleriyle karşılaşmıştır. Ülkemizde yaklaşık 40 yıldır tartışılan ve gündemde olan yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sonucu 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir⁵.

1.1. Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim Ayrımı

Anayasamızın 123. maddesi idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğundan bahsetmektedir. Bu yüzden yerel yönetimler ile merkezi idare arasında kategorik bir ayırım yapma olanağı yoktur. Merkez denince yasama organı ve yargı ile birlikte yürütmenin merkez organları yani Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar akla gelmekte olup Valilikler, Kaymakamlıklar ve Bakanlıkların Bölge ve İl Teşkilatları da

⁴ A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Ankara, 1964, s.1.

⁵ Birol Ertan, Yerel Yönetim Kavramı, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 11, Sayı: 1, Ankara, Ocak 2002, s. 28.

merkezi yönetimin parçası sayılmaktadır. Bura karşılık İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köy Tüzel Kişilikleri yerel yönetim kabul edilmektedir.

Karıştırılan bir kavram çifti ise yerinde yönetim ile yerinden yönetimdir. Yerinde yönetim yere-lokasyona bağlı bir kavramken, yerinden yönetim ilgililerin tüm yönetim etkinliğinde söz ve karar sahibi olabildiği yönetim biçimini ifade etmektedir.

Bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademelerin yetkilerinin ve takdir haklarının azaldığı yönetim biçimine merkezden yönetim denir. Anayasa ve diğer yasalarla, aynı ülke içinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verilmiş ise, bu tür yönetim biçimine de yerinden yönetim denmektedir. Yerel örgütler ve bunların memurları, merkez örgütlerinden, yerinden yönetim sisteminde emir almazlar. Ancak Merkezi Yönetimin belirli sınırlar içinde denetleme yetkileri söz konusudur. Yerel örgütlerin ise ayrı bütçeleri vardır ve kararlarını kendileri alırlar⁶.

1.1.1. Merkezi Yönetim

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi demektir. Merkezden yönetim ilkesi, siyasi ve idari olmalı üzere ikiye ayrılır.

1.1.1.1. Siyasi Bakımdan Merkezi Yönetim

Siyasi bakımdan merkezden yönetim, bir ülkede, yasama organının ve yürütme organının tek olmasını dolayısıyla da siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Kısaca, yasama ve yargı yetkilerinin merkezi idarede toplanmasına siyasi merkeziyet denir.

Bahse konu olan örgütlenme biçiminde kanun yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmaz. Bu nedenle de farklı bölgelere ve yerleşme birimlerine göre değişen, farklı kanunlar söz konusu olamaz. Siyasi merkeziyetçiliğe

⁶ Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1994. s.35

göre örgütlenmiş devlete “Üniter Devlet” (tekçi devlet) denir. Üniter devlet biçimine Türkiye, Fransa ve Japonya birer örnektir.

1.1.1.2. İdari Bakımdan Merkezi Yönetim

İdari merkeziyetçilik, kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirir. Yürütme ile ilgili idari konulardaki yetki ve fonksiyonların merkeze sıkı bir şekilde bağlı olmasına idari merkeziyet denir. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınma yetkisi merkezi organlarda toplandığı gibi bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif de bu organların eline verilmiştir. Merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere, bölge ve il kuruluşlarına geniş takdir yetkisi tanınmaz. İdari merkeziyetçilik, siyasi merkeziyetçiliğin bir ürünüdür. Siyasi bakımdan merkeziyetçi yönetim olmayan bir devlette, idari merkeziyetçilik oluşamaz. Ülkemizde ise hem siyasi merkeziyet, hem de idari merkeziyet anlayışı bulunmaktadır.

1.1.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir. Yerel yönetimler; kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır, seçimle göreve gelen karar organlarına sahip bulunmakta ve temsil esasına dayanmaktadır. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmak ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yoluyla olmaktadır. Yerel yönetimler kendi sınırları içinde, halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak görevine sahiptirler, bunun içinde özel gelir kaynakları, ayrı bütçeleri, hizmetleri yürütecek personeli ve örgütleri vardır⁷.

⁷ Enis Yeter, Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi Işığında Değerlendirmeler, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 417, Ankara, Aralık 1997, ss. 28-30

1.1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi gücün merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölüşümüne siyasi yerinden yönetim denir. (Örneğin: ABD, İsviçre, Almanya...) Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasal yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi mahalli yönetim üniteleri, egemenliğin bir parçasına sahiptir. Mahalli yönetim ünitelerine yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık verilmektedir. Ancak bunlar, ulusal hükümet karşısında ikinci derecedeki egemen kuruluşlardır. Bu mahalli yönetim birimlerinin yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenmektedir.

Zamanımızdaki siyasi yerinden yönetimin örneğini teşkil eden Federasyonda üye devletlerin uluslararası temsil yetkisi bulunmamakta olup yetki Federal Devletçe kullanılmaktadır. Ülkenin Anayasa gereği kısımlara ayrılmasından doğan Federe Devletlerin yasama ve belli bir dereceye kadar da yargı bağımsızlıkları söz konusudur ve bahse konu yetkilerin sınırları Federal Anayasa ile belirlenmiş bulunmaktadır.

Üniter devlet sisteminde örgütlenme, merkezi idare ve mahalli idareler olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Federal sistemde ise, merkezi idare ile mahalli idareler arasında bir başka idari kademe daha vardır; o da eyalet yönetimidir. Federal sistemde üçlü bir kademenin olması, yönetimlerarası ilişkilerin, merkezi hükümet yapısından daha karmaşık bir nitelik kazanmasına yol açmaktadır.

1.1.2.2. İdari Yerinden Yönetim

Bu yönetim biçiminde, yasama ve yargı erkleri, merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin sadece yürütmeye ilişkin yetkileri vardır. Bu yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre idari yerinden yönetimde kendi içinde türler mevcuttur. Yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşi yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesine idari yerinden yönetim denmektedir. Bu kamu tüzel kişileri, ya belli bir coğrafi bölgede yaşayan halkı, ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi belirli bazı hizmetleri temsil ederler. Bu kurumlara, federalizmde olduğu gibi anayasayla egemenliğe ilişkin bir statü tanınmamıştır.

İdari yerinden yönetim, fonksiyonel (hizmet yönünden yerinden yönetim) ve coğrafi (yer yönünden yerinden yönetim) olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır.

1.1.2.2.1. Coğrafi Yerinden Yönetim

Coğrafi ya da mekansal yerinden yönetim, idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen bölge, il, belediye ve köy gibi faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir. Coğrafi yerinden yönetim, bir bölge, il, belediye ya da köy halkının yerel nitelikteki ihtiyaçlarını, kendi organları vasıtasıyla karşılamalarını amaçlamaktadır. Mahalli idareler ya da yerel yönetimler bu ilkenin bir sonucudur.

Coğrafi yerinden yönetimde, karar alma ve yürütme sorumluluğu, organları yerel olarak demokratik usullere göre seçilmiş, il, belediye ve köy gibi mahalli idarelere verilmiştir. Bu sistemde yöre halkına, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için karar alma ve yürütme yetkisi tanınmaktadır. Fonksiyonel yerinden yönetimde ise, belirli bir işlev ya da fonksiyonları yürütecek bir örgüt oluşturulmaktadır. Özerklik, hizmetle ilgili kişilere ya da bölgeye değil, fonksiyonun kendisine verilmektedir. Bu sebeple, coğrafi yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı mahalli idareler, çok yönlü görev ve fonksiyonlar yürüttükleri halde, fonksiyonel yerinden yönetime göre örgütlenmiş kuruluşların yaptıkları görevler sınırlı düzeyde ve tek türdendir. Örneğin fonksiyonel yerinden yönetim ilkesine göre ortaya çıkmış üniversitelerin amacı eğitim ve araştırmadır. Oysa belediyelerin görevi, kent düzeyinde mahalli müşterek nitelikteki tüm hizmetlerdir.

1.1.2.2.2. Fonksiyonel Yerinden Yönetim

Fonksiyonel yerinden yönetim terimleri, belli kamu hizmetlerinin, merkezin dışında özerk kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini anlatmak için kullanılmaktadır. Merkez hiyerarşisine bağlı olmayan bu kuruluşlar, kendilerine bırakılmış kamu hizmetleriyle ilgili konularda yürütme ile ilgili kararlar almak yetkisine sahiptirler. Böylece devlet tüzel kişiliği dışında yer alan, devletten ayrı bir iradeye, malvarlığına ve bütçeye sahip olan, görevlileri merkez yönetiminin hiyerarşisine tabi olmayan kamu

tüzelkişilikleri ortaya çıkmaktadır. Yönetmel, ekonomik, sosyal, bilimsel ve mesleki türde gruplara ayrılabilen bu kuruluşlara; Karayolları Genel Müdürlüğü, KİT'ler, SSK, Üniversiteler, TODAİE ile çeşitli odalar örnek olarak verilmektedir.

Fonksiyonel yerinden yönetim, belirli bazı işlevlerin merkezi idareden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Burada, bazı kamusal fonksiyonlar özerk bir statüye kavuşturulmakta ve bunları yürütecek örgütler oluşturulmaktadır. Böylece merkezi idarenin hizmet yükü daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmiş olmaktadır⁸.

1.1.3. Yerel Yönetim Kavramı (Coğrafi Yerinden Yönetim)

Yerel yönetim kavramı, yönetim biliminde adem-i merkeziyet olarak bilinen siyasal bir kavramdır⁹. Adem-i merkeziyetin; siyasal ve yönetsel olmak üzere iki anlamı vardır. Siyasal adem-i merkeziyet; üniter, federal, konfederal ya da bölgesel devleti ifade etmesine karşın idari Adem-i merkeziyet ise decentralize edilmiş yerel yönetimleri ifade etmektedir. İdari adem-i merkeziyet de ikili ayrıma tabi tutulmaktadır. İlki; merkez kuruluşların merkez dışındaki bir örgüte, belli bir işlevi yerine getirebilecek bir ya da birden çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devretmeleri anlamına gelen yetki genişliği müessesesidir¹⁰. İdari adem-i merkeziyetin ikincisi ise yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlar dışında işlevler görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve mali bir takım yetkilerle donatılmış olan gerçek anlamdaki yerel yönetimlerdir. Buna karşın doktrinde yetki genişliğinin, idari adem-i merkeziyetin bir türü olmadığını ifade eden görüşlerde ileri sürülmektedir. Birleşmiş Milletler ise idari adem-i merkeziyeti hem yetki genişliği hem de günümüz yerel yönetimlerini ifade eden tüzel kişiliği olan idari ve mali özerkliğe sahip gerçek anlamdaki yerel yönetimler anlamında kullanmaktadır¹¹. Adem-i merkeziyet; kamu hukukunda uygulama alanı bakımından hizmet adem-i merkeziyeti ve

⁸ Mete Yıldız, Yerel Yönetimler ve Demokrasi, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 4, Ankara, Temmuz 1996, s. 3-5.

⁹ Murat Başeskioglu, Mahalli İdareler Reformu, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 70, Ankara, Haziran 1998, s. 419.

¹⁰ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 4. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi, 2000, s. 19.

¹¹ A. Erkan Eke, Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 18, Ankara, Aralık 1985, s. 56.

mahalli adem-i merkeziyet olarak ikiye ayrılmaktadır. Hizmet adem-i merkeziyeti; bir kamu hizmetinin merkezin dışında bağımsız bir örgüte bırakılmasıdır. Diğer bir deyişle özel teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bilimsel, kültürel ve teknik hizmetlerin tüzel kişiliğe sahip örgütlerce yerine getirilmesidir¹².

Yerel yönetimler; kavram olarak, merkezi yönetim dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organları doğrudan halkça seçilen, demokratik ve özerk bir yönetim birimi ve bir kamusal örgütlenme modeli olarak tanımlanabilir¹³. Bir başka tanımlamaya göre; yerel yönetimler; ülke sınırları içinde belli bir bölgede yerleşmiş insan topluluklarının ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş görev ve yetkileri kanunla belirlenmiş, özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleridir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında ise; yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlarda kamu işlerinin önemli bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfus çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve imkanı olarak tanımlanmaktadır. Özerklik Şartının önsözünde de yerel yönetimler demokratik çoğulcu rejimin vazgeçilmez unsurları olarak ifade edilmiştir. Geniş tanıma göre ise; belirli coğrafi alanda yaşayan yerel topluluk bireylerine kendileriyle ilgili konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görev, yetki, özel gelir, bütçe ve personele sahip, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir¹⁴.

1.1.3.1. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Kökenleri

Yerel yönetimler devletle birlikte var olan ve onun bir parçası olarak bazı hizmetleri gerçekleştirmek üzere görev üstlenmiş kurumlar olarak uzun bir geçmişe sahiptir. Ancak buradaki yerel yönetimin, günümüzdeki halinden farklı bir yapı ve işleve sahiptir. İlk yerel yönetimler askeri yapılanma, suçlu takibi ve cezalandırılması gibi günümüzde merkezi yönetimin tekelinde olan görevleri yerine getirmek amacıyla

¹² Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: 1, Bursa 2003, s. 127.

¹³ M. Akif Özer, Batıda Yerel yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 71, Ankara, Aralık 1999, s. 425.

¹⁴ A.Vahap Coşkun, Yerel yönetimler ve Demokrasi, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 71, Mart 1999, s. 422.

oluşturulmuştur¹⁵. Antik Yunanda, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim olarak kabul edilen Site'nin siyasal işlevi, karar alma gücü, idari ve dini özerkliği bulunmaktaydı. Yönetsel özerklikten yararlanan Municipe'lerin (Roma İmparatorluğuna yeni katılan topraklar) bazı yerel ve siyasal yetkileri mevcuttu. Bu topraklarda yaşayanlara önce ticari faaliyet hakkı tanınıyor sonra şehir yönetimine ilişkin kısmi yetkiler bırakılıyordu. Antik çağda Site, Municipe ya da Antik Yunan'da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen Polis'ler günümüz yerel yönetimlerinin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir.

Ticaretin canlanmasıyla burjuva sınıfı oluşmuş ve kentlerin büyümesi ve gelişmesini sağlamıştır. Oluşan bu yeni kentler eski feodal kentlerden ekonomik faaliyet, yargılama, mali özerklik gibi bazı farklılıklar arz etmektedir. Özerkliğe sahip bu yeni kentler, feodal beyliklerin kıyısında, nehir, deniz ve limanlara yakın yerlerde kurulmuş yeni cazibe merkezleri konumuna ulaşmışlardır¹⁶. Bu kentlerin doğuşu Batı Avrupa'da dönüm noktası olmuştur. Alman özdeyişinde de ifade edildiği gibi "Kent havası özgür kılar" düşüncesi bu sürecin bir sonucudur. Bu döneme kadar din adamları ve soylular arasında süren iktidar mücadelesine yeni oluşan orta sınıf da katılmıştır¹⁷. Özellikle Roma Hukuku'nun yeniden canlanması ve gelişmesi sonrası kent ve komünlere tüzel kişilik olarak bakılmaya başlanmıştır. Yerel yönetimler başlangıçta tarihsel/sosyal bir olgu olarak komün biçiminde doğmuştur. Klasik mahalli idareler belli bir insan topluluğunun bir arada yaşamasının ortaya çıkardığı ihtiyaçların kendileri veya kendilerinin seçtiği organlar vasıtasıyla giderilmesi olgusuna dayanmaktadır¹⁸.

Ortaçağda ise gelişen ticaret ile birlikte hemşehrilik anlayışıyla yaşayan insanlarca oluşturulan ve geliştirilen komünler, Avrupa'da merkezi idarelerin güçlenmesi ile güç kaybetmiş ve özerkliklerini yitirmişlerdir. Ancak komünlerin özerk kurumlara sahip olmasının çağdaş yerel yönetimlerin oluşmasında önemli katkıları olmuştur.

¹⁵ Keleş, 2000, s. 29.

¹⁶ Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori-Uygulama**, Ankara 2005, s. 38-39.

¹⁷ Bekir Parlak, **Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Nisan 2006, İstanbul, s. 204.

¹⁸ Halil Nadaroğlu, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1-2 Aralık 1994, Ankara, s. 207.

Yerel yönetimlerin gelişim süresince, merkezin kontrolünden kurtulmaya çalışılmıştır. Bu mücadele düşünce alanında da yaygın olarak desteklenmiştir. Buna karşın Jean Jacques Rousseau ve Kant gibi düşünürler yerel yönetim kurumuna sıcak bakmamışlardır. Bu düşünörlere göre özgür kentli ve özgür devlet arasında yerel yönetim kurumuna gerek yoktur. Yerel yönetimlerin gelişimi, modern anlamda oluşumu, endüstri devriminin etkisiyle 19. yy'ın 2. yarısına rastladığı görölmektedir¹⁹.

1.1.3.1.1. Klasik Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler

Tanzimat'tan önce Osmanlı İmparatorluğu'nda Batı tipi yerel yönetim sistemi yoktu. Yerel hizmetleri yürüten çeşitli kişi ve kurumlar bulunmaktaydı. Osmanlı Devleti'nin mülki taksimatı eyalet, sancak, kaza ve köy esasına dayanmaktaydı. Eyalet ve sancak, daha çok askeri birimlerdi. 1826'dan sonra ihtisab kurumu yeniden düzenlendi. İstanbul'da İhtisab Nezareti, eyaletlerde ise İhtisab Müdürlükleri kuruldu. Şehrin güvenlik, belediye fonksiyonları, vergi tahsili gibi görevler bu memurluklara verildi. Geleneksel Osmanlı şehir yönetiminde beledi hizmetler kadılarca, vakıflara, halka ve esnafa gördürölürdü. Kadı onların yükümlölüklerini yerine getirip getirmediıklarını kontrol ederdi.

Gerekli giderleri esnaf kendi karşılardı. Mahalle aralarının temizliği arayıcı esnafı tarafından sağlanırdı. Arayıcılar, çöplük subaşıya belirli bir yıllık bedel ödeyerek, çöpleri toplar, deniz kıyısında ayıklayarak işlerine yarayan şeyleri satarlardı. Meydanların temizliği subaşı tarafından acemi oğlanlarına yaptırılırdı. İtfaiye görevi acemi oğlanlara ve halkın kendisine aitti. Bu dönemde beledi görevler halkın ve resmi görevlilerin işbirliğiyle yerine getirilmekte olup, yapıcı ve aktif bir hizmetler bütününden çok, kontrolcü ve yaptırımcı bir idare ve organizasyon söz konusuydu.

Şehir hizmetlerinin yürütölmesinde, vakıfların da önemli bir rolü vardı. Selçuklu ve Osmanlı toplumunda okul, kütüphane, hastane, sebil, aşevi, misafirhane, yurt ve sosyal yardım gibi hizmetler, öteden beri vakıflarca yürütölmekteydi. Osmanlılarda belediye hizmetleri genel olarak vakıf esasına dayanıyordu. Batılı anlamda belediyelerin kurulmasından sonra da vakıflar, ikinci bir belediye yönetimi gibi çeşitli yerel

¹⁹ İlber Ortaylı, **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayınları, 1985, s. 17.

hizmetleri yürütmeye devam ettiler. Ayrı bir bütçesi, görevlileri ve organları olan şehir yönetimi ya da belediye yönetimi, batılılaşma döneminin başlangıcı olarak kabul edilen Tanzimat'tan sonra yönetim sistemimize girmiştir²⁰.

1.1.3.1.2. Tanzimat'tan Sonra Yerel Yönetimler

Osmanlı İmparatorluğu'nda Batılı anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkması Tanzimat dönemiyle birlikte meydana gelmiştir. 19. yy.'a kadar İmparatorluk hizmetleri vakıflar, mahalli gruplar ve cemaatler gibi kurumlara bırakılmıştı. 1852'de Vali'lerin yetkileri artırılmış ve taşra memurları Vali'ye bağlanmıştır. 1864'te İdare-i Vilayet Nizamnamesi ile deneme niteliğinde olmak üzere Tuna Vilayeti ismiyle bir vilayet kurulmuştur. Vali'ye geniş yetki ve imkanları sağlayan bu nizamname aynı zamanda vilayette bir meclisin kurulmasını öngörüyordu. Meclis üyeleri, yarı yarıya Müslüman ve Müslüman olmayan halktan seçilecek, başkanlığını Vali'ler yapacaktı. Meclis'in görevi, bayındırlık, tarım, ticaret ve vergi işleri üzerinde kararlar vermektir. 1870'de İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile sistem bütün eyaletlerde uygulanmıştır.

II. Mahmut döneminde İstanbul'da belediye yönetimi kurma girişi, Kırım Savaşı (1854) sırasında müttefik devletlerinin etkisi ile başlamıştır. 1854'te Fransızların komün idaresi model alınmak suretiyle ilk belediye idaresi olan İstanbul Şehremaneti kurulmuştur. Şehremaneti'nin başında Şehremini adı verilen ve padişahça atanan bir Belediye Başkanı bulunuyordu. Başkan'ın yanında 12 üyeden oluşan bir Şehir Meclisi vardı. Meclis üyeleri de atama yoluyla geliyordu. Belediye kurulunca, önceden onun görevini yürüten İhtisab Nezareti de ortadan kaldırıldı.

İstanbul Şehremaneti çeşitli nedenlerle başarılı olamadı. 1855'te belediye yönetimi hakkında önerilerde bulunmak ve tasarı hazırlamak üzere İntizam-ı Şehir Komisyonu kurdu. Batı tarzında (Paris örneğine göre) belediye teşkilatının önce bir bölgede uygulanması, sonra bu uygulamanın yaygınlaştırılması kararlaştırıldı. Beyoğlu ve Galata'da 1858'de Altıncı Daire-i Belediye adı altında fiilen ilk belediye kuruldu. Bu belediye dairesi, büyükşehir belediyesi Şehremaneti'nin bir şubesi olarak kurulduğu halde doğrudan Babıali'ye bağlandı. Altıncı Daire-i Belediye organları Daire Müdürü ile

²⁰ Ortaylı, 1985, s. 9-10.

Daire Meclisinden oluşuyordu. Bunlardan birincisi yürütme, ikincisi de karar organı idi. İkisinin de üyeleri atama yolu ile işbaşına geliyordu

1868’de İstanbul dışında, belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştür. Böylece vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de birer belediye teşkilatı kurulmuştur. Bu teşkilatın organları, sancak yöneticisi tarafından, memurlar arasından atanan ve Vali’nin onayı ile göreve başlayan bir belediye başkanı ve yerel seçim kurullarının seçtiği meclisten oluşmuştur. Daha sonra, 1876 Anayasası, İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini ve bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirtilmesini öngörmüştür. 1877’de çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu, belediye dairesini 20’ye çıkarmıştır. 1912’de çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun ile İstanbul’daki belediye daireleri kaldırılmış, bunların yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Şehir meclisi yerine de bir encümen kurulması öngörülmüştür. Şehremini ise yine atama ile işbaşına gelecektir²¹.

1.1.3.1.3.Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler

Tek parti rejiminin Devlet-Siyaset anlayışı, bu dönemde çıkarılan yasalara da yansımıştır. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı’nı takip eden yıllarda, dönemin belediyeciliğini etkileyen en önemli gelişmeler, devletçilik ve halkçılık ilkeleridir. Devletçilik ilkesi birçok kamu hizmetinin üretimi belediyeleştirmiştir. Halkçık ise halka rağmen halk için olmak, halkı istemese de çağdaş uygarlık düzeyine çıkarmaktır.

Cumhuriyetin ile birlikte göze çarpan hızlı yasalaşma çalışmaları arasında yerel yönetimlere ilişkin pek çok yasa yer almıştır. İl Özel İdareleri (1913) İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati adlı kanunla tüzel kişiliğe sahip olmuş, görev ve yetkileri belirlenerek özerk bir yönetim kimliğine kavuşmuşlardır. Ayrıca 1924’te 442 sayılı Köy Kanunu yeni bir düzen ve köy hizmetlerine yeni bir atılım getirilmek istenmiştir.

Cumhuriyetin Kent’e bakış açısını somutlaştıran yasal düzenlemeleri 1930-1933 arasında oluşmuştur. 1930’da 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1933’te 2290 sayılı Yapı Yollar Kanunu. 2031 sayılı Belediyeler

²¹ İlber Ortaylı, **Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1974, ss. 187-189.

Bankası Kanunu Cumhuriyet'in kente ve kent yönetimine bakışını ortaya koyan yapı taşlarıdır, 1930'da Belediye Kanunu, belediyelere geniş bir görev alanı çizmiştir²².

Cumhuriyet'in belediyeçilik yaklaşımı 2. Dünya Savaşı sonrasında iki nedenle değişiklik geçirmiştir. Bunlardan biri, Türkiye'nin tek partili yaşamdan çok partili bir siyasal yaşama geçmesi, diğeri ise çok hızlı bir kentleşmeyi yaşamaya başlamasıdır.

1970'lerden sonra yerel yönetimlerimiz, siyasal sistemimizin önemli bir ögesi olarak yoğun bir siyasi içerik kazanmış ve halkın yerel yönetimleri artık bir siyasal yapı ve arena olarak görmeye başlamasına yol açmıştır (İkinci Belediyeçilik Hareketi).

1977'de yoğunlaşan toplumun değişik kesimlerinin aktif bir biçimde yerel yönetimlere katılma isteği, yerel yönetim birimleri üzerine ciddi ve kalıcı bir biçimde eğilme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. 1978'de Yerel Yönetim Bakanlığı kurularak çalışmalara başlanılmıştır. Dünyada sayıları sınırlı olan Bakanlık; yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin denetimini azaltmak ve yerel yönetimleri üretici-birlikçi bir yapı içinde özerkliğe kavuşturarak kendi öz kaynaklarını kullanmayı geliştiren kurumsal yapıyı sağlamayı amaçlamıştır. Ancak yerel yönetim bakanlığı beklenen performansı gösterememiş ve dolayısıyla daha sonraki hükümetler içinde yer almamıştır.

12 Eylül dönemi; birçok belediye başkanının değiştirilerek yerlerine merkezi yönetimin ataması ile işbaşına gelen ve çoğunlukla bürokrat olan Denetimci Belediye anlayışının ağırlık kazanmasına yol açmıştır. Bu dönemde belediyelerin en önemli işlevi, temizliği sağlama ve kentin belirli hizmetlerini düzenlilik içinde yerine getirme olmuştur. Askeri yönetim gelir yetersizliği içine düşen belediyelerin bu sıkıntısını gidermesi için 2380 sayılı yasa ile genel bütçe gelirlerinden belediyelere önemli bir pay ayırmış ve 2464 sayılı yeni bir Belediye Gelirleri Yasası çıkarmıştır. Ayrıca büyük kentler için özel yönetim biçimleri oluşturulmasına imkan veren kuralı 1982 Anayasası'na askeri yönetim getirmiştir.

1984 seçimleri ile beraber 1989'a kadar olan 5 yıllık dönemde, sivilleşme ve demokrasiye yeniden dönme atmosferi içinde, bir yandan belediye gelirlerinde daha büyük artış sağlanırken, bir yandan da merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki

²² İlhan Tekeli, **Cumhuriyet'in 60 Yıllık Belediyeçilik Deneyiminin Değerlendirilmesi Üzerine**, Türk Belediyeçiliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar, Ankara Büyükşehir Belediyesi-IULA-EMME Yayını, Ankara, 1990, ss. 44-48.

vesayet yetkilerinin azaltılmasına çalışılmıştır. 1994 ve 1999 seçimlerinde, partilerden çok adayların önem kazandığı görülmüştür²³.

1.1.3.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Kamu hizmetlerinin tamamını merkezden yönetmek mümkün değildir. Her hizmetin merkezi yönetimce yürütülmesinin, kaynak israfı, zaman kaybı, hizmetlerin gecikmesi, kırtasiyeciliğin artması, bürokratik engellerin genişlemesi, verimlilik ve etkinliğin azalması, arzulanan toplumsal yararın sağlanamaması gibi pek çok sorunu da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, bazı yerel kamusal hizmetleri yerine getirmek üzere tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim kuruluşlarına ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaç temelde siyasal, yönetsel ve toplumsal nedenlere dayanmaktadır.

1.1.3.2.1. Siyasal Nedenler

Halkın yönetime katılımını sağlamak, devlete olan güven ve bağlılığını artırmak düşüncesi, yerel yönetimlerin siyasal varoluş nedenlerinin başında gelir. Her zaman böyle olmamakla beraber, yerel yönetimlerin varlığı, ulusal birlikle yakından ilgilidir. Ulusal birliğin güçlü olduğu ülkelerde yerel yönetimler güçlendirilip geniş yetkiler tanınmış; zayıf olduğu yerlerde ise aksine uygulamalarda bulunulmuştur.

1.1.3.2.2. Yönetsel Nedenler

Merkezden yönetim ile yerinden yönetim, birbirlerinin eksik yanlarını tamamlayan yönetim biçimleridir. Bu nedenle, her ülkede, bu iki yönetim biçiminden birlikte yararlanılır.

Hizmetlerin merkezden yürütülmesinin, kaynakların daha ussal kullanılması, uzmanlaşmanın özendirilmesi ve sunulan hizmetlerde ortak standardın tutturulması; yerel yönetim birimlerince yürütülmesinin ise, birçok hizmetin halka sunumunda çabukluk ve kolaylığın sağlanması gibi olumlu yanları vardır.

²³ İhsan Süleymanoğlu, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, SBE, 2003, ss. 8-12.

1.1.3.2.3. Toplumsal Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birisi de, toplumsal gelişme ve değişme düzeyidir. Gelişim süreci, parçalara ayrılması olanaksız bir bütündür. Bir ülkenin toplumsal olarak yaşadığı gelişme ve değişme yerel yönetimlerin de gelişme ve değişmesine yol açmaktadır. Örneğin, Ortaçağ'da ticaretin gelişmesi, değişmesi ve canlanması, kent yönetimini yaratmış, belediye kurumlarını canlandırmıştır.

Belirli bir yöre halkının demokratik, eşitlikçi, katılımcı vb. eğilimlere sahip olması, yerel yönetimlerin gelişmesini doğal olarak etkiler. Ülkedeki insanların kültür ve eğitim düzeyleri, okuma yazma bilme oranı, nüfus yoğunluğu yerel yönetimlerin kurulması ve gelişimi üzerinde etkili olmaktadır²⁴.

1.1.4. Yerel Özerklik

Özerklik; muhtariyet, otonomi sözcüğünün karşılığıdır. Buna göre; bir kişi veya grubun, görevlerini yerine getirmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı kimliğini korumaya yetecek miktarda hareket serbestliğidir. Hukuki anlamda ise, bir kişi ya da kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir²⁵. Teknik idare hukuku terimi olarak ise; bir kanun ile herhangi bir kurum veya kuruluşa kendi kendini yönetme hakkının tanınmasıdır. Bu kurum ve kuruluşların, üstlendikleri hizmetleri, kendilerinin düzenleyebilmesidir. AYYÖŞ'nin 3.Md.'de ise özerklik; yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar içinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme imkanıdır. Yerel özerklik, demokratik yaşam biçimini benimsemiş Avrupa ülkelerinde, geleceğin Avrupa Birleşik Devletleri'ni kurmakta kullanılan bir bağ, ortak bir değer olarak önemli bir yer tutmaktadır²⁶.

Yerel yönetimlerin özerkliği, çağdaş yerel yönetimler bakımından önemlidir.

²⁴ Hikmet Çolak, **Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tez, Ankara Üniversitesi S.B.E., 2004, ss. 5-8.

²⁵ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları, 1999, s. 18.

²⁶ Ruşen Keleş, **Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 1, Sayı: 2**, Ankara, Mart 1992, s. 13.

AYYÖŞ'nin 2. Md'si de özerk yerel yönetim ilkesinin ulusal mevzuatla ve durumlarda anayasa ile tanınması gerektiğini belirtmiştir. Yerel yönetimlerin özerkliği temelde iki yönlüdür. Bunlar; yerel yönetim organlarının merkezle olan ilişkisi ve yerel yönetim organlarının halkla olan ilişkileridir. Merkezle olan ilişkide yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının belirlenmesi ve ayrılması, bu faaliyetleri yapabilmek için gerekli mali kaynakların oluşturulması ya da oluşturma imkanının olmasıdır. Ayrıca merkezi idarenin, yerel idareler üzerindeki yetkisi yasalarla güvenceye alınıp en aza indirilmelidir. Yerel halkla olan ilişkide ise faaliyetlerin nasıl ve ne yönde olacağına yerel halkın karar vermesi en azında icraatın yönünü tespit edip denetimi yapabilmesi gerekir. Aksi takdirde kamusal kaynakların yerel organlarda kişisel çıkarlar için kullanılması gibi durumların ortaya çıkmasına neden olabilecektir.

Yerel özerklik bağımsızlık değil kontrollü bir serbestliği ifade eder. Hatta bazı yazarlara göre yerel yönetimler için özerklik bile abartılı bir terimdir. Özerklik bağımsızlığa özgü bir imtiyaz olarak kendine özgü bir iktidarı gerektirmektedir. Yerel yönetimler idarenin birlik ve bütünlüğünü sağlamak açısından öngörölmüş merkezi idare ya da merkezi idare birimlerinin denetimi altında faaliyet yürütmektedirler²⁷.

Hizmetlerin merkezi yönetimin çalışmaları ile uyum içinde olması ve halkın genel yarar ve çıkarlarına ters düşmeyen faaliyetlerde bulunması açısından denetim bir zorunluluktur. Ancak bu denetim sınırlı ve ulusal boyutu yoğun olan faaliyetler bakımından ve özerkliği tehdit etmeyecek bir şekilde olması gerekir. Bu manada özerklik, genel idarenin mahalli idareler üzerinde haiz olabileceği vesayet denetimine engel teşkil etmemektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği ülkeden ülkeye değişiklik arz etmektedir. Federal devletlerde yerel yönetimler hem idari hem de siyasal açıdan özerk olmalarına karşın üniter devletlerde sadece idari-mali özerklikten faydalanmaktadırlar. Almanya gibi ülkelerde tamamen özerk bir yapıda düzenlenmiş ve federal anayasayla güvenceye alınmış olmalarına karşın, merkeziyetçi bazı ülkelerde ise merkezi idarenin taşra uzantıları olarak düzenlenmişlerdir (özellikle sosyalist ülkelerde)²⁸.

Özerklik; kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakkı olarak ifade edilebilir. Özerk

²⁷ A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1993, s. 118.

²⁸ Nagehan Talat Arslan, İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 33, Ekim 2005, s. 192.

kuruluşlar kendi kararlarını alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler. Bunun için organların seçimle iş başına gelmesi kadar icraatlarını finanse etmelerini sağlayan mali özerklik de önem arz etmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerle merkezi idare arasında idari, siyasi ve mali ilişkiler söz konusu olduğundan²⁹, merkezi idare bu ilişkileri idari vesayet, siyasi ve kamuoyu denetimini tetiklemek şeklindeki enstrümanlarla düzenlemeye ve denetimini sağlamaya çalışmaktadır. Bütün bu bilgiler ışığında yerel özerkliği, yerel halkın gereksinimlerini karşılayan hizmetleri yerine getirmek üzere kurulmuş, ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip, yürütme ve karar organları seçimle iş başına gelen, serbestçe toplayacağı ve serbestçe harcayabileceği gelire sahip, karar serbestliğine sahip bulunma yeteneği olarak tanımlayabiliriz³⁰.

1.1.5. Subsidiarite (Yerellik) İlkesi

Subsidiarite; yetki ikamesi, yetki paylaşımı, yardımcı devlet, hizmette yerellik, hizmette halka yakınlık olarak ifade edilebilmektedir. İlke olarak Subsidiarite ise birden çok düzeyde örgütlenmiş olan toplumsal ya da siyasal yapılarda eylem önceliğinin bireye yakın alt düzeylerde kalmasını, üst düzeylerin ancak alt düzey üstlendiği görevleri etkili olarak yerine getiremezse müdahale etmesini öngörmektedir. Diğer bir ifadeye göre devletle, devlet-altı düzeydeki siyasal ya da yönetsel yapılar arasında ortak eylem alanlarında eylem önceliğinin yurttaşla daha yakın alt birimlere ait olması; üst birimin, yetersiz kalması durumunda ve yetersiz kaldığı ölçüde müdahale ederek alt birimin yeniden işlevini yerine getirebilecek düzeye gelmesi amacıyla sınırlı olarak yardım etmesi şeklinde tanımlanmaktadır³¹. Zorunlu durumlardaki bu müdahalenin ölçülü olması gerekmektedir. Subsidiarite ilkesi, devlet-yurttaş ilişkilerinde ve kamu idareleri düzeyleri arasındaki ilişkilerde de söz konusu olabilmektedir.

Avrupa düşünce tarihinde Aristo’ya kadar giden, ilk kez 1931’de katolik kilisesince resmen tanınmış ve sistemleştirilmiş olan bu kavram, devlet geleneğindeki

²⁹ Bayram Coşkun, Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel yönetimlerin Özerkliği, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 5, Sayı: 3, Ankara, Mayıs 1996, s. 35.

³⁰ Cevat Geray, Yerel Demokrasi, **Yerel Özerklik-Demokrasi ve Halkın Katılımı**, 14–15 Nisan 1995, Ankara, s. 14.

³¹ Bilal Canatan, **Düşünce Tarihinde-Kamu Hukukunda-Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi**, Ankara, 2001, s. 41.

yeri ve uygulamasıyla Avrupa'ya aittir³². Yerellik ilkesi gereği bir hizmeti yerine getirmesinden sorumlu olan grup ya da birim, bu görevi yerine getirmede başarısız olursa, daha üst düzeyler yardım ya da müdahale de bulunabilir. Bu manada son yerel yönetimler reformunda da il özel idareleri ya da belediyeler hizmetleri yerine getirmede sıkıntıya düştükleri takdirde merkezi idare bu hizmetleri üstlenebilmektedir.

Maastricht Antlaşmasına göre AB'nin amaçları Subsidiarite ilkesi göz önünde bulundurularak gerçekleştirileceğini yinelemektedir³³. Toplumsal ve kamusal etkinlikler bakımından büyük boyutlu birim, küçük birimin üstesinden gelemediği konularda etkinlikte bulunmalıdır. Subsidiarite ilkesi Maastrich Sözleşmesinden önce Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında ifade edilmiştir. Ancak bütün bunlara rağmen yerellik ilkesini bir hukuk ilkesi olarak tanımlamada güçlük vardır. Bu nedenle de hukuk doktrini ve siyasal aktörlerin üzerinde anlaştığı bir tanım yoktur.³⁴

Yerellik ilkesinin; çoğulculuğu öngören, yurttaşların ve yerel toplulukların farklı olma haklarını gözetken, yurttaşların mutlak eşitliğine ve egemenliğin tekliğine dayanan üniter devletlerde uygulanamayacağı ileri sürülebilmektedir. Yine yerellik ilkesinin kilise kökenli olması nedeniyle egemenliğin halktan kaynaklandığı tezini savunan laik temelli modern anayasalarca şüpheyile karşılandığı ifade edilmektedir. Aynı görüşe göre yasalar çerçevesinde yerellik ilkesi olamayacağını zira bu durumda merkezin genel yetkisinin peşinen kabul edilmiş sayılacağı ve merkezin istediği zaman bu yetkiyi geri alabileceğini belirtmektedirler. Bütün bu veriler bağlamında üniter devletten ziyade federal yapılar da daha kolay hayata geçirilebileceği ifade edilmektedir³⁵.

1.1.6. Yerel Demokrasi İlkesi

Literatürde yerel demokrasi kavramı ile demokratik yerel yönetim kavramı eş anlamlı olarak veya birbirlerinin yerlerine kullanılan iki kavramdır. Kimi görüşlere göre

³² Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR), **Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Ankara 1995, s. 4.

³³ Birgül Ayman Güler, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine, **Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi**, Yıl:1, Sayı: 2, Ankara, Nisan-Haziran 2004, s. 57.

³⁴ Muhammet Kösecik, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Nisan 2006, İstanbul, s. 14

³⁵ Canatan, s. 49–52.

yerel demokrasi kavramı yerine demokratik yerel yönetim kavramının kullanılması daha doğrudur. Bir yerel yönetim biriminin demokratikleştirilmesi yerel yönetim biriminin;

- Özgür ve özerk, - Kendi içinde demokratik olmasını gerektirmektedir.

Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi, seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlere ve halkın kendi kendini yönetmesine olanak vermesi dolayısıyla yerel yönetimlere demokrasinin önde gelen kurumları gözüyle bakılır. Yerel yönetimlerde karar organlarının oluşumu, karar alma sürecine katılımı, görev ve gelir bölüşümü, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliği yerel demokrasiyi belirleyen etkenlerdir. Bu konuda uluslararası alanda yapılan sözleşmeler, antlaşmalar ve şartlar temelde devlet ve yerel yönetimler ile bireyler arasındaki ilişkileri ele almakta ve temel ilkeleri belirlemektedir.

Bu ilkeleri kabul eden ve uygulayan gelişmiş demokratik ülkelerde yerel yönetimler ve yerel demokrasiye ilişkin olarak şu tespitler yapılabilir: - Kamu sorumluluğu öncelikle vatandaşlara en yakın yönetimlerce kullanılmaktadır. - Bireyler, kamu hizmeti ve kamu yönetimi ile ilgili konularda karar sürecine etkili olarak ve aktif biçimde katılabilmektedir. - Yönetimde açıklık ve şeffaflık önemli bir ilke olarak görülmektedir. - Kamu yönetimi ile ilgili karar organlarının toplantıları ve karar verme süreçleri toplumun katılımına açıktır. - Yerel yönetimler kendilerine bırakılan görevlerde özerktirler. - Yerel yönetimlere önemli kaynaklar sağlanmaktadır.

1.1.7. Yerel Yönetimlerin Etkinliği İlkesi

Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki bölüşümü etkin yerel idare ilkesine göre yapılmalıdır. Etkinlik amaçlardan bağımsız olmayıp, ancak amaçlar açıkça belirlendikten sonra bir etkinlikten söz edilebilir. O halde yerel yönetimlerde etkinlik var olan amaçları, daha az kaynak kullanarak ve emek harcayarak gerçekleştirmek demektir. Bunu sağlayacak şekilde görev ve kaynak bölüşümü etkin yerel idare ilkesine uygun düşecektir

Yerel yönetimlerde seçimle gelen her organ gibi kendisini seçen yurttaşlar tarafından tutum, davranış ve başarı kriterleri doğrultusunda değerlendirilmektedir. Bunun için yönetimde modern usul teknik ve yöntemlerden yararlanmak bir zorunluluktur. Gerek nitelikli personel alımı, gerekse yönetsel işlem ve eylemlerde

nesnel ve objektif kurallara göre hareket edilmesi etkin bir yerel idare anlayışı doğuracaktır. Yönetim bilimindeki etkinlik kavramı yerel yönetimleri yakından ilgilendirmektedir. Yerel yönetimlerin yetki, görev ve kaynak kullanımı yönünden en optimum noktada olması etkinliği sağlayan başlıca unsurdur.

Yerel yönetimlerde etkinliğin artırılmasını sağlamanın üç yolu vardır. Bunlar: - En uygun hizmet alanının sınırlarının ve büyüklüğünün belirlenmesi, - Para ve kaynak israfı olmaması için yerel yönetimlerin sayılarının azaltılması, - Yerel yönetimlere yerel nitelikte olup en iyi yerine getirebilecekleri hizmetlerin bırakılmasıdır.

Kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından verilmesi sonucunda, kıt kaynaklar kullanılarak sosyal, ekonomik ve toplumsal yönden en yüksek faydayı sağlamak ve bu suretle iktisadi refahı maksimize etmek mümkündür. Yerel yönetimler kaynakların verimli ve rasyonel kullanımında merkezi idareye göre daha ussal araçlar olarak değerlendirilmekte ve etkinliğin vazgeçilmez koşulları olarak kabul edilmektedir.

AB ülkelerine bakıldığında genel olarak yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirildiği görülmektedir. Bu ülkelerde kamu harcamalarının %50'si yerel idarelerce yapılmaktadır. Birlik üyesi ülkelerdeki yerel yönetimlerin, ülkemizdeki yerel idare birimlerine kıyasla etkin ve başarılı oldukları yadsınamaz bir gerçektir. Bu duruma, Türk yerel yönetimlerinin toplam kamu harcamaları içindeki paylarının %15 civarında kalması neden olmaktadır³⁶.

1.1.8. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Yerel Özerkliğin uygulandığı ülkeler de dahil olmak üzere, merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde belli bir denetim ve gözetim uygulamaktadır. Çünkü özerkliğin sınırsız bir şekilde uygulanması, devlet içinde, kamu hizmetlerinin görülmesinde birlik ve ahengi bozabilir. Bu birliği sağlamak, genel ve yerel çıkarlar arasındaki çatışmaları önlemek, yerel yönetimlere tanınmış birtakım yetkilerin ulusal çıkarları bozmasına izin vermemek, yasal görevlerin savsaklanmamasını sağlamak amacıyla, merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde bir denetim ve vesayet uygular.

³⁶ Abdülkadir Mahmutoglu, **Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Boyutunda Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma ve Bir Alan Araştırması**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi S.B.E., 2002, SS. 25-29.

Kamu yönetiminde mevcut olan denetim fonksiyonu, iş ve işlemlerin yasal ve bilimsel kurallara uygunluğunu araştırmak amacıyla uygulama sırasında, öncesinde veya sonrasında yapılan incelemeler şeklinde tanımlanmaktadır. Denetim fonksiyonun iki temel amacı vardır. Birincisi, örgütün dengesini korumaktır. Bundan dolayı yönetici örgütün belirlenmiş sınırlar çerçevesinde çalışması için gayret gösterir. İkincisi ise, düzeltme gayesiyle kusurları göstermek, bunların tekrarına engel olmak ve böylece hedefe doğru ilerlemeyi sağlamaktır.

Mali ve idari denetime iki tür yaklaşım söz konusudur olabilir. Birincisi, mali ve idari denetime duyulan gereksinimi dışarıdan bir zorlama ve sınırlama olarak görmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin yetkilerini ve takdir haklarını kısıtlamanın amaçlanması durumunda söz konusudur. Bunun sonucunda merkezi yönetimin denetim yetkisi artar. İkinci yaklaşım ise mali ve idari denetimi, yerel yönetimin kendi çıkarları açısından zorunlu bir araç olarak görür. Bu yaklaşım çerçevesinde yerel yönetim, kaynak gereksiniminin ve talebinin arttığı bir dönemde, kaynakları mümkün olan en etkin, verimli ve dürüst biçimde kullandığını hem kendisine, hem de hemşerilerine gösterme ve dolayısıyla çıkarlarını savunma olanağına sahiptir³⁷.

1.1.8.1. Siyasi Denetim

Yönetim üzerinde uygulanan en önemli denetim yollarından biri siyasi organlarca yapılan siyasi denetimdir. Demokratik sistemlerde siyasi kurum ve kişilere halkı temsil etme yetkisini siyasi organlar verirler. Bu organlar söz konusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetleyerek yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geri almak hakkına da sahiptirler. Yasama organı istediği kuruluşa yetki devrinde bulunabileceği gibi bunu istediği zamanda geri almaya yetkilidir. Siyasi denetim çeşitli şekillerde tezahür edebilir. Siyasi denetimin en belirgin şekli, kanun koyma yoluyla olur. Bunun yanında, mecliste yapılan tartışmalar, soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme, bazı ülkelerde olduğu gibi sorunu kamu denetçisine gönderme, gibi yollar da vardır. Ayrıca yasama organı denetim yaparken kendi içinde oluşturduğu ihtisas ve

³⁷ Burhan Aykaç ve M. Akif Özer, Mahalli İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 7, Sayı: 4, Nisan 2002, s.6-7.

araştırına komisyonlarından da yararlanır. Siyasi denetimi önemli kılan bir özelliği de, gündem oluşturarak kamuoyu denetimini harekete geçirebilmesidir.

Siyasi denetim sadece yasama organınca yapılan denetlemeden ibaret değildir. Ulusal düzeyde yasama organı ve bakanlarca yapılan denetleme yerel düzeyde, yerel meclis üyeleri veya bu yerel yönetim kuruluşlarının seçilmiş liderleri tarafından yapılır. Bu organlar ilgili oldukları kurum ve kuruluşların faaliyetlerini çeşitli şekillerde denetlerler³⁸.

1.1.8.2. Yargı Denetimi

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan ve idari denetimin dışında yer alan en etkili denetim yolu yargısal denetimdir. “... yargı denetimi, mahalli idare-kışı-merkezi yönetim üçlüsü arasındaki doğan anlaşmazlıkları ve menfaat uyuşmazlıklarını tarafsız ve objektif ölçülere göre yargılama imkanı sağlayan bir denetim biçimidir”. Hukuk devleti anlayışının zorunlu bir neticesi olan yargı denetimi yerel yönetimlerin karar, eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun yanı sıra, bu yönetimlere verilen görevlerin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi amacıyla yapılmaktadır.

Yargısal denetim, denetim türleri arasında ayrı bir önem taşır. Denetimi yapanlar mahkeme ve hakim statüsündedir. Bu statü ayrıcalıklı ve başkalarına kapalıdır. Yargı denetiminin temel özelliği bağımsızlıktır. Yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesinde başlıca iki sistem vardır. Bunlardan birincisi Anglo-Sakson ülkelerinde gördüğümüz yargı birliği sistemidir. Diğerisi ise Kara Avrupa’sı ile birlikte Türkiye’de de uygulanmakta olan idari yargı sistemidir.

1982 Anayasası’nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti’nin temel nitelikleri sayılırken “Hukuk Devleti” olma vasfı açıkça belirtilmiştir. Anayasanın 125. maddesinin 1. fıkrasında “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” şeklinde ifadesini bulmuştur³⁹.

³⁸ Birol Ekici ve Cem Toker, Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 14, Sayı: 1, Ankara, Ocak 2005, ss. 19-20

³⁹ Emin Memiş, **Anayasa Hukuku Notları**, İstanbul: Filiz Kitabevi, Genişletilmiş ve Yenilenmiş 4. Baskı, İstanbul, 2005, ss. 174-175.

1.1.8.3. Halk Denetimi

Demokratik bir yerel yönetimin temel unsurlarından biri yönetimin işlem ve eylemleri üzerinde yerel halkın sürekli etkili olması ve halk denetiminin sağlanmasıdır. Yerel yönetimler, yerine getirdikleri hizmetlerden dolayı halka karşı sorumludurlar. Halkın yerel yönetimler üzerindeki geleneksel denetim aracı seçimidir. Ancak seçim her zaman etkin bir denetleme aracı değildir. Kitle iletişim araçlarının gücü, eğitim düzeyi ve buna bağlı olarak bilinç düzeyinin yüksekliği, kamuoyunun duyarlılığı, yerel yönetimler üzerindeki halk denetiminin gücünü ve etkinliğini belirleyen faktörlerdir. Ayrıca yerel yönetim biriminin sınırları genişledikçe, halk tarafından yapılacak denetimin etkisi azalmaktadır.

1.1.8.4. İdari Denetim

İç Denetim

Yerel yönetimlerin kendi yapısı içerisinde uygulanmaktadır. Hiyerarşik denetim ve denetim birimi tarafından denetim olarak iki başlık altında incelenebilir.

- **Hiyerarşik Denetim:** Hiyerarşi, bir teşkilat içerisinde çalışan kişiler arasında bulunan ve altı üste bağlamak suretiyle bunları tek bir şefe bağlayan, başka bir ifadeyle onun emir ve direktifi altına koyan bağdır. Hiyerarşi, üst makamların emir verme yetkisini, ast ve üst ilişkilerini, üst makamların alt makamlara emir verme ve onları denetleme yetkilerini ifade eder. İç denetimin bir türü olan hiyerarşik denetim ise, ast ile üst arasındaki denetim anlamına gelir. Bir kuruluştaki üstün, ast üzerindeki denetimine hiyerarşik denetim denir. Üstün astını denetlemesi yönetim anlayışının doğal bir sonucudur. Bu nedenle üstün ast üzerindeki denetimi için yasal bir dayanağa gerek yoktur.

Yerel yönetim üstleri, astların eylem ve işlemlerini her zaman denetleyebilir veya denetleyebilirler. Onlara, emir ve yön verebilir, astların kendisi ile uyumlu çalışmalarını sağlamak için yönetmelik, genelge veya yönerge gibi bazı yollarla işlem yapılmadan önce de denetimde bulunabilirler. Bu denetim hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından kendisini gösterebilir. Yerel yönetim amiri, denetim neticesinde

astın işlemlerini onaylayabilir, uygulamasını geciktirebilir veya iptal edebilir, ancak astın yerine geçerek karar veremez.

- **Denetim Birimi Tarafından Denetim:** İdari iç denetimin bu türüne göre yerel yönetimler, kendi içyapılarında kurum içi denetim birimlerine sahip olabilecekleri gibi kendi seçilmiş organlarının isteği doğrultusunda, kendilerini bağımsız ve özel bir denetim firmasına da denetletebilirler. Kurum içi denetim birimi, hangi kaynaktan gelirse gelsin, kendisine tevdi edilen ya da çalışmaları sırasında karşısına çıkan yolsuzluk ve usulsüzlükleri de soruşturmakla görevlidir. Kurum içi denetim sırasında ortaya çıkan tespitler ve tavsiyeler öncelikle üst yönetime ve belediye meclis üyelerine iletilir. Başta İngiltere, Fransa, Danimarka ve Almanya, ABD, Kanada ve Avustralya'daki yerel yönetimler etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun bir biçimde faaliyet yaptıklarını göstermek için kendilerini kapsamlı bir şekilde mali denetime tabi tutmaktadırlar. Türkiye'deki yerinden yönetim kuruluşlarının giderek artan bir oranda bu yolu izlemeleri, hem merkezi yönetim, hem yargı organları, hem de kamuoyu karşısındaki güvenilirliklerini artıracak en önemli etkenlerden biridir⁴⁰.

Dış Denetim

Yerinden yönetim kuruluşlarının kendi tüzel kişiliği dışındaki makamlar tarafından icra edilen dış idari denetim, esas itibarıyla merkezi yönetim, Sayıştay ve yargı organları tarafından yapılmaktadır.

- **İdari Vesayet:** Vesayet özel bir hukuk terimidir. Hukuk alanında haklarını kullanma ve görevlerini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler bu hakları kullanma yeteneğine sahip diğer gerçek kişilerin hukuki işlemler yapabilme yetkisiyle donatılması ve bunun kullanması olarak tanımlanır. Fakat idari vesayet kavramı özel hukuktakinden farklı bir anlamda kullanılır. Devletin üstlendiği roller gereği sunmakla yükümlü olduğu hizmetleri bazen yerel yönetimler eliyle gördürmesiyle ortaya bir ilişki çıkar. Merkez ile yerel idare arasındaki bu ilişki merkezin yerel idareleri gözetme ve denetlemesi gerekliliğini ortaya çıkarır. Bu denetlemeye dayanan ilişkiye “idari vesayet” denir.

⁴⁰ Ali Yasin Karanfiloğlu, Yerel Yönetimin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan 2000, ss. 68-72.

İdari vesayet merkezi idarenin; yerinden yönetim idarelerinin karar, eylem ve işlem, organ ve personel üzerinde uyguladığı denetimdir⁴¹. Başka bir tanım ise; merkezin, yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla görülen sınır içinde denetleme ve kararlarını bozabilme yetkisidir⁴². Merkezin yerel üzerindeki denetimini kullanırken zaman konusunda değişikliğe gidebilir. Denetim işlemlerden önce veya sonra gerçekleşebilmektedir. Bu açıdan bakıldığında kararlardan evvel yapılan denetleme; önceden izin, müsaade, muvafakat, görüşme şeklinde olur. Buna karşılık kararlardan sonra yapılan denetleme esas itibarıyla tasdik ve onay şeklinde gerçekleşir⁴³.

İdari vesayet işlemler üzerinde, eylemler üzerinde, organlar üzerinde ve personel üzerinde uygulanabilir.

- **İkili Görev:** Bir yerel yönetim biriminde, tek bir otoritenin farklı tüzel kişilikler adına birçok görevi yapmasıdır. Bu tek otorite merkezi idare hiyerarşisine dahil bir ajan olabileceği gibi yerel yönetim biriminin başı olan kişi de olabilir. Başka bir ifadeyle aynı kamu görevlisi bazen devlet temsilcisi bazen de yerel yönetim temsilcisi olarak işlev görebilmektedir. Örneğin Vali, ilde hem il genel idaresinin, hem de İÖİ'nin en büyük amiri, yürütme ve temsil organıdır. İÖİ'nin başı olarak kimseden emir almaz ancak il genel idaresinin başı olarak merkezi yönetimin emrindedir. Yine belediye başkanı kolluk hizmetleri, nüfus, evlendirme vs. gibi işleri yürütürken merkezi yönetimin bir ajanı, belediye bütçesini hazırlarken ya da encümene başkanlık yaparken bir yerinden yönetim ajanı olarak görev yapmaktadır. Yerinden yönetime ait bir otorite olan ve aynı zamanda merkezi hizmetlere de katılan belediye başkanı, merkezi yönetim adına hareket ettiği zaman merkezi yönetim hiyerarşik denetim kapsamına giren tüm yetkilerini kullanabilir.

- **Sayıştay Denetimi:** Sayıştay, denetimine giren idare ve kurumların; gelir, gider ve mali işlemlerini, bu işlemlere ait sayman hesaplarını bütün belgeleriyle incelemek ve bütün bu işlem ve hesapları yargılama yolu ile bütçe hesabının ve bu nitelikteki diğer hesapların kesilmesini, sayman hesaplarının sonuçlarını, ilgisine göre kesin hesap

⁴¹ Tahir Aktan, Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, Ankara, Eylül 1976, s. 4.

⁴² Süleyman Arslan, **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayını, Ankara 1978, s. 59.

⁴³ Mustafa Demirtaş, **Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi SBE, 2005, s. 61-62.

kanunu tasarıları veya kesin mizan ve bilançolarla karşılaştırmak suretiyle; kanunlarda belirtilen diğer konuları ilgili daire ve kurumlardan alınacak bilgi ve belgeleri incelemek ve Sayıştay'da gerekli kayıtları tutmak suretiyle denetler (Sayıştay Kanunu, m.38).

İnceleme sırasında; gelirlerin, alacakların ve her türlü hakların kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olarak tahakkuk, takip ve tahsil edilip edilmediği; giderlerin, kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere ve bütçedeki tertibine, ödeneğine ve kadroya uygun olarak harcanıp harcanmadığı; ödemenin istihkak sahiplerinin veya vekillerinin kimliği araştırılmak suretiyle yapılıp yapılmadığı; idare hesabına giren bütün işlemlerin para ve sair kıymet hareketlerinin kanun, tüzük ve yönetmeliklerdeki hükümlere uygun bulunup bulunmadığı; taşınır ve taşınmaz malların giriş, saklanması, kullanış ve çıkışları ile bunların bulunması gerekli olan yerlerde tamamen mevcut olup olmadığı hususlarının yürürlükteki kanun, tüzük ve yönetmelik esaslarına göre yapılıp yapılmadığı; yukarıdaki yazılı bütün işlem ve hesapların belgelere ve kayıtlarına uygun olup olmadığı hususları araştırılır (Sayıştay Kanunu, m.46).

- **İdari Teftiş:** Her kademedeki memurun, daha üst kademedeki yürütmeye yetkili otorite adına denetlenmesine idari teftiş denilmektedir. Hiyerarşik denetimle idari teftiş arasında benzerlik olduğu düşünülebilse de, aralarındaki en önemli fark idari teftişin yürütme yetkileri olmayan müfettişler tarafından yapılmasıdır.

Türkiye'de bürokrasinin denetlenmesinde ve idari soruşturmaların yürütülmesinde müfettişlik kurumu kullanılmaktadır. Bu amaçla bütün bakanlıklarda teftiş kurulu başkanlığı bulunmaktadır. Teftiş kurulu başkanlığı, ilgili bakanın emri ya da onayı üzerine, onun adına, bakanlık teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların tüm faaliyet ve işlemlerini denetlemek, incelemek ve soruşturmakla görevlidir. İçişleri Bakanlığı yerel yönetimler üzerindeki denetleme yetkisini mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılığıyla kullanmaktadır. Mülkiye müfettişleri, Bakan adına hem genel idare üzerindeki hiyerarşik denetim hem de yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi denetimini kullanırlarken kontrolörler Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Bakanlık makamından aldığı onay zerine yerel yönetimler üzerinde aynen mülkiye müfettişleri gibi teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmaya yetkili bulunmaktadırlar. Bu açıdan bakıldığında görmüş oldukları fonksiyon itibarıyla müfettişler ile kontrolörler arasında önemli farklar olmadığı anlaşılmaktadır.

Mülkiye Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı'nın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların ve ilçelerin yanında, yerel yönetimlerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmekte ve denetlemekte, inceleme ve soruşturma yapmaktadır. Kurul ayrıca yerel yönetimlerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakla da yükümlüdür.

Türkiye'de yerel yönetimler üzerinde İçişleri Bakanlığı'nın idari ve vesayet denetimini uygulayan diğer önemli denetim birimi de mahalli idareler kontrolörleridir. Kontrolörlerin mülkiye müfettişlerinden en önemli farkları, bakanlık danışma ve denetim birimleri arasında değil, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunmalarıdır. Görevleri; yerel yönetimler ile bunlara bağlı özel kanunla veya Belediye Kanunu'na göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle, döner sermayeli kuruluşlar ve bunların kurdukları veya katıldıkları birliklerin işlem, eylem ve personeli üzerinde teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakla yetkili ve görevlidirler⁴⁴.

1.1.9. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Süreci ve Yerel Yönetimler

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, sosyo-ekonomik gelişmelerin etkisiyle bir çok alanda değişmiş ve günümüzde Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırılan paradigma gelişmiştir. Bu iki yaklaşım arasında bütüncül bir ayrım bulunmamaktadır. Geleneksel yaklaşımdaki bazı ilkeler yeni yaklaşımda da varlığını sürdürmektedir. Aralarındaki farklılığın temeli zihniyet dönüşümüdür. Geleneksel yaklaşımda şüpheyi, kontrolü ve korumayı esas alan bir zihniyet söz konusu iken, yeni yaklaşımda güveni, teşvik etmeyi ve gelişimi esas alan bir anlayış vardır.

Geleneksel kamu yönetiminden YKY'ne geçiş, yerel yönetimlerin kurumsal yapısını, yönetim uygulamalarını ve hizmet süreçlerini etkilemiştir. Hizmetlerini bizzat üreten, kuralcı, girdi odaklı, tepkisel, hiyerarşik, bürokratik, tekeli, statik ve korumacı yerel yönetim anlayışından, hizmet arzını düzenleyen, vizyoner, çıktı odaklı, ön alıcı,

⁴⁴ M. Akif Özer, Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 444, Eylül 2004, ss. 149-168.

esnek, yapabilir kılıcı, gelişim ve değişime açık bir yerel yönetim anlayışının etkisindedir.

YKY anlayışının yerel yönetimlere başlıca etkileri şunlardır: Yerinden yönetim kavramına etkileri, yerel hizmet kavramına etkileri, yerelleşmeye etkileri, genel yönetim uygulamalarına etkileri, yerel yönetim sistemlerine etkileri, kentlere etkileri, kamu kurumlarının varlığına ilişkin etkileri, kurumsal yönetim uygulamalarına etkileri, mali yönetim düşüncesine etkileri, yönetime katılım düşüncelerine etkileri, hizmet sunum biçimlerine etkileri ve yönetim-birey ilişkilerine etkileridir⁴⁵.

YKY anlayışına geçiş bir süreç sonucunda gerçekleşmiştir. Bu süreç içerisinde revizyonlar yapılmaya çalışılmış ancak beklentileri karşılayamamıştır. Yaşanan süreçte yapılan başlıca revizyon çalışmaları şunlardır: Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırması, İç Düzen Projesi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Yerel Yönetim Bakanlığı, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi ve Yerel Yönetimler Reformudur.

1.1.9.1. Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırması Projesi (MEHTAP)

Planlı dönemin ilk çalışması MEHTAP'tır*. Araştırma sonucunda merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir incelenme alanı teşkil etmektedir. Bu konular “ayrı ayrı ele alınıp ve mahalli idareler ve bunların merkezle münasebetleri incelenmelidir” şeklinde öneriler ortaya koyulmuştur.

Yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarılarının bir görüş ve felsefeye göre değerlendirilmesi, yönetimlerin kümelenmesinde gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmesi, merkezi vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arası uyum sağlanması, denetim ve gözetim yetkilerinin Bakanlar Kurulundan çok bakanlıklarda toplanması, merkezi yönetimde yeniden düzenleme yapılırken yerel yönetimlerin göz önünde bulundurulması, arazi ve yapı yazımının hemen yapılması ve kamulaştırma ilkelerinin

⁴⁵ Recep Bozlağan, **Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkiler**, Türkiye’de Yerel Yönetimler, (Editör: Recep Bozdoğan ve Yüksel Demirkaya), İstanbul: Nobel Yayınları No: 1286, 2008, s. 16-23.

* 13 Şubat 1962 tarih ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan proje, yönetim yapısında hızlı ve ekonomik gelişmeyi sağlayacak bir düzenleme yapmak amacıyla başlatılmıştır.

değiştirilmesi, yerel yönetimlerin personel sorununun devlet memurlarının kine koşut olarak giderilmesi ve meslek içi eğitimlerinin sağlanması öngörülmüştür⁴⁶.

1.1.9.2. İç Düzen Projesi

İç Düzen Projesi ile*, İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla İçişleri Bakanlığı Teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile Bakanlığa bağlı veya denetimi altındaki kuruluşlar ve mahalli idareler üzerinde amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerden sorumlu personel, teşkilat yapıları ve teşkilatın işleyişi; İçişleri Bakanlığı'nın görev ve hizmetleriyle ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde, İçişleri Bakanlığı ve Teşkilatı ile ilişkiler, aralarındaki görev karışımları ve koordinasyonunun araştırılması amaçlanmıştır. Proje çalışmaları 8 ayrı kitap haline getirilerek basılmış ve çalışma sonuçları ışığında 12 yasa tasarısı hazırlanmıştır. Ancak bu tasarıların hiçbiri yasalaşmamıştır⁴⁷.

1.1.9.3. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

Raporda** İlçe Mahalli İdareleri kurulması, mevcut belediyelerin korunması ancak yeni kurulacak belediyeler için taban nüfusun 5000 olması, yerel yönetimlerde oto kontrol sisteminin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, vesayet yetkisinde söz sahibi olan makamların azaltılarak aralarında eşgüdüm sağlanması, yetkilerin ilçe düzeyinde kaymakamda toplanmasına ağırlık verilmesi, il düzeyinde denetim ve vesayetin valiler ve kaymakamlar aracılığıyla uyumlu bir şekilde yapılması, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması yönünde öneriler yer almıştır.

⁴⁶ **Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, Ankara: TODAİE Yayın No: 143, 1974.

* Tam adı “İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi” olan İç Düzen Projesi, Bakanlar Kurulunun 2 Eylül 1967 tarih ve 6/8247 sayılı kararı ile İçişleri Bakanlığınca 1967’de başlatılmış ve 1971’de sonuçlandırılmıştır.

⁴⁷ Keleş, 2000, s. 416-420.

** Bakanlar Kurulunun 29 Mayıs 1971 gün ve 7/2527 sayılı kararıyla kurulan İdari Reform Danışma Kurulu, çalışmaları sonucunda “İdarenin Yeniden Düzenlemesi İlkeler ve Öneriler” adında bir rapor yayınlarak devlet kesiminin yeniden düzenlenmesine yönelik tespit ve önerilerde bulunmuştur.

1.1.9.4. Yerel Yönetim Bakanlığı

1978’de kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı, yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözümler üretecek bir kuruluşa duyulan ihtiyaçla doğmuştur. Bakanlığın amacı; hızlı bir değişim sürecine giren toplumumuzda, gelişmekte olan yerel yönetimlerin taşıdığı yönetsel ve mali sorunları gidermek ve yerel yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandırmaktır. Önemli beklentilerle kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı, bakanlığın istediği yetki ve sorumlukların diğer bakanlıklardan alınamaması, bakanlık mensuplarının yerel yönetimlerin sorunlarını çözmede yetersiz kalmaları, hükümet içinde görüş ayrılıkları gibi nedenlerle başarısız olmuş ve 1979’da kaldırılmıştır.

Yerel Yönetim Bakanlığı kısa ömrüne rağmen Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişmesi için katkı sağlamıştır. Öncelikle, bakanlık sayesinde yerel yönetimlerin başkentte kendilerini savunacak merkezi bir örgütleri olmuştur. Ayrıca bakanlık yerel yönetimlerin hükümet karşısında pazarlık gücünü artırmış ve yerel yönetim birliklerinin kurulmasını teşvik etmiştir. Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin akılcı ölçülere indirilmesi için çalışmış ve yerel özerkliğe yardımcı olmuştur⁴⁸.

1.1.9.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Proje, Genel Rapor ve Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu olmak üzere 2 rapordan oluşmaktadır. 1991’de tamamlanan Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, yerel demokrasiyi güçlendirici, saydam, kaynak ve öz kaynaklar açısından güçlü, yerel toplumla ilgili kararları, kendi organları aracılığı ile alıp kendi birimleri ile uygulayabilen, merkez yönetiminin yerindelik denetimine değil, hukuka uygunluk denetimine bağlı, merkezden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, ülke yönetim sistemi ile yönetimin birliği ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, yönetsel etkililiği, verimliliği gerçekleştiren bir model hedeflenerek hazırlanmıştır.

Raporda genel nitelikli öneriler yanında il, ilçe ve köy yerel yönetimleri ve belediyelere yönelik öneriler sunulmuştur. Genel nitelikli öneriler şunlardır: Yerel yönetim kuruluşları yerel toplulukların temel hizmet birimi olmalıdır. Bu amaçla

⁴⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, **Belediyelerin Yeniden Yapılandırmalarına İle İlgili Çözüm Önerileri**, Ankara: DPT Yayınları, 1995, s. 58-60.

merkezi yönetimin taşra örgütüne yerine getirilen görevlerin bir bölümü yerel yönetimlere devredilmelidir. Nüfusu 500 üzerinde olan köyler, belediye olmalıdır. Yerel yönetimlere vergi koyma yetkisi ile özkaynaklarını artırmaları sağlanmalıdır. Merkezi yönetimin denetimi hukuka uygunluk ile sınırlandırılmalıdır. Yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılarak il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yerel yönetimleri bu yasa çatısı altında toplanmalıdır. Hemşehriler, hemşehri olarak yerel yönetimlerin kesinleşmiş kararlarına karşı iptal davası açabilmeli, yerel yönetim meclisleri kamuoyunun görüşüne başvurabilmelidir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin izni olmadan birlik kurabilmelidir⁴⁹.

1.1.9.6. Yerel Yönetim Reformu

Yerel yönetimler reformunun temelini İl Özel İdaresi* (5302), Belediye** (5216) ve Büyükşehir yasasında*** (5393) yapılan değişiklikler oluşturur. Buna göre;

- **İl Özel İdaresi Yasası:** Meclis, Encümen ve Vali olmak üzere üç organı vardır. Meclis İÖİ'nin karar organı, Vali'nin ise İÖİ'nin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Buna karşılık İl Encümeni'nin görev ve yetkileri incelendiğinde; İÖİ'nin karar organı olma niteliğinin ağır bastığı söylenebilir. İÖİ'nin en yüksek görüşme ve karar organı olan İl Genel Meclisi, ilgili kanunda gösterilen usul ve esaslara göre ildeki seçmenlerce 5 yıl için seçilen üyelerden oluşur. İÖİ'nin ikinci organı İl Encümeni, Vali başkanlığında, İl Genel Meclisi'nin her yıl üyeleri arasından 1 yıl için gizli oyla seçeceği 5 üye ile biri mali hizmetler biriminden, Vali'nin her yıl birim amirleri arasından 5 üyeden oluşur. Vali'nin bulunmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.

Vali; İÖİ Teşkilatı'nın en üst amiri olarak İÖİ Teşkilatını sevk ve idare etmek, İÖİ'nin hak ve menfaatlerini korumak, İÖİ'ni stratejik plana uygun olarak yönetmek,

⁴⁹ Cevat Geray, **Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme**, KAYA Raporu Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, 1993, s. 3-11.

* Kabul Tarihi: 22.2.2005

** Kabul Tarihi : 10.7.2004

***Kabul Tarihi : 10.7.2004

İÖİ'nin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, İÖİ faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak ve İÖİ'ni devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmekle yükümlüdür.

İÖİ'nin özerkliği konusunda yapılan düzenlemeler ise; -Vali'nin meclis başkanlığı bitmiştir (Atanmışların seçilmişlerin başına gelmesi – AY'nın.127. md.si karar organları kanunda gösterilen seçmenlerce oluşturulur ilkesine aykırılık), – Meclis başkanının seçilerek gelmesi, - Meclis kararlarının vali onayı zorunluluğundan çıkarılması, - Bütçesinin İçişleri değil meclis kararıyla onaylanması, - Meclis fesih nedenlerinin 4'den 2'ye inmesi, - STK'larla proje geliştirebilmesi, - Encümen seçilmişler ve atanmışlardan oluşur. Encümenin başkanı Vali'dir.

- **Belediye Yasası:** Belediyeler, belde halkının yerel nitelikteki ortak ve medeni gereksinimlerini düzenlemek ve karşılamak amacıyla hizmet gören kamu tüzel kişileridir. 5393'e göre; nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir ancak içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim birimlerinde belediye kurulamaz. Köyler veya muhtelif köy kısımları birleştirilerek belediye kurulabilmesi için meskun sahalarının merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfus toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.

Belediyenin üç organı vardır. Bunlar; Meclis, Encümen ve Başkan'dır. Meclis, belediye idaresinin en yüksek görüşme ve karar organıdır. Kanundaki esas ve usullere göre belde sakinlerince seçilir. Meclisin kendi içinden seçtiği bir başkan yoktur. Başkanın katılmaması durumunda 1. başkan vekili, onun da olmaması durumunda 2. başkan vekili meclise başkanlık eder. Ancak Başkanın yıllık faaliyetlerinin görüşüldüğü meclis toplantısına meclis başkan vekilinin başkanlık etmesi zorunludur.

Belediye Encümeni; Belediye Başkanı'nın başkanlığında, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerinde belediyelerde, Belediye Meclisi'nin her yıl kendi üyeleri arasından 1 yıl için gizli oyla seçeceği 3 üye ile mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından 1 yıl için seçeceği 2 üye ile toplam 7 kişiden oluşur.

Diğer belediyelerde ise Belediye Meclisi'nin her yıl kendi üyeleri arasından 1 yıl için seçeceği 2 üye ile mali hizmet birim amiri ve Belediye Başkanı'nın birim amirleri arasından 1 yıl için seçeceği bir üye olmak üzere 5 kişiden oluşur. Encümen, haftada birden az olmamak üzere toplanır. Başkanın gerekli gördüğü durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen gündemi Başkan tarafından belirleneceğinden, Başkan'ın havale ettiği işleri görüşür ve karar bağlar. Encümen Üyelerinin gündem maddesi teklif etmesi mümkündür fakat Başkan'ın uygun görüşünün alınması gerekir.

- Büyükşehir Belediye Yasası: Yasada en az 3 ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. Büyükşehirler kanunla kurulur. Kanun koyucu, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam 750.000'den fazla olması halinde, fiziki yerleşim durumlarını ve ekonomik gelişmişlik düzeyini de dikkate alarak bir il belediyesini büyükşehir belediyesine dönüştürebilir. Büyükşehir belediyelerin sınırları, adını aldıkları büyükşehir belediyelerin sınırlarıdır. İlçe belediye sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. İlk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamaz.

Büyükşehir belediyesinin organları Meclis, Encümen ve Başkan'dır. Meclis, belli sayıdaki ilçe belediye meclisleri üyelerinden ve başkandan oluşur. Belediyenin karar organıdır. Büyükşehir Encümeni, belediye başkanı başkanlığında, Büyükşehir meclisinin her yıl ilk toplantısında kendi üyeleri arasından 1 yıl için gizli oy ile seçtiği 5 üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere başkanının her yıl birim amirleri arasından 5 üye toplam 10 kişiden oluşur. Başkanın katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder. Büyükşehir Başkan Vekili, kanunundaki usullere göre belirlenir. Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe Belediye Başkanları Büyükşehir Başkan Vekili olmaz. Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçeler ve il kademe Belediye Başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim-denetimlerinde görev alamaz, profesyonel spor kulüplerinin başkanlık veya yöneticiliği yapamaz

Bu temel yasaların dışında yapılan düzenlemelerin başlıcaları ise; 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,

5747 sayılı büyükşehir Belediyesi Sınırlarında İlçe Kurulması Hakkında Kanun ve 5779 sayılı İÖİ ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun olarak sayılabilir⁵⁰.

1.2. Stratejik Yönetim Kavramı

Stratejik yönetimin bazı tanımlamaları aşağıda ifade edilmektedir. Buna göre;

- Stratejik yönetim; yöneticilerin işlerini zorlaştıran yeni moda bir yönetim aracı değil, rekabet avantajı yaratacak stratejileri bulmaya ve onları uygulamada değişimi esas almaya yönelik bir yönetim felsefesidir.
- Değişimin öngörülebilir olduğuna inanarak buna göre planlar yapmak değil, değişimin belirsizliğini bir dünya görüşü olarak benimsemek ve fırsat olarak kullanabilmektir.
- Hedeflere ulaşmak üzere planlar yapıp onları uygulamak değil, sürekli mükemmeli aramak üzere heyecanı hiç azalmadan devam eden bir yolculuktur.
- Özel sektör, kamu sektörü ve üçüncü sektörde faaliyet gösteren tüm örgütlerde geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşabilmesi için yapılması gereken işlemlerin tespit edilmesine imkan sağlayan bir yönetim tekniğidir.
- Bir örgütün ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir.
- Yoğun bir rekabetle yüz yüze bulunan şirketlerin rakipleri ile yarışabilmeleri için ne yapmaları, ne tür stratejiler izlemeleri gerektiğini inceleyen bir araştırma alanıdır.
- Etkili stratejiler geliştirmeye, uygulamaya ve sonuçlarını değerlendirerek kontrol etmeye yönelik karar ve faaliyetler bütünüdür.

Stratejik yönetimde vizyon, misyon, strateji ve aksiyon kavramları önemlidir. Stratejik yönetimin özelliği, örgütlerin kendi durumu ve örgüt dışındaki çevrenin analizine imkan tanınmasıdır. Sadece kendi içyapısını, sistem ve süreçlerinin analizi başarıya ulaşmada yeterli olmaz, örgüt dışındaki çevrenin de analiz edilmesi gerekir. İç ve dış durum analiz yapıldıktan sonra örgütün vizyon ve misyonu belirlenir daha sonra da strateji ve aksiyon planları yapılır⁵¹. Tüm dünyada rekabet karşısında stratejik

⁵⁰ Teoman Ünüsan, Yerel Yönetim Reformu, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, Ankara, Mart 1994, s. 5.

⁵¹ Coşkun Can Aktan, **Değişim Çağında Yönetim**, İstanbul: Sistem Yayıncılık, 1.Basım, 2003, s. 3.

yönetim önem kazanmaya başlamıştır. Sadece özel sektörde değil, kamu ve kar amacı gütmeyen üçüncü sektörde de faaliyet gösteren örgütler küreselleşme ve bunun getirdiği rekabet olgusu karşısında stratejik düşünmeye daha fazla önem verir olmuşlardır.

1.2.1. Stratejik Yönetimin Tarihsel Gelişimi

Yönetim bilimsel olarak 1900'lü yıllarda başlamıştır. Klasik yönetim yaklaşımı insana değer vermeyen, üretkenliği ön planda tutan, bir özelliği yansıtmaktaydı. 1930'lu yıllarda, ağırlığını sosyal davranışlar, teknoloji ve çevre şartları üzerine yoğunlaştıran Neoklasik yönetim modeli uygulamaya konulmuştur. 1960'lı yıllarda ise, ağırlığı insan davranışları üzerine kurulan modern yönetim yaklaşımı uygulanmaya başlanmıştır. Modern yönetim modeli 3 ayrı yaklaşımı beraber getirmiştir. İlki, yönetimi çevresi ile bir bütün olarak gören sistem yaklaşımı, ikincisi; çevrenin şartlarına göre değişik çözümleri uygulamaya koyan duruma göre değişme yaklaşımı, üçüncüsü ise, mevcut sistem incelenerek duruma göre, sistem yaklaşımı ile duruma göre değişme yaklaşımını birlikte uygulayan stratejik yönetim yaklaşımıdır. Bu yönetim yaklaşımı, işletmelerde stratejik planlama ve stratejik çalışma birimleri olarak uygulamaya konulmuştur.

Stratejik yönetim kavramı, 1980'li yıllarında literatüre girmiştir. Kavram, strateji ve yönetim kelimelerinin birleşiminden türetilmiştir. Son yıllarda ortaya çıkan hızlı değişimler yönetimde farklı bir anlayışın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Stratejik yönetim bu değişimlerle başa çıkabilmek için geliştirilmiş bir yönetim şeklidir⁵².

1.2.2. Stratejik Yönetimin Özellikleri

Stratejik yönetim konusunu daha iyi anlamak için stratejik yönetimin fonksiyonel yönetim ve proje ya da program yönetiminden farklı temel özelliklerini ortaya koymakta yarar vardır. Bu özellikler:

- Stratejik yönetim her şeyden önce, tepe yönetiminin bir işlevidir. Tepe yönetiminin kesin desteği olmadan, sistemin başarılı olması düşünülemez.

⁵² Ömer Dinçer, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2004, s. 67-71.

- Geleceğe yöneliktir ve işletmenin uzun dönemli amaçları ile ilgilidir. Belirlenen zaman içinde işletmenin nereye ulaşacağını ve bu sonuçları elde etmek için nelerin yapılması gerektiğini ortaya koyar.
- Kurumu açık bir sistem olarak görür. Kurumlar, bulundukları çevre ile karşılıklı etkileşim içindedir. Çevrede oluşan herhangi bir değişiklik kurumu da etkiler.
- Orta ve alt kademe yöneticilerine de rehberlik eder. Belirlenen amaçlar, karar ve faaliyetler kurum içinde en alt birimlere dek ortak hareket noktasını oluşturur.
- Kurumun kaynaklarının etkin olarak dağıtımıyla ilgilidir. Kurum amaçlarının gerçekleşmesi için gerekli kaynak/mamul/pazar bileşimlerine uygun dağıtır.
- Stratejik yönetimin karar vermede kullandığı bilgilerin kaynak ve verileri farklıdır. Kurum bölümleri ve çevreye ait çeşitli bilgi ve verileri zorunlu kılar.
- Kurumun amaçlarıyla toplumun çıkarlarını bir bütünlük içerisinde ele alır. Bu açıdan stratejik yönetim dış çevresine karşı sosyal sorumluluk taşır.
- Kurumların farklı birim ve hiyerarşik kademeleri arasında koordinasyon sağlar. Kurum içindeki amaçlar hiyerarşisi sağlayarak, farklılaşmalarını önler⁵³.

1.2.3. Stratejik Yönetim Süreçleri ve Araçları

Stratejik yönetim süreci karar ve tercih sürecidir. Stratejik yönetim, stratejik planlama için gerekli verilerin toplanması, bunların uygulanması için gerekli her türlü yapısal ve motivasyonel önlemlerin alınması, stratejilerin uygulanması, stratejilerin amaçları gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin kontrolüdür.

Bu sürece göre toplanan veriler doğrultusunda yapılan analizler ile alternatif stratejiler ortaya konulur. Bunlar arasından seçimi yönetim yapacaktır. Stratejilerin ortaya konulması ve kararların alınması süreci stratejik planlamayı tarif ederken planın uygulanması, takip ve kontrol edilmesi stratejik yönetimi ifade eder. Stratejik yönetim planlamanın uygulanması, kontrol edilmesi ve tekrar gözden geçirilmesi ile kamu kurumlarında başlayan stratejik yönetim süreci döngüsü şu şekilde ifade edilebilir⁵⁴:

⁵³ Hans H. Hinterhuber, **Stratejik İşletme Yönetimi**, (Çeviren: Lale Uraz), İstanbul: Erler Matbaası, 1984, s.1 ve 11-12.

⁵⁴ DPT, **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Ankara, 2006.

- **SWOT Analizi:** Organizasyonda önce iç durum analizi yapılarak organizasyonun güçlü ve zayıf yönleri ortaya konulur. Daha sonra da dış durum analizi yapılarak fırsatlar ve tehditler tespit edilmeye çalışılır.
- **Portföy Analizleri:** Organizasyonda strateji tespitinde kullanılan analizlerdir. Portföy analizleri genellikle matrisler ile yapılır. Stratejik yönetimde en yaygın olarak bilinen matris analizleri: - Mc Kinsey matrisi, - Pazar rekabet matrisi, - Boston Danışmanlık Şirketi'nin geliştirdiği büyüme/pazar payı matrisi, - Ürün yaşam analizi (Hofer Analizi) ve Ansoff büyüme matrisidir.
- **Q-Sort Analizi:** Strateji seçiminde alternatifler arasındaki öncelikleri belirlemek için kullanılan bir tekniktir. En fazla ve en az önem taşıyan konuların bir değerlendirmesi yapılarak öncelik sıralaması tespit edilmeye çalışılır.
- **Senaryo Analizi:** Senaryolar, gelecekte ne olacağına ilişkin yazılı ifadelerdir.
- **Porter Analizi:** Strateji oluşturmayı kurumun dışındaki güçlerin incelenmesine ve bu incelemenin sonunda uygun stratejilerin belirlenmesine dayandırmaktadır.
- **Vizyon/Misyon Bildirileri:** Kurumun amaçlarının ve ilkelerin yer aldığı bir yazılı dokümandır. Misyon bildirisi ise organizasyonun varlık nedenini ve vizyona ulaşması için gerekli ilkeleri ve ortak değerleri içeren bir yazılı belgedir.
- **Arama Konferansı:** Ortak akıl yaratmaya yönelik bir katılım tekniğidir. Arama konferansı çok çeşitli gerekçelerle yapılabilir. Arama konferanslarında beyin fırtınası tekniğinden yararlanılarak ortak görüşler üzerinde konsensusa ulaşılmaya çalışılır.
- **Delphi Tekniği:** Geleceğe ilişkin tahminler yapmada yararlanılan bir tekniktir. Delphi tekniği, organizasyonda bir sorunun çözümü için uzmanların yüz yüze görüşmeler ve bir arada tartışmalar yapmadan bir konu hakkında karar vermelerine ve uzlaşmalarına imkan sağlayan bir yöntemdir. Bu karar verme tekniğinde önce konunun uzmanlarına sorunlara çözüm önerileri hakkında bir form gönderilir. Formlar uzmanlarca doldurulup geri gönderilir. Tüm grup üye ve uzmanların görüşleri sınıflandırılır ve tekrar geri gönderilir. Bu işlem karar alıncaya ve uzlaşma gerçekleşinceye kadar devam eder.
- **Nominal Grup Tekniği:** Nominal grup tekniğinin Delphi tekniğinden farkı, nominal grup tekniğinde grup üyeleri bir araya gelerek ve oylama yaparak çözümler ararlar. Delphi tekniğinde ise uzmanlar yüz yüze görüşmeler yapmazlar.

- **Çoklu Oylama:** Grup üyeleri çok sayıda konuyu, görüşleri birçok kez oylama yaparak azaltmaya çalışırlar. Bu yöntemle nihai olarak en sona kalan öneriler arasından seçim yapılır. Delphi tekniğinde genellikle çoklu oylama yönteminden yararlanılır.
- **Açık Grup Tartışmaları:** Organizasyonda kalite planlanması, geliştirilmesi, uygulanması ve denetimden sorumlu kişiler tartışarak ortak akıl yaratmaya çalışırlar.
- **Fayda–Maliyet Analizi:** Projelerinin değerlendirmesinde kullanılır. Projelerin fayda ve maliyetleri tespit edilmeye çalışılarak rasyonel karar almaya yardımcı olur.
- **Risk Analizi:** Yapılacak yatırımın ne ölçüde riskli olduğunu tespit için yapılır. Risk analizleri, ekonomik–mali risk, siyasi risk, ülke riski ve benzeri analizlerden oluşur⁵⁵.

1.2.4. Stratejik Liderlik

Stratejik liderlik, örgütsel hedeflerin başarılmasında vizyonun, misyonun ve stratejilerin yaratılması ve uygulanmasını sağlayan, yönlendiren ve güçlendiren süreçtir. Etkili stratejik liderliğe sahip kurumlar, bağlılığı sağlayan güçlü bir yönetim takımına ve doğru stratejik yaklaşıma sahip olup hedeflerini tanımlamakta ve yeni stratejiler geliştirmektedirler.

Stratejik liderlik ile stratejik yönetim çerçevesi yakından ilgilidir. Bu çerçevede, çevre analiz sonrası belirlenen hedefler ve stratejik düzeyde belirlenen misyon-vizyon doğrultusunda uzun dönemli hedef önceliklerini içeren strateji formülasyonu, bunu uygulaması ve değerlendirme esasları yer alır. Stratejik liderlikte, hedeflerin seçiminde, ölçülebilir, başarılabılır ve zamanlılık kavramları önemlidir. Strateji formülasyonu için üst yöneticilerin katılımı ile uzun dönemi içeren SWOT analizine göre ortaya konulan durumu değerlendirme ve muhtemel sonuçları öngörme önem kazanmaktadır⁵⁶.

1.2.5. Stratejik Bütünlük

Yerel idare yöneticisine stratejik bütünlüğün sağladığı faydalar şunlardır: - Yerel idareye bütünden bakarak büyük resmi görmeyi sağlar, - Değişimi fark ettirir, - Sınırları

⁵⁵ Atakan Genç, **Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Bir Uygulama**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi FBE, İstanbul, 2007, s. 3-5.

⁵⁶ Alper Turna, **Stratejik Liderlik: Üç Farklı Tür Kurumda Bir Alan Araştırması**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, SBE, Ankara, 2007, s. 76.

kaldırmayı öğretir, - Büyük düşünmeyi öğretir, - Geleceği tahmin etmeyi sağlar. Stratejik bütünlük, stratejik yönetimin ayrılmaz parçasıdır. Bu süreçte strateji oluşturulur, değerlendirilir ve uygulanır. Stratejik yönetim girdilere değil, sonuçlara odaklı bir yaklaşımdır. Bu da stratejik plan yoluyla sağlanmaktadır⁵⁷.

1.2.6. Stratejik Planlama

Planlama kavramı 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kullanılmaya başlamıştır. 1950'lilerden sonra planlama, uzun dönemli ve şirket planlaması adı ile yeniden değerlendirilmiştir. Bu dönemde Fayol'un uzun dönemli planlama kavramı ile planlama yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçası olmuştur. Strateji ve plan birbirine karıştırılan iki kavramdır. Strateji uzun süreli amaçlarla plan ise, amaçlara ulaşmak için araçlar ve yolların kararlaştırılması ve kabaca neyin nasıl yapılacağına saptanmasıdır. Plan kavramı strateji kavramını kapsamaktadır. Çünkü plan işletmenin çevresiyle veya çevresel gelişmesiyle yakından ilgilidir. Bu yönü, planı stratejiye yaklaştırır.

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yoldur. Kuruluşun amaç, hedef ve yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dair bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder. Bu çerçevede stratejik planlama*'nın temel öncelikleri şunlardır: - Sonuç planlanmasıdır, - Değişim planlanmasıdır, - Gerçekçidir, - Kaliteli yönetim aracıdır, - Hesap verme sorumluluğuna dayanır, - Katılımcıdır, - Günü kurtarmaya yönelik değildir, - Bir şablon değildir, - Salt bir belge değildir, - Sadece bütçeye dönük değildir⁵⁸.

Stratejik yönetim, stratejik planlama ile karakterize edilebilir ama onunla sınırlı değildir. Stratejik yönetim planlama ve bütçelemeyi ilişkilendirir, aralarında bağ kurar.

⁵⁷ Ahmet Narinoğlu, **Yerel İdarelerde Stratejik Planlama Modeli**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi SBE, Mersin, 2006, s. 53-54.

* Türkiye'de kamu kesiminde stratejik planlama uygulamasının yasal alt yapısını 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu110 oluşturmaktadır. Kanunun 3. maddesinde stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan şeklinde tanımlanmaktadır.

⁵⁸ Hatice Tosunoğlu, **Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2008, s. 42-45.

Stratejik yönetim in başarıyla uygulanması yönetsel yetenek, güç yapısı, kültür, liderlik ve örgütsel yapı gibi kapasitelerin değerlendirmesine bağlıdır. Stratejik planlama, stratejik yönetimin merkezi bir unsuru olmakla beraber aynı şey değildir. Stratejik yönetim, stratejik planlama, uygulama ve denetim unsurlarını içerir. Stratejik yönetim, örgüt üst yönetim in rehberlik ve yönlendirme sağladığı bir süreçtir. Stratejik planlama ise işleyişten daha çok stratejiye vurgu yapar. Stratejik yönetimde örgütsel planlamanın ötesine geçerek stratejileri uygulamaya yönelik mekanizmalar geliştirirler⁵⁹.

1.2.7. Stratejik Yönetimde Temel Kavramlar

1.2.7.1. Strateji

Stratejinin kelime kökeni bakımından iki kaynağa dayandığı ifade edilmektedir. İlki; Latince yol, çizgi veya yatak anlamına gelen stratum kavramıyla, ikincisi ise, eski Yunanlı General Strategos'un sanat ve bilgisini belirtmek için kullanılmıştır. Strateji, bilimsel bir disiplin olarak gelişmesini askeri anlamda taşıdığı öneme borçludur. Kavram, işletme ve yönetim alanında 20. yy'ın 2. yarısında kullanılmaya başlanmıştır. Strateji, kurumların çevresiyle arasındaki ilişkileri düzenleyen ve rakiplerine üstünlük sağlayabilmek amacıyla kaynaklarını harekete geçiren bir anlam taşımaktadır⁶⁰.

Strateji belirlenmiş bir amaç veya hedefin başarılması için insan ve insan dışı araçların tümünün kullanılması ile izlenecek yol ve yöntemlerdir. Strateji örgüte yön vermek, özel sektör işletmelerinde rekabet sağlamak maksadıyla, örgüt ve çevresini sürekli analiz ederek çevreye uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması, araç ve kaynakların düzenlenmesidir. DPT'nin kamu kuruluşları için hazırladığı kılavuzda (2006) ise, stratejiler kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılabileceğini gösteren kararlar bütünüdür şeklinde tanım yapılmaktadır.

⁵⁹ Süleyman Sözen, **Teori ve Uygulamada Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 83-84.

⁶⁰ Kutluhan Yılmaz, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, Ankara, Ankara, 2003, s. 50-51.

1.2.7.2.Vizyon

Vizyon kuruluşun ulaşmayı arzu ettiği geleceğin iddialı ve gerçekçi bir ifadesidir. Bu ifade, bir yandan çalışanları ve karar alıcıları ilerlemeye teşvik etmeli, diğer yandan da ulaşılabilir olmalıdır. Vizyon bildirimi, misyon bildirimi ile birlikte kuruluş planının çatısını oluşturur.

Vizyon, bir yöneticinin geçmişte ve şimdi düşünülmemiş ya da başaramamış olan, gelecekte başarılmasını düşündüğü yapılması gerekenlerle ilgili açıkça ifade edilen ve o kişinin kendisine özgü düşünceleridir. Vizyon bir kişinin kendine özgü görüş açısı ve derinliğini ifade eder. Vizyon, strateji olmadan sınırlanmış düşünceler ve ham hayallerdir. Gelecekle ilgili işlerin bolluk ve zenginliği yöneticinin görüş ve derinliğine bağlı olarak bu evrede ortaya konacaktır. Vizyon kişiye özgü, kendi işlerinin veya başında bulunduğu ya da içinde çalıştığı kuruluşun geleceğine ilişkin faaliyetlere bakış açısıdır. Strateji ve amaçlar için önemli kaynakları oluşturur. Vizyon yönetici ve stratejistlerin yaratıcılık, yenilikçilik, riski göze alma, katılımcı ve paylaşımcı olma nitelikleri hakkında bilgi verir ve örgüt kültürünün niteliğini ortaya koyar.

1.2.7.3.Misyon

Örgütlerin varlık nedenlerini açıklamak veya işletmelerin kendilerini ne tür bir işletme olarak görmek istedikleri konusuna misyon adı verilir. Misyon stratejinin açıklanmasından önce belirlenmesi gereken bir husustur. Böylece işletme neyi yapacağını, topluma ne gibi bir katkıda bulunarak onun bağrında yaşama ve gelişme imkanı elde edeceğini belirtmektedir. Strateji ise, kaynakları misyon doğrultusunda nerelere, ne miktarlarda dağıtacağını gösteren somut bir kavramdır.

1.2.7.4.Politika

Strateji ve politika kavramlarını kesin çizgilerle ayırt etmek oldukça zordur. Bunun iki sebebi vardır. İlki, strateji ve politikaların aynı yer ve zamanda var olabilmeleridir. İkincisi, strateji ve politikaları geliştirme sürecinin temel öğeleri aynıdır, her ikisi de planlara çerçeve oluşturur ve yön verir.

Stratejiler; ileriye görme sürecidir. Politikalar ise; stratejik faaliyetler yerine getirilirken, yönetim kademelerindeki kararlar icra edilirken uyulması gereken kuralları ortaya koyar. Her ne kadar bu açıklamalar sonunda kesin bir ayırımı birleşme imkanı bulunmamışsa da, stratejinin politikanın üzerinde daha ziyade tasarlama ve ileriye öngörme veya sezme ile ilgili bir kavram olduğu sonucuna varılabilir. Politika ise daha özel durumlar için meydana getirilmiş uygulamalara yönelik olan birtakım ilke, kural ve emirlerden meydana gelen kararlardan oluşur. Politika ile stratejinin her ikisi de uzun süreli dönemler için belirlenmiştir.

Politika ve strateji amaca bağlılıkları yönünden birbirlerine benzer, fakat strateji amaçla daha yakından ilgilidir. Stratejik faaliyetlerdeki bütün güçlerin amaca yönltilmesidir. Politikada bu bağlılık daha gevşektir. Politik uygulamalar amaca yönelmiş olsa da her politik uygulama kurumun genel amaçlarıyla açıklanamaz. Bu açıdan politika taktiğe daha çok yaklaşır.

1.2.7.5.Amaç ve Hedef

Amaç, bir kurumun gelecekte ulaşmak istediği durumdur. Amaç belirleme stratejik yönetim sürecinin başlangıcından önce gelen bir aşamadır. Hedefler ise amaçlara erişmek için gerekli olan kısa dönemli aşama durumlarını oluşturur. Hedeflerin bir diğer özelliği ise açık ve ölçülebilir olmasıdır. Amaçlar kuruluşun ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesidir. Amaçlar, kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder. Hedefler ise amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zamanda nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Bir amaç için birden fazla hedef belirlenebilir.

1.2.7.6.Taktik

Taktik, usul ve teknik bakımdan stratejiden daha ayrıntılıdır. Stratejinin amaçlara ulaşmak için eldeki güçlerin veya kaynakların dağıtım planıdır. Taktik, bu kaynak ve güçlerin harekete geçirilmesi ile ilgilidir. Taktik planlarda, olaylar yaşanırken

meydana gelecek durumların önceden görülmesiyle yeni uygulama alternatifleri ve ayrıntıları hazırlanır. Taktik daha özel ve kısa fikirlerden, bir veya daha fazla kısa vadeli hedeflerden ve bunların uygulama sanatından oluşur. Strateji bir nizam, düzen ve tasarı ile ilgili düşünceye dayalı bir işlem iken; taktik, harekete geçme ve uygulamanın ayrıntılı bir düzeni ile ilgilidir. Her stratejiyi uygulamaya koyacak mutlak bir takım taktikler gereklidir. Taktik, stratejiyi gerçekleştiren bir araç ve onun vazgeçilmez bir devamıdır. Bu yüzden taktik programa benzemektedir.

Stratejiler yönetimin en üst kademelerinde belirlenir. Bu kademelerde bulunan kişiler kararlarını verirken, daha önce belirlenen göz önünde bulundururlar. Taktikler, yönetimin daha aşağı kademesinde kullanılır. Stratejiler arasında yöneticilerin seçenekleri ve karar verme olanakları taktiklere göre daha geniştir. Stratejiler genellikle kapsamlı, genel ifadelerdir. Ancak, taktikler ayrıntılardan oluşur. Taktik kurumun kaynaklarını etkili kullanabilmek için değişen duruma uygun olarak alınan kısa dönemli kararlardır. Bu kararlara fonksiyonel stratejiler veya alt stratejiler adı verilmektedir.

Strateji, işletmenin amaçlarını gerçekleştirmek için sahip olduğu kaynaklar tahsis etmesiyle ilgili genel kararlardır. Taktik ise, tahsis edilen bu kaynakların harekete uygulanmasıyla ilgilidir. Dolayısıyla taktik kararlar, stratejik kararların ayrıntılarını içerir. Taktikler; daha özel ve daha kısa dönemli fikir ve uygulamalardan, işletmenin bütününe değil, bölümlerini içine alan kararlardan, daha çok işletme içi analizlere dayalı planlardan ve nihayet stratejinin gerçekleştirilmesine yardımcı bir vasıttan ibarettir.

1.2.7.7.Program

Program, ayrıntılı faaliyetlerin uygulanacakları yeri ve zamanları, süreleri ve bunların kimlerce nasıl yapılacağını belirlemektir. Program tam belirlilik hallerini ve kısmi riskleri içermektedir. Bir olayın en ince ayrıntılarını yer, zaman, şahıs ve usul göstererek belirlemektir. Program kısa süre ile ilgilidir. Halbuki strateji, kurumda meydana gelecek bütün olay ve hareketlerin uzun süre içinde öngörülmesini, bunların kurumun amaçları yönünden değerlendirilmesini ve seçilmesini gerektirir.

Programlar alt kademe ve uygulamalarla ilgilidir. Programların başka bir özelliği de bir defa kullanılan planlardan oluşmasıdır. Bu yönü ile politikadan ve stratejiden ayrılır. Programların esneklik özelliği çok azdır. Bu yüzden de katı bir özelliğe sahiptir.

1.2.7.8.Yöntem

Yöntem kullanılış özelliği açısından politikaya benzer, politika ve strateji temel bir konuyu ele alırken, yöntem, program, taktik, politika ve stratejinin uygulanışıyla ilgilendir. Bu bakımdan strateji ve politika kapsam bakımından yöntemden daha geniştir. Her üç kavramın ortak yanları sürekli ve uzun süreli seçimlerden olmalarıdır. Yöntem ile programın birbirine benzerlikleri, uygulamaya yakın olmaları ve bir işlemi ilgilendirmeleridir. Yapılan işlem için kullanılan bir yöntem mevcuttur. Bu açıdan bakılırsa, stratejik planlama yaparken birtakım yöntemlerden yararlanır. Politik uygulamalar da birtakım yöntemlerin birleşmesinden oluşmaktadırlar.

1.2.7.9. Plan

Karıştırılan kavramlardan bir diğeri strateji ve plandır. Strateji uzun süreli amaçlarla ilgilidir. Plan ise amaçlara ulaşmak için araçlar ve yolların ve tespit edilmesidir. Plan ayrıca rakamlandırılmış amaçların tespiti ve amaçlara ulaştıracak en iyi yolun bulunması ile ilgilidir. Doğal ve finansal kaynaklarla ilgili sınırlamalar başta olmak üzere, çevre şartları ve yenilikler gibi dış değişkenler de bu optimizasyon işlemi içine dahil olmaktadır.

Plan ile amaçlara ulaşmak kesin değildir. Planda da strateji gibi bir risk derecesi vardır. Tahminlerin gerçekleştirilmeleriyle ilgili belirsizlikler planda kabullenilen süre ile ilgilidir. Yani bu belirsizlikler plan süresi azaldıkça doğru orantılı olarak azalmakta, plan süresi uzatıldıkça artmaktadır. Bu yönüyle uzun vadeli plan periyotlarında strateji ile plan anlam birliğine ulaşmaktadır. Ancak planların süreleri çeşitli olduğundan, kısa ve orta vadeli planlar stratejiden ayrılarak belirginlik kazanmaktadırlar. Bu yönden plan, politika, taktik ve programa benzemektedir. Ancak politika uzun süreli ve devamlı bir kavram olduğundan orta ve kısa süreli planlardan ayrılmaktadır.

Plan, hesap edilmiş, rakamlandırılmış ve hedefleri yazılmış bir ileriye tahmin türüdür. Strateji ise bazı hallerde yazılı olmayabilir, bu takdirde genellikle yöneticilerin zihninde yerleşmiş bir kavramdır. Buna karşılık yazılı hale getirilerek kesin bir hüviyet kazandırılan stratejilere “stratejik planlama” adı verilmektedir.

1.2.7.10.Eylem

Eylemler planlama sürecinde amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağını gösteren faaliyet ve projelerin bütün olarak ifadesi anlamına gelir. Eylemler plan dili ile yazılır. Planlama teknik ve usulleri kullanılarak oluşturulur. Eylem planında hangi eylemlerin hangi stratejileri, hedefleri ve amaçları karşıladığı açıkça belirtilir. Stratejik planların uygulanması için yöneticiler, eylem planlarını gerçekleştirmek durumundadırlar⁶¹.

1.3. Avrupa Birliği Kavramı

AB ile ilgili akıllara gelen ilk özellik dünyada benzeri olmayan bir bütünleşme olmasıdır. Avrupa Birliği bir ulus, bir devlet, bir uluslararası kuruluş değildir. AB belirli alanlarda egemenliklerini devretmiş bulunan Avrupa'lı ülkelerden oluşan bir uluslarüstü kurumdur. Bu tanımda öne çıkan ilk unsur egemenlik unsurudur. Gerçekten de AB'nin doğru bir tanımının yapılabilmesi için egemenlik konusuna atıfta bulunulması gerekir. AB üyelerinin anayasası olarak adlandırılabilen olan kurucu antlaşmasında yer verilen ticaret politikası, tarım politikası, para politikası gibi daha önceden üye ülkelerin yetkisinde olan politikalarla ilgili egemenlik haklarını kısmen devretmeleri esasına dayanmaktadır.

AB, kökleri Avrupa Konseyi ve 6 ülkenin (Federal Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg) 1951'de oluşturduğu Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğuna (AKÇT) dayanan, 1992'de Maastricht Antlaşması ile kurulan ve şu an 27 üyesi bulunan bir örgüttür. Mavi zeminde 12 sarı yıldızla temsil edilen bayrağı ve Beethoven'ın 9. senfonisinden uyarlanmış marşı vardır. AB'nin parlamento, komisyon, konsey ve adalet divanı gibi kendi kurumları bulunmaktadır. Bu kurumların kararları genelde üye ülkeleri bağlayıcı nitelikte olmakta ve üye ülkelerin kendi karar organları olan meclis veya hükümet kararlarına oranla öncelik taşımaktadır. AB'nin uluslarüstü konumu buradan kaynaklanmaktadır. Uluslararası örgütlerden farklı olarak, AB ülkelerinin AB kurumlarında alınan kararları uygulamama hakkı bulunmamaktadır⁶².

⁶¹ Erol Eren, **İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul: Beta Basım Yayım, 2005, s. 97-109.

⁶² Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, **Değişim ve Gelişim Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, 2001, s. 18.

1.3.1. Avrupa Birliği Tarihçesi

Avrupa bütünleşmesi her zaman barışçıl düşüncenin ürünü olmuş ve tamamlanmamış tarihsel bir süreçtir. Fikrin hayata geçiriliş i yaklaşık 60 yıllıktır. Bütünleşmiş Avrupa düşüncesi ise yüzyıl öncesine uzanır. La Rochefoucauld, Saint Simon, William Penn, Deu de Sully, Augustin Thierry, Emile Girardin, Victor Hugo, Count Coudenhove Kalergi, Alcide De Gasperi ve Michael Briand gibi birçok düşünür uzun savaşlar ve savaş tehditleri nedeniyle barışın sağlanması arayışları sonucunda, bütünleşmenin tek çözüm olduğunu savunmuştur⁶³.

MS. 800’de Kutsal Roma-Germen imparatoru ilan edilen Charlemange, ilk kez, Avrupalı olmayı bütünleşmeye ideolojik bir temel olarak kullanmıştır. Sonraları Avrupalılık ile Hristiyanlık kavramları iç içe geçmiş ve Avrupalılık yerine 14. yy’a dek Hristiyanlar Topluluğu tanımlaması yoluna gidilmiştir.

Rönesans ve Reformun’un ardından Avrupalılık fikri yeniden yükseliş e geçmiştir. 1303’te Pierre Dubois Haçlı Seferleri’nin ardından ülkelerin uluslararası dış bağlantılar ile uğraşırken iç sorunlarını göz ardı ettiklerini ve zayıflayarak kıta iç i savaşlara sebebiyet verdiklerini ortaya koymuş ve durumun Birleşik Avrupa ile aşılabileceğini savunmuştur. 17. ve 18. yy’larda da bu fikir destek görmüştür. Bu fikre destek verenlerden ilk akla gelenlerine verilecek örnekler ş u şekilde sıralanabilir.

Fransız yazar Victor Hugo’nun “ABD nasıl yeni bir dünyayı taçlandırdıysa, bir gün gelecek Avrupa Birleşik Devletleri de eski dünyayı süsleyecektir. İster benimsensin, ister reddedilsin, birlik fikri, hiç durmadan yakıp yıkılan, kasılıp kavrulan bir kıtanın 1000 yıllık rüyası olarak her zaman varlığını sürdürmektedir” tespiti bu açıdan anlamlıdır. Yine, 17. yy’da Immanuel Kant zaman içerisinde birçok düşünürce desteklenen evrensel barış idealine bağlı olarak Avrupa Birleşik Devletleri fikrini ortaya atmıştır. 18. yy’da sanayi devrimi ile ülkelerarası ticaret antlaşmalarının imzalanmaya başlaması ile fikrin ülkeler arasında görünürlük kazanması dikkat çekmektedir⁶⁴.

1923’te Pan-Avrupa Hareketi’nin Avusturyalı kurucusu Kont Richard Coudenhove Kalergi’nin makalesinde Avrupa Parlamenter Birliği’nin oluşturulması ve

⁶³ Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ankara: Beta Basım Yayım, 2002. s. 1.

⁶⁴ Jürgen Habermas, **İki Yüzyıl Sonrasında Geriye Bakışın Kazanımlarıyla Kant’ın Ebedi Barış İdesi**, (Çeviren: Ayşegül Çakal), 2005, s. 381-417.

Birleşmiş bir Avrupa'nın barış ve refah getireceği konusundaki çağrıda bulunmuştur. Kalergi'nin çağrısına Fransa Dışişleri Bakanı Aristide Briand 1929'da Cenevre'deki Milletler Cemiyeti'ndeki konuşmasında yer vermiştir. Fakat Milletler Cemiyeti çerçevesinde bir AB oluşturulması önerisi ülkelerin iç kapanma sürecinde olmaları nedeniyle kabul edilmemiştir. Bu nedenle AB oluşumu bu çağrının desteklenebilmesi ülkelerin iç yapılarındaki değişimlere bağlı olarak zamana yayılmıştır⁶⁵.

2. Dünya Savaşında maddi ve manevi kayba uğrayan Avrupa ülkeleri, bu olayların altında yatan gerçek sebebi, rekabeti, ortadan kaldırmak için çeşitli fikirler üretmişlerdir*. Bu fikirler içinden ilk olarak ortaya konulan Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın Ruhr bölgesindeki zengin kömür ve demir yatakları ile ilgili düşünceleridir. Daha sonra Schuman Planı olarak da anılan bu görüşe göre yatakların değişik ülkelerce işletilmeleri ve pazarlanması bölge ülkeleri arasında rekabeti arttıracak ve gelecekte bilinmeyen bir tarihte yeni bir çatışma kaynağı olabilecektir. Halbuki bu yataklar uluslararası bir kuruluşca işletilebilirse rekabet ortadan kalkacak (kartel oluşturulacak), üye ülkeler daha çok kar edebileceklerdir. Bu fikri benimseyen 6 ülke; Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg 1951'de Paris'te Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'ni (AKÇT) kurmuşlardır.

Savaş sonrası ABD tarafından uygulamaya konulan Marshall yardımının, çok uzun dönemde ülkelerindeki endüstriyi köreltebileceğini hesaplayan Avrupa ülkeleri bu kartelleşmeyi desteklemişlerdir. Marshall yardımları sonrasında Türkiye'nin uzun dönemde gördüğü zararlar göz önüne alınırsa, Avrupalıların kendileri için ne kadar isabetli bir karar verdikleri net olarak görülebilir. 1952'de yürürlüğe giren bu antlaşmanın ekonomik sonuçlarının oldukça iyi olması, sadece kömür ve çelik ile sınırlı olan kartelleşmenin sınırlarının geliştirilmesini doğurmuş ve 1957'de Roma'da imzalanan ve 1 Ocak 1958'te yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Birliği (AET), Avrupa Atom Enerjisi Birliği (AAET) adı altında iki ayrı birlik daha kurmuşlardır.

⁶⁵ İrem Aşçılı, **Avrupa Birliğinde Sosyal Politikalar, Avrupa Halkı Oluşturdu mu?**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Başkent Üniversitesi, Avrupa Birliği ve Uluslararası İlişkiler Enstitüsü, 2005, Ankara, s. 14-16.

* Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Avrupa Devletleri ekonomik ve siyasal açıdan büyük bir çöküş dönemi içerisine girmişlerdir. Ekonomik açıdan içinde bulunulan buhran durumu halklarına sağladıkları yaşam koşulları üzerinde de etkili olmakta ve refah kaybı yaşanmaktadır. Siyasal açıdan ise, uluslar arası alanda güçlü ve güçsüz devletler ayrımında Avrupa devletleri etkilerini kaybederek güçsüz devletler arasında yer almaya başlamışlardır.

Üç ayrı kurum çatısı altında toplanan birlik ülkelerinin iç ilişkileri zamanla karmaşık hale gelmiş ve bu üç kurumu tek çatı altında toplama ihtiyacı hissedilmiş ve 1965'te imzalanan ve 1967'de yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması ile bu üç kurum tek çatı altında birleştirilerek Avrupa Toplulukları adı verilmiştir.

Avrupa'da oluşturulan bu yeni yapılanmanın temelinde Gümrük Birliği vardır. Antlaşmayı imzalayan 6 ülke, kendi aralarındaki gümrük engellerini, kısıtlamaları, fiyat ve teslim şartlarındaki farklılıkları, bir başka ifadeyle üreticiler ve tüketiciler arasındaki farklı uygulamaları, devlet destekleri ve piyasalara müdahale olarak düşünülen engelleri kaldıran Gümrük Birliği antlaşmasını 1968'de yürürlüğe koymuşlardır. İngiltere, İrlanda ve Danimarka 1973, 1981 Yunanistan, 1986 Portekiz ve İspanya, 1995 İsveç, Finlandiya ve Avusturya'nın tam üyeliklerinin yürürlüğe girmesi ile AB üye sayısı 15'e ulaşmıştır. 12–13 Aralık 1997'de yapılan Lüksemburg Zirvesi'nde ise aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 12 yeni aday ülke hakkında değerlendirmeler yapılmıştır⁶⁶.

1.3.2. Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları

1.3.2.1. Roma Antlaşması

1957'de ise kömür ve çeliğin yanı sıra diğer sektörlerde de ekonomik birliği kurmak amacıyla Roma Antlaşması'nı imzalayan altı ülke Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) kurdular. 248 madde ve protokollerden oluşan Roma Antlaşması 1 Ocak 1958'de yürürlüğe girdi ve AET'ye hukuken uluslararası bir kuruluş olma niteliği kazandırdı. AET'nin hedefi malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaştığı bir ortak pazarın kurulması idi. Nihai hedef ise AET'nin siyasi bütünlüğe ulaşmasıydı.

1.3.2.2. Tek Senet

Roma Antlaşması'nın uygulamaya başlamasıyla iç pazar oluşturma yönündeki en önemli belge 1986'da imzalanan ve 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi'dir. Avrupa Tek Senedi'nde Ortak Pazar hedefi yeniden tanımlanmış, Avrupa

⁶⁶ Doğan Aydal, **Türkiye ve Avrupa Birliği**, Ankara, 1998, s. 3–5.

Parlamentosu'nun yetkileri artırılmış ve nitelikli oy çokluğu ile karar alma mekanizması getirilmiştir. Ortak Pazar ile üyeler arasında politik/ekonomik/sosyal bütünleşme/ekonomik ve parasal birlik/teknolojik araştırma ve geliştirme/çevre politikası/dış politika alanında işbirliği gibi yeni topluluk politikaları belirlenmiştir. Tek Senet ile birlikte Ortak Pazar'ın gerçekleştirilmesi için gerekli hukuki ve politik dayanak oluşturulmuş ve Beyaz Kitap^{*}'ta yer alan program genişletilmiştir⁶⁷.

1.3.2.3. Maastricht Antlaşması

Maastricht Antlaşması Avrupa Topluluğu'nu Avrupa Birliği'ne dönüştürmüştür. Antlaşma, tüm üye ülkeleri onaylamaları ile yürürlüğe girmiştir. Maastricht Avrupa Komisyonu'na, oy çokluğu ile sosyal politikalar ve endüstri ilişkileri kapsamındaki bazı direktifleri önerme ve düzenleme yetkisini vermiştir. Bu yetki konularını da genelde iş sağlığı ve güvenliği, çalışma şartları, enformasyon ve danışmanlık, eşit fırsat olanağı, sosyal güvenlik, iş kontratlarının sona erdirilmesi, işçi ve çalışanların ortak konseyi oluşturuluyordu. Maastricht Sosyal Politika Protokolü, endüstri ilişkileri ve endüstri ilişkileri aktörleri açısından önemli bir gelişmedir.

Ayrıca Maastricht ile Avrupa Konseyi'nin AB sosyal politikalarının gelişmesinde oynayabileceği rolün, çoğunluğun kararıyla alınabileceği belirtilmesi ve bu yolla Avrupa Konseyi'nin direkt olarak Avrupa düzeyinde yapılacak yasal düzenlemelerde rol oynayabilmesi, AB entegrasyonunun sosyal boyutu açısından önemli bir gelişme olmuştur. AB'yi kuran Maastricht ile Avrupa Topluluklarına yeni boyutlar kazandırılmış ve AB'nin üç temel direği oluşturularak, yeni bir hukuksal yapı düzenlenmiştir. Maastricht ile sağlanan temel yenilikler ise şunlardır: Ekonomik ve parasal alanda sağlanan birlik - Ortak dış ve güvenlik politikası - Adalet ve içişleri alanında işbirliğidir.

^{*} Komisyon tarafından yayımlanan beyaz kitap, belirli bir alanda topluluğun faaliyet önerilerini içeren belgedir. Beyaz kitap, Avrupa düzeyinde belli bir konuda, bir danışma sürecinin başlatılması amacıyla ortaya konulan yeşil kitapların uzantısı niteliğini taşımaktadır. Beyaz kitap, Konsey tarafından onaylanmaları halinde ilgili alanda bir birlik eylem programına dönüşebilir.

⁶⁷ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 5. Baskı, Ankara, Kasım 2002, s. 48.

1.3.2.4. Amsterdam Antlaşması

Amsterdam Antlaşması, AB'ni kuran Maastricht ve Avrupa Toplulukları Kurucu Antlaşmalarının yanı sıra, bazı ilgili kararları tadil etme amacı taşımaktadır. Bu çerçevede Amsterdam Antlaşması, kurucu Antlaşmaların yerine geçmemiş, ancak onları tamamlamıştır. Amsterdam Antlaşması'nda yer alan temel değişiklikler şunlardır:

- **Konsey'de Oy Hakkının Askıya Alınması:** Avrupa Birliğine tam üye olmayanların Konseyi'ndeki oy hakkı, diğer üyelerin üçte birinin teklifi ve oybirliğiyle karar alması sonucu askıya alınabilecektir.
- **Topluluk Politikaları:** AB'yi kuran Antlaşmalara yeni bölümler eklenmekte, kamu sağlığı / tüketicinin korunması / sosyal politika politikaları geliştirilmektedir. Dengeli ve sürdürülebilir kalkınma için topluluk politikalarına çevre boyutu eklenmiştir.
- **Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası:** Ortak dışişleri / güvenlik politikasıdır.
- **Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği ve AB Kurumları ve Karar Alma Prosedürü:** Topluluk kurumlarının çalışmalarına ilişkin dokümanlara erişim kolaylaştırılmaktadır⁶⁸.

1.3.2.5. Nice Antlaşması

AB'nin son genişleme süreciyle ulaşacağı üye sayısı ve bunun getireceği kurumsal büyüklük ve bürokrasi düşünülerek kurumsal reformlar yapılması öngörülmüştür. Bu kapsamda, 14 Şubat 2000'de başlayan Hükümetlerarası Konferans Aralık 2000'de gerçekleştirilen Nice Zirvesi'yle sonuçlandırılmıştır. 26 Şubat 2001'de imzalanan Nice Antlaşması Şubat 2003'te yürürlüğe girmiştir. Nice Antlaşması, Avrupa Birliği'nde kurumsal reform şeklinde gerçekleşen, temel Avrupa Birliği kurumlarının üye sayıları ile genişleme evresinde katılacak yeni üye sayılarının dağılımı ve kurumların yetkilerini düzenlemiştir. Antlaşma, bazı alanlarda ulusal veto hakkını ortadan kaldırdığı için de, Avrupa'nın etkin hareket etmesine olanak sağlamıştır⁶⁹.

⁶⁸ Füsün Arsava, **Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları**, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 589, Ankara, 2000, s. 31-32.

⁶⁹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Siyasi İlişkiler Alt Komisyonu Raporu, **Kopenhag Siyasi Kriterleri ve Söz Konusu Kriterler Işığında Türkiye'nin Durumu**, s. 3.

1.3.3. Avrupa Birliği Organları

Üye devletler, bu birliğe üye olurken kendi egemenliklerinden gelen bazı yetkileri, (hukuk düzeni oluşturma, hukuk kuralı koyma ve politika oluşturma gibi yetkilerini) sınırlandırmışlar, topluluklara devlet yetkisine benzer yetki tanımışlardır.⁷⁰

Söz konusu yetkiler yasama, yürütme ve yargı yetkileridir. Yasama yetkisinin bir kısmı Paris Sözleşmesiyle Yüksek Otoriteye, Roma Antlaşmaları'nda ise Konsey'e devredilmiştir. Yürütme yetkisinin bir kısmı da topluluk icra organı işlevini gören Avrupa Komisyonuna, yargı alanında ise Avrupa Adalet Divanına devredilmiştir. Birliğin organları asli yapısal organ ve işlevsel organlar olarak ayrılır. Bunlar; Konsey, Komisyon, Parlamento, Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Sayıştay ve Yatırım Bankası gibi yardımcı kurumlardır

- **Avrupa Birliği Liderler Zirvesi:** Topluluğun devlet / hükümet başkanlarından oluşur. Yılda en az 2 kez toplanır. Hukuken bağlayıcı karar alabilir. Avrupa'nın bütünleşmesine yönelik genel siyasi politikaları tespit eder.

- **Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi:** Üye hükümet temsilcilerinde oluşur. Gündemdeki konularla ilgili bakan / bakan yardımcılardır. Bir başkan, iki başkan yardımcısı ve 17 üyesir vardır. Birliğin yasama ve siyasi organıdır.

- **Avrupa Birliği Komisyonu:** Üye devlet hükümetlerince karşılıklı 4 yıl için atanan ve bağımsız komiserlerden oluşmaktadır. Bir hukuk, bir istatistik ofisi ve 23 genel müdürlük ve diğer servislerden oluşur. 20 üyeli, yürütme organı durumundadır.

- **Avrupa Birliği Parlamentosu:** Avrupa Birliği vatandaşları tarafından doğrudan seçilen 626 milletvekilinden oluşur. Seçimle gelen tek organdır. Yasamaya ilişkin yetkileri görüş bildirmekle sınırlı olup, bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

- **Avrupa Adalet Divanı:** Avrupa topluluklarının yargı organı olup, üye devletlerden 6 yıllığına atanan ve iki kez göreve getirilebilen 15 hakimden oluşur. Mevzuatın uygulanmasında, Birlik hukukuna uygunluğu denetler. Hukuki ihtilafları, hukuk kuralları ve adalete uygun olarak çözer.

⁷⁰ T. C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Avrupa Topluluğu ve Türkiye**, Ankara, 1993, s. 55-61.

- **Avrupa Sayıştayı:** Konseyce 6 yıllığına atanan 15 üyeden oluşur. Gelir ve harcamalarla mali yönetimin mevzuata uygunluğunu denetler.
- **Bölgeler Komitesi:** 4 yıl için Konseyce tayin edilen yerel ve bölgesel yönetimlerin 222 temsilcisiinden oluşur. Yerel ve bölgesel yönetimlerin Maastich ile kurulan organ, bölgesel politikaların uygulanmasında ve bölgelerin kalkınma projelerine destek verilmesinde denetim / inceleme organıdır.
- **Avrupa Yatırım Bankası,** Kredi türünden mali destek sağlamak ve ekonomik politikaların sağlanmasında önemli bir görev görür.
- **Ekonomik ve Sosyal Komite:** Üye ülkelerdeki ekonomik ve sosyal hayatla ilgili menfaatlerinin kurumsal biçimde temsil edildiği istişari nitelikli bir kurumdur ve teknik bir komitedir. İşçilerin serbest dolaşımı, ekonomik faaliyette bulunma hakkı, sosyal konularda işbirliği, eğitim, sağlık ve tüketicinin korunması konularında bu komitenin görüşü alınmak mecburiyetindedir.
- **Avrupa Ombudsmanı:** Kurumlarının bir tür iç denetimini gerçekleştirmesine yardım eden bir organdır. Danışma ve uzlaşma makamı olarak işlev görür.
- **Avrupa Merkez Bankası:** Parasal politikayla ilgili özerk bir kuruluştur. Mesleki Geliştirme Merkezi, Avrupa Çevre Ajansı, Avrupa Polis Dairesi organ niteliğinde olmayıp, tüzel kişiliğe sahip otonom ve bağımsız AB birimleridir⁷¹.

1.3.4. Avrupa Birliği Amaçları

AB Avrupalı devletler için bir amaç olan bütünleşme fikri iki Dünya Savaşı'nın yarattığı tehdit ve fırsatlarla gerçekleşme imkanı bulmuştur. Siyasi, ekonomik ve sosyal hedefler Avrupa'da bütünleşme hareketine ivme kazandırmıştır. Bunun için her üye ülkenin uyacağı ortak politikalar geliştirilerek, ortak hedef ve amaçlar belirlemiştir.

1.3.4.1. Siyasi Amaçlar

AB'nin kuruluşundan itibaren siyasi birliğin de gerçekleştirilmesi temel hedeflerden biri olmuştur. Ancak İngiltere uluslararası birliklere sıcak bakmadığından

⁷¹ Cem Murat Sofuoğlu, Avrupa Birliği'nin Kuruluş Amacı ve Egemenlik Yetkilerinin Devri, **İstanbul Barosu Dergisi**, Cilt: 74, İstanbul, 2000, s. 7-9.

İsviçre, Avusturya, İsveç ve Finlandiya ise tarafsızlık politikaları nedeniyle topluluğa üye olmaktan kaçınmışlardır. Siyasi birlik kurulması konusunda yeterince başarılı olunamaması bu çabaları ekonomik bütünleşmeden sonraya bırakmış ve böylece birliğe üye olmaktan kaçınan ülkelerin önündeki engeller ortadan kalkmıştır.

Maastricht siyasi bütünleşme için bir adımdır. Antlaşma ile üyeler, devletlerarası düzeyde ortak adalet ve güvenlik konularında birliktelik ve uyum kararı almışlardır. Karar sürecindeki ilk girişim; hakların ulusal bağları olmayan komisyonca uygulanması, topluluk hukukunun üye ülke hukukundan üstün olmasıdır. AB diğer hedefleri; üyeler arasındaki ayrımları kaldırmak, üyelerin tek baslarına halledemeyecekleri uluslararası problemleri AB olarak çözmek, Ortak Savunma Sistemi geliştirerek dünya barışının güçlü bir unsuru olmaktır⁷².

1.3.4.2. Ekonomik Amaçlar

AB ekonomik amaçlarla kurulmuştur. Avrupa'yı küçük pazarlar şeklinde bölen ekonomik sınırları kaldırarak, gümrük birliği esasına dayanan ekonomik bir bütünleşme sağlamak olmuştur. Birlik içinde fiziki, teknik ve mali engellerden tamamen arındırılmış bir tek Pazar oluşturulması yönünde önemli bir yol kat etmiştir.

Üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal bütünleştirmeyi güçlendirmek adına ortak ekonomik politikalar oluşturmak birliğin diğer bir hedefidir. Günümüzde de yürürlükte bulunan ortak politikalar mevcuttur. Birliğin 2002'de yaşama geçirilen diğer bir hedefi ise; tek para birimi ile ekonomik ve parasal birlik kurmaktır. Ayrıca diğer bir ekonomik hedef olan Avrupa Merkez Bankası da kurulmuştur⁷³.

1.3.4.3. Sosyal Amaçlar

Birlik başlangıçta ekonomik ve siyasi hedeflere yöneldiği için sosyal amaçlar geri planda kalmıştır. Ancak Birliğin en önemli hedeflerinden biri insan haklarına

⁷² Sedat Murat, **Bütünleşme Sürecinde Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Yapısı**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2000, s. 18-22.

⁷³ Louise Gunven, Avrupa Birliği'nde İnsan Hakları, **Avrupa Birliği Hukuku**, (Çeviren: İdil Işıl Gül, Lami Bertan Tokuzlu), Avrupa Birliği Hukuku Semineri (10-12 Ekim 2002), İstanbul: Şefik Matbaası, 2002, s. 99.

saygılı, hak ve özgürlüklerin en etkin biçimde güvence altına alındığı ve korunduğu bir birlik olabilmektedir. Bu amaç Amsterdam Antlaşması ile yasal bir zemine oturtulmuştur. Antlaşmada AB'nin özgürlük, demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti ilkeleri üzerine inşa edildiği belirtilmektedir.

Ayrıca birlik diğer üyelerin hak ve çıkarlarını koruyabilmek amacıyla Maastricht Antlaşması ile birlik vatandaşlığı hükmünü getirilmiştir. Yani, birliğin sosyal hedefinin birliğin yapıcı güçlerini kullanarak tüm üyelerin hayat standartlarını yükseltmek olduğu söylenebilir. Ortak sosyal politikalar ile tüm üyelerin yaşam standartlarının aynı üst noktaya taşınması da birlik amaçlarından⁷⁴.

1.3.5. Avrupa Birliği Karar Alma Süreci

Avrupa Birliği'nde karar alma süreci temel olarak Komisyon, Parlamento ve Konsey'i ilgilendirmektedir. Mevzuat önerisini Komisyon hazırlar, yasalar ise Konsey ve Parlamenta yapılır. Bu süreçte Bölgeler Komitesi gibi başka kurumlar da yer alır. Birliğin hukuki düzenlemelerini – Danışma, - Uygun bulma, - Ortak karar alma ve İş birliği yöntemleriyle gerçekleştirir. Bu yöntemler arasındaki fark Parlamento'nun bu süreçte Konsey ile ilişkisidir. Parlamento danışma yönteminde sadece görüş belirtirken, ortak karar alma yönteminde karar alma yetkisini Konsey ile paylaşmaktadır⁷⁵.

- **Danışma Yöntemi:** Komisyon, tasarısını hem Konsey'e hem de Parlamento'ya gönderir. Konsey, Parlamento'ya ve düzenleme yapılacak konuya göre Ekonomik ve Sosyal Komite'ye ve Bölgeler Komitesi'ne danışır. Danışma zorunludur ve karar alma süreci görüş alınmadan ilerleyemez. Parlamento komisyonun teklifini onaylayabilir, reddedebilir veya değişiklik talep edebilir. Eğer Parlamento değişiklik isterse, Komisyon Parlamento'nun istediği değişiklikleri değerlendirir ve taleplerinden birini kabul eder ise, Konsey'e değiştirilmiş bir tasarı sunar. Konsey değiştirilmiş tasarımı ya kabul eder ya da değiştirerek benimser. Bu yöntemde, Konsey'in Komisyon'un sunduğu tasarımı değiştirerek kabul etmesi oy birliği ile gerçekleşir.

⁷⁴ Erdal Türkkan, Avrupa Birliği'nin Dayandığı Değerler, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, (Editör: M. Şükrü Erdem ve Sibel Mehter Aykın), Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 2003.

⁷⁵ European Commission, **How the European Union Works**, Luxembourg, 2005, s. 8.

Danışma yönteminin kapsadığı alanlar; polis ve yargı işbirliği, antlaşmaların revizyonu, cinsiyet, etnik köken, dini-siyasi görüş, engellilik, yaş-cinsel ayrımcılık, AB vatandaşlığı, tarım, vize, göç, sığınma gibi kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili konular, taşımacılık (belli bölgeler üzerinde önemli etkisi olan durumlarda), rekabet kuralları, vergi düzenlemeleri, ekonomi politikaları, geliştirilmiş işbirliğidir.

- **Uygun Bulma Yöntemi:** Konsey'in karar vermeden önce Parlamento'nun onayını almak zorunda olduğu durumlardır. Parlamento'nun tasarıda değişiklik isteme olanağının olmaması dışında danışma yöntemi gibi işlemektedir. Parlamento tasarıyı ya kabul etmeli (mutlak çoğunlukla karar alınmalı) ya da reddetmelidir. Kapsadığı alanlar; Avrupa Merkez Bankası'nın görev ve statüsünde değişiklik, Avrupa Parlamentosu seçim prosedürleri, bazı uluslararası antlaşmalar, yeni üye ülkelerin kabulüdür.

- **Ortak Karar Alma Yöntemi:** Parlamento ve Konsey karar alma yetkisini paylaşır. Komisyon yasa tasarısını iki kuruma da gönderir. Tasarı üzerinde uzlaşma olmazsa, tasarı Parlamento ve Konsey'den eşit sayıda temsilciden oluşan Uzlaşma Komitesi'ne gönderilir. Komite teklif üzerinde anlaştığında metin yasa olarak kabul edilmek üzere 3. okuma için Konsey ve Parlamento'ya gider. Kapsadığı alanlar; ulusal ayrımcılık, dolaşım ve ikamet, işçilerin serbest dolaşımı, göçmen işçiler için sosyal güvence, kuruluş hakları, taşımacılık, iç pazar, istihdam, gümrüklerde işbirliği, sosyal dışlanma, fırsat ve muamele eşitliği, Avrupa Sosyal Fonu kararlarının uygulanması, eğitim, mesleki eğitim, kültür, sağlık, tüketicinin korunması, Trans-Avrupa ağları, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu kararlarının uygulanması, araştırma, çevre, şeffaflık, dolandırıcılıkla mücadele, istatistik, Veri Koruma Danışma Kurulu oluşturulmasıdır.

- **İşbirliği Yöntemi:** Parlamento'nun yetkilerini danışma yönteminde ileri götürmek için oluşturulmuştur. Parlamento ortak pozisyon için Konsey tasarısında değişiklikler yapabilir. Fakat ortak karar alma yönteminin aksine, nihai karar Konsey tarafından alınır. Kapsadığı alanlar: Çok taraflı yönetim kuralları, finans kurumlarına ayrıcalık yasağı, madeni paraların uyumlaştırılması için alınacak önlemlerdir. Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle, işbirliği yöntemi konuları ortak karar alma yöntemi içine alınmıştır⁷⁶.

⁷⁶ Ekrem Canalp, **Avrupa Birliği Hukukunun Üye Ülkelerin Yerel Yönetimleri Üzerindeki Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2006, s. 30-35.

1.3.6. Avrupa Birliği Yerel Politikaları

AB'deki ülkeleri merkezi ve yerinden yönetim yapılanmalarına göre 5 sınıf içinde değerlendirilir. İlki Almanya, Avusturya ve Belçika gibi federal devletler, 2. İspanya, İtalya gibi bölge yönetimlerine ağırlık veren devletler, 3. Fransa, Hollanda, İsveç gibi, yerinden yönetime önem veren devletler, 4. Yunanistan ve Lüksemburg gibi üniter devletler, 5. ise, İngiltere, Danimarka, İrlanda, Finlandiya gibi, üniter yapı ile birlikte bölge ve yerinden yönetimlere yer veren devletler oluşturmaktadır⁷⁷.

AB içerisinde üçlü bir yapı bulunmaktadır. Bunlar aşağıdan yukarıya doğru en altta bölgeler sonrasında devletler ve en üstte AB yer almaktadır. Bu yapılanmada görüldüğü gibi AB içerisinde yerel yönetimler bir kademe olarak kabul edilmemektedir. Bu nedenle AB organları, yerel yönetimler açısından önemli bir ilke belirleyerek, kendi sınırları içerisindeki tüm ülkelere uygulanacak ortak bir yerel yönetim politikası belirlemeye çalışmaktadır. AB bu niyetini 2001'de yayınlanan Beyaz Kitap'ta, Yerel yönetimlerin çalışmaları vatandaşların denetimine açık olmalıdır, kamu hizmetleri etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulmalıdır, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında belirlenmiş bir alt-üst ilişkisi olmamalıdır, mali kaynakların paylaşımı da uzlaşma yoluyla olmalıdır şeklinde dile getirmektedir⁷⁸. AB hukukunun yerel yönetimlere karşı tek şekilde uygulanması önemlidir. Çünkü yerel yönetimler açısından da AB hukukunun önceliğı vardır ve birlik hukuku, yerel yönetimleri etkilemektedir⁷⁹.

AB'nin, ekonomik ve siyasal bütünleşme sürecine girmesi, bölgesel yönetimleri önemli hale getirmektedir. Birliğe üye ülkelerdeki, bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi ve bölgesel gelişmişliğin artırılması amacıyla oluşturulan bölgesel politikalar ile bölgeler, AB kurumlarında resmi olarak temsil edilmelerini talep etmişlerdir. Bu talep nihayet Maastrich ile karşılanmaya çalışılmış ve antlaşma ile Bölgeler Komitesi kurulmuştur. Böylelikle birlik tarihinde ilk kez ulusaltı bir organa temsil ve karar alma mekanizmalarına katılma hakkı vermiştir.

⁷⁷ Yeter, s. 38–39.

⁷⁸ Kadir Koçdemir, Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72, Sayı: 426, Ankara, Mart 2000, s. 68–73.

⁷⁹ Yeşeren Eliçin Arıkan, Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler, **Görüş Dergisi**, Sayı: 58, İstanbul, Mart 2004, s. 39.

Maastrich ile hayata geçirilen ve çoğulculuğun, rekabetin, güç dağılımının, sorunların çözümünün garantisi olarak nitelendirilen ve en alt düzeydeki yönetim birimlerinin de karar alma süreçlerine etkide bulunmalarını sağlayan Bölgeler Komitesi, 1994'te faaliyetlerine başlamıştır. 1997 Amsterdam'da toplanan bölge ve yerel yönetim temsilcileri, yayınladıkları Amsterdam Bildirgesinde, birliğin gelecekteki varlığını sağlayacak en önemli kurumlardan görülen yerel yönetimlere yönelik olarak, bölgeler komitesinin yetkilerinin artırılması ve komiteye, kararlar açısından Avrupa Parlamentosunu da etkileme hakkının verilmesi, ayrıca Adalet Divanında dava açma hakkının verilmesi istenmiştir. Yerel yönetimler açısından AB'de düzenlenen konferanslardan biri de, Ekim 1996'da Lizbon'da düzenlenen Avrupa Konseyi 11. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansıdır. Konferansta yerel demokrasi bütünleşmesinin, bütün üyelerce sağlanması gerektiği kararı alınmıştır.

AB'de bölge yönetimleri ve yerel yönetimler konusunda merkezi yönetimlere sahip ülkeler, yerel yönetim politikalarına karşı olumsuz yaklaşmaktadırlar. Bu konu Petersberg Bildirgesinde, yerinden yönetim ilkesi çok az dikkate alındığı belirtilmiş ve nedeni olarak da, ülkelerin çoğunluğunun merkeziyetçi olması olarak gösterilmiştir.

AB ile birlik yerel yönetimleri arasında sosyal, siyasal, ekonomik ve teknolojik açıdan gelişen bir ilişki mevcuttur. Özellikle de ülkelerinin kabul ettikleri yerellik ilkesi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Konseyi Sınır Ötesi İşbirliği ve AYYÖŞ gibi prensipler, AB hukukunda yerel yönetimlerin yer almasını zorunluluk haline getirmektedir⁸⁰.

1.3.7. Avrupa Birliği'nin Sahip Olduğu Değerler

Avrupa Anayasası taslağında Birliğin Değerleri* başlıklı bir maddeye yer verilerek Roma Antlaşması başta olmak üzere çeşitli zirvelerde vurgulanan amaçlar bütün olarak değerlendirilmiştir. Maddeye göre amaçlar arasında barış, ekonomik refah,

⁸⁰ Serap Fırat, Avrupa Birliği Bütünleşmesinde Yerel Yönetimlerin Rolü, **Belediye Dünyası Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 10, Ekim 2005, s. 34.

* Bu belgeler 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 1950 İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Konusunda Avrupa Konvansiyonu, 1957 Roma Antlaşması, 1961 Avrupa Sosyal Şartı, 1986 Avrupa Tek Senedi, 1989 New York Çocuk Hakları Konvansiyonu, 1989 Çalışanların Temel Sosyal Hakları Konusunda Topluluk Şartı, Sivil ve Politik Haklar Konvansiyonu, 1992 Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht), 1993 Kopenhag Kriterleri, 1997 Amsterdam Antlaşması, 1998 Uluslar arası Suçlar Mahkemesinin Kuruluş Statüsü, 2001 Nice Antlaşması, Aralık 2002 Avrupa Temel Haklar Şartı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları, Avrupa Adalet Divanı kararları, Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifleri, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Avrupa Anayasasıdır.

serbest ve aktif rekabet, sürdürülebilir ve dengeli büyüme, sosyal adalet, dayanışma, yakınlaşmanın sağlanması, kültürel mirasın korunması, üye ülkeler arasında ekonomik, sosyal yakınlaşmanın sağlanması, kültürel mirasın korunması vb. unsurlardır. Anayasa taslağında Roma Antlaşması'ndan farklı olarak küresel barışın korunması, dünyada sürdürülebilir bir geçişme sağlanması, yoksullukla mücadele, insan ve özellikle çocuk haklarının korunması ve uluslararası hukuka saygının sağlanması gibi konular amaçlar arasındadır. Bu amaçlar AB'nin temel değerlerine ışık tutucu niteliktedir.

1993'te Kopenhag'da AB'ye aday ülkeler için belirlenmiş olan kriterler** AB'nin temel değerlerini açıkça yansıtmaktadır. Buna göre; demokrasi, hukuk devleti, insan hakları, azınlık haklarına saygı ve bu hakların korunması; işleyen piyasa ekonomisi ve rekabet gücü; ekonomik, parasal ve politik bütünleşme amaçlarının gereklerini yerine getirme ve topluluk müktesebatını kabul etme gibi şartlar üye olacak ülkelerin sahip olması gereken değerlerdir.

Nice Zirvesinde kabul edilen Avrupa Şartı önceden belirtilen değerler yanında azınlık hakları ve insan haklarına saygı, sivilleşme, kamu müdahalesinde sınırlandırma, uyuşmazlıkların çözümü ve haksız rekabetin önlenmesi gibi değerler AB'nin sahip olduğu yeni ortak değerlerdir. AB, farklı özellikler taşıyan ve yıllar boyunca birbirleri ile mücadele etmiş ulus devletler, ortak değerler sayesinde ortak çıkarlar etrafında birleşmişlerdir. AB, bu anlamda bir örnektir⁸².

1.3.8. Avrupa Birliği Ortak Politikaları

- **Malların Serbest Dolaşımı ve Ortak Ticaret Politikası:** Ortak bir pazar oluşturma doğrultusunda 4 temel serbestiden birini oluşturan malların serbest dolaşımı, serbest ticaretin de en temel unsurudur. Malların serbest dolaşımı üye ülkelerin karşılıklı ithalat/ihracat vergileri ve eş etkili vergiler ile tüm miktar kısıtlamaları kaldırmaları ile gerçekleşmiştir. 1993'te Tek Pazarın tamamlanması ile birlikte Topluluk malların serbest dolaşımına ilişkin çalışmalarını büyük bir oranda tamamlamıştır.

** 22 Haziran 1993'deki Kopenhag Zirvesi'nde , Avrupa Konseyi , Avrupa Birliği'nin genişlemesinin Merkezi Doğu Avrupa Ülkelerini kapsayacağını kabul etmiş ve aynı zamanda adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterleri de belirtmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır.

⁸¹ Türkan, 2003, s. 31-35.

Roma Antlaşması ve Amsterdam Antlaşması'nda, Gümrük Birliği çerçevesinde malların serbest dolaşımı öngörülmektedir. Bu nedenle, üye ülkeler yukarıda bahsi geçen karşılıklı gümrük vergileri, eş etkili vergiler ve miktar kısıtlamalarını kaldırmanın yanı sıra, üçüncü ülkelere karşı ortak bir Ticaret Politikası uygularlar.

- **Ekonomi ve Para Politikası:** Ekonomi ve para politikası, AB'ye üye devletlerin iç pazara, ekonomi politikalarının sıkı eşgüdümüne ve ortak hedeflerin tanımına dayalı bir ekonomi politikasının kabulünü ve serbest rekabete dayalı açık pazar ekonomisi ilkeleri çerçevesinde oluşturulmasını hedeflemektedir.

- **Rekabet Politikası:** Rekabetin düzenlenmesi için üretilen politikalar, üye ülkelerde yerleşik firmaların eşit düzeyde rekabet etmelerini amaçlamaktadır. AB rekabet politikaları, yenilikçiliği ve teknolojik ilerlemeyi öngören koşullar yaratarak ekonomik etkinliği artırmayı hedeflemektedir. Politikalar, mal ve hizmetlere en iyi koşullarda ulaşmalarını sağlayarak tüketici haklarını korumaktadır. Özel ve kamu kuruluşlarının rekabet dışı uygulamalarını engelleyerek, sağlıklı rekabeti teşvik etmektedir.

- **Tüketicinin Korunması Politikası:** Bünyesinde 370 milyon tüketiciyi barındıran AB, tüketicilerin sağlığı, güvenliği, ekonomik yasal haklarının yanı sıra, bilgiye erişim haklarının da korunmasını hedeflemektedir. Tüketicilere temel haklar sunarak, üye ülkeler eşitsizliğin giderilmesini, adil olmayan uygulamaların kaldırılmasını, güvenlik ve sağlığın desteklenmesini ve yaşam koşullarının iyileştirilmesini amaçlamaktadır.

- **Sanayi Politikası:** AB sanayi politikası, seçilmiş sektörlerin desteklenmesi anlamına gelen dikey teşvikler yerine, bütün sektörlerin yararlanabileceği mesleki eğitim, çevrenin korunması, araştırma geliştirme faaliyetleri gibi alanlarda yoğunlaşan, yatay teşviklerin belirleyici olduğu bir yapıdadır. Buna göre, Topluluğun genel olarak rekabet gücü geliştirilmeye çalışılmaktadır. Birlik, Avrupa sanayisine yapısal fonlar ve Avrupa Yatırım Bankası kredileri ile kaynak sağlamıştır. Ayrıca Birliğin Esprit, Brite, Race gibi araştırma programları ile Avrupalı firmaların AR-GE faaliyetleri desteklenmektedir.

- **Ortak Tarım Politikası:** AB'nin en önemli politikalarından biri olan Ortak Tarım Politikası'nın özü, tarım alanında tüm üretim ve tüketim fonksiyonlarını ulusal farklılıkların getirdiği engellemelerden kurtarmak ve tek tip bir pazar oluşturmaktır. OTP, belirlenen ortak fiyatların korunması amacı ile oluşturulmuş, çeşitli kurallar çerçevesinde işleyen, geniş kapsamlı bir mekanizmadır.

OTP'nin amaçları şunlardır: - Topluluk üyesi ülkelerin farklı bölgesel ve sosyo-ekonomik özelliklerinden kaynaklanan çıkarları uzlaştırarak tarımsal verimliliği artırmak, Tarım sektöründe çalışanların yaşam standardını iyileştirmek, - Tarım ürünleri fiyatlarına ve pazarlara istikrar kazandırmak, - Tarım üretiminde yeterliliği sağlamak, - Tarım ürünlerini taleple orantılı biçimde pazara sürmek, - Tüketicie arz edilen ürün fiyatlarını makul düzeyde tutmak amacıyla ortak önlemler geliştirmek.

- **Çevre Politikası:** AB'nin çevre politikasının hedefi, çevrenin korunması, kalitesinin iyileştirilmesi, insan sağlığının korunması ve doğal kaynakların tasarruflu ve akılcı kullanımının sağlanmasıdır.

- **Trans-Avrupa Ağları:** Trans-Avrupa Ağları, Tek Pazarı tamamlayıcı bir unsur olarak planlanmıştır. Ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji planlanması ve yapımında AB'nin bütün olarak ele alınması öngörülmüştür. Bu ağların inşasının, Birliğin geri kalmış bölgelerinin kalkınmasına ve Birliğe entegrasyonuna yardımcı olacağı düşünülmüştür.

Trans-Avrupa Ağları projeleri, AB dışındaki ülkeler ile Birliğin bağlantılarının sağlanması veya güçlendirilmesi için de yürütülmektedir. Cezayir-İtalya doğalgaz boru hatları, TEM Otoyolu, Birliği diğer ülkelere bağlayan ağlardan bazılarıdır.

- **Enerji Politikası:** Amacı güvenli, sürekli, ucuz, sağlık açısından tehlikesiz, çevreyi kirletmeyen enerji sağlamak, yeni enerji sistemleri geliştirmek ve enerji iç pazarını tamamlamak olan Avrupa Birliği enerji politikası, yasal temelini, kömürle ilgili olarak AKÇT, nükleer enerjiyle ilgili olarak da EURATOM Antlaşmalarından almaktadır.

- **Ortak Dış ve Güvenlik Politikası:** Üye devletler arasında daha tutarlı ve etkili bir politika yürütebilmek için Ortak Dış ve Güvenlik Politikası oluşturulmasının hedeflendiği görülmektedir. Dış politikada işbirliği tesis etme amacıyla 1950'lerden itibaren çalışmalara başlayan AB üyesi devletler, 1991'de Maastricht'te bir ODGP üzerinde uzlaşmaya varmışlardır. Maastricht Antlaşması'nda ODGP'nin, zaman içinde ortak bir savunmaya dönüşebilecek, AB'nin güvenliğine ilişkin konuları içerecektir⁸³.

- **Ulaştırma Politikası:** Üye devletlerde taşımacılıkla ilgili kuralların Topluluk seviyesinde ortak ilkelere bağlanmasını gerçekleştirmeye yönelik düzenlemelerdir. Amaç, hizmeti yapan işletme, kullanılan araç ve taşınan mala, ait olduğu ülke dolayısıyla farklı işlemlerin yapılmasını önlemektir. Politikanın iki temel amacı vardır.

⁸³ **Değişim ve Gelişim Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye**, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, Ekim 2001, ss. 65-77.

İlki, üye ülkelerin ulaştırma politikalarında var olan tüm ayrımcı ve ayrıcalıklı uygulamaların kaldırılması, ikincisi ise ulaştırma alanında ortak pazar yaratmaktır.

- **Sanayi Politikası:** Avrupa Topluluklarında doğrudan sanayi politikasına ilişkin hükümler yer almamaktadır. Sanayi politikası rekabet politikası ve devlet yardımlarının denetimi başlıkları altında ele alınmaktadır. İşletmelerarası işbirliğine uygun ortam hazırlanması, teknolojik yenilik araştırma ve kalkınma politikaları ve sanayi potansiyelini harekete geçirmek için teşvikler verilmesi sanayi politikasının temel şartları arasındadır. Avrupa Toplulukları sanayi politikası, bir yandan kimi sanayi dallarının yeniden yapılanmasını sağlamak ve ileri teknoloji gerektiren sanayi dallarını teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

- **Sosyal Politika:** Roma Antlaşmasında sosyal politikaya ilişkin çok sayıda hüküm yer almaktadır. Her ülke kendi sosyo-ekonomik yapısına uygun sistemi uygulamakta serbesttir. Ancak sosyal politikaya ilişkin standardın yer alması zorunludur. Bu konunun ayrıntıları 1989'da kabul edilen AT Sosyal Şartı ile belirlenmiştir. Buna göre: - Herhangi bir üye devlette çalışma, - Adil bir ücret, - Daha iyi yaşama ve çalışma şartları, - İlgili üye devlette yürürlükte olan düzenlemelere göre sosyal güvenlik, - Örgütlenme ve toplu pazarlık, - Mesleki eğitim, - Kadınlar ve erkeklerin eşit işlem, - Bilgilendirme, danışma ve katılım, - İşyerinde sağlık korunması ve güvenlik, - Çocukların ve gençlerin korunması, - Yaşlılar için emeklilikten sonra düzenli yaşam standardına sahip olma, - Özürlüler için sosyal ve mesleki uyum sağlama hakkıdır⁸⁴.

- **Adalet ve İçişleri Politikası:** Adalet ve İçişleri politikasının amaçları, Avrupa vatandaşlığı kavramını genişletmek, AB iç sınırları içinde serbest dolaşımı gerçekleştirmek, Schengen Anlaşması'nı imzalamış üye ülkeler arasındaki işbirliğini güçlendirmek, aynı zamanda ortak kurumların oluşturulması da dahil olmak üzere, tüm üye ülkeler arasında adalet ve içişleri konusunda işbirliğini sağlamaktır.

- **Sosyal Politika ve İstihdam:** AB'nin Sosyal Politikası, çalışanların, üye ülkeler arasında serbest dolaşımının sağlanması kapsamında çalışanların yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işçi ve işverenler arası sürekli diyalogun sağlanması ve üye ülkelerde uygulanan sosyal politikalar arasında koordinasyonun gerçekleşmesi hedefiyle oluşturulmuştur. 1987'de imzalanan Tek Senet ile işyerinde güvenlik ve sağlık

⁸⁴ İrfan Kaya Ülger, **Avrupa Birliği'nin ABC'si**, Güncellenmiş II. Baskı, Ankara, 2003, ss. 46-49.

koşullarının iyileştirilmesi, sosyal ortaklar arası diyalogun geliştirilmesi ile ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması konularına önem verilmeye başlanmıştır.

Ayrıca, 1991 Maastricht Antlaşması ile AB, ayrımcılık karşıtı eylemler üzerinde yoğunlaşmaya başlamıştır. Bu kapsamda cinsiyet, ırk, etnik köken, inanç veya din, bedensel engellilik, yaş veya cinsel eğilime dayalı ayrımcılığa karşı önlemler alınmaya başlamıştır. Avrupa Birliği özellikle, kadın ve erkek arasında her türlü eşitliğin sağlanması için çeşitli eylem planlarını hayata geçirmeye başlamıştır. 1997'de imzalanan Amsterdam Antlaşması ile AB'de istihdamın iyileştirilmesi Birlik politikalarının merkezine yerleşmiştir. Buradaki amaç, rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemeden yüksek istihdam seviyesine ulaşılmasıdır.

- Eğitim, Mesleki Eğitim ve Gençlik Politikaları: AB, eğitim, mesleki eğitim ve gençlik alanlarındaki faaliyetlerini 1970'lerden beri sürdürmektedir. 1993'ten bu yana, Topluğun eğitime ilişkin hedefleri arasında eğitimin Avrupa Boyutu'nun, üye ülkelerin dillerinin öğrenimi yolu ile geliştirilmesi, üyeler arası öğrenci ve öğretmenlerin hareketliliğinin sağlanması, diploma denkliğinin sağlanması, eğitime ilişkin konularda bilgi ve deneyimin paylaşılması, gençler ve öğretmenlerin ülkeler arasında değişiminin desteklenmesi, açık ve uzaktan öğretim geliştirilmesi gibi konularda Topluluk programlarını devreye sokmuştur. Bu çerçevede, Topluluk yukarıda bahsedilen hedefleri gerçekleştirmek üzere Socrates programını uygulamaktadır.

- Kültür Politikası: Kültürel alanda işbirliği, AB'nin öncelikli politikaları arasında yer almaktadır. AB Kültür politikasında, ulusal kültürlerin korunması ve bir Avrupa ortak kültürü geliştirilmesi arasındaki dengeye dayanmaktadır. AB kültürel alanda üç temel hedef saptamaktadır. Bunlar; - Üye Devletlerin ulusal kültürlerinin gelişmesine katkıda bulunmak, -Ulusal ve bölgesel farklılıklara saygı duyarken aynı zamanda ortak kültürel paydayı ön plana çıkarmak, - Kültür alanında üye devletler ile üçüncü ülkeler ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğini teşvik etmektir.

- Görsel-İşitsel Politika: Görsel işitsel sanayi AB'de bir milyondan fazla kişiye istihdam yaratan önemli bir sektördür. AB'de evlerin %98'inde televizyon bulunması, televizyonu başlıca bilgilendirme ve eğlence aracı haline getirmektedir. AB'de, bu sektöre sadece ekonomik değil aynı zamanda sosyo-kültürel açıdan da önem verilmektedir.

- **Kamu Sağlığı Politikası:** Topluluk faaliyetlerinin uyuşturuu bağımlılığı dahil olmak üzere, hastalıkların sebepleri ve yayılma yollarını bulmaya yönelik araştırmaların teşvik edilmesi vasıtasıyla engellenmesi, sağlık konusunda bilgi ve eğitimin artırılmasını amaçlamaktadır. Bu çerçevede Topluluk politikaları insan sağlığının korunmasını güvence altına alınmaktadır.

- **Bölgesel Politika:** Birliğin ekonomik ve sosyal alanda uyumlu bir şekilde gelişmesi ve bütünleşmesini sağlamak ve bölgelerarası gelir dağılımı farklılıklarından doğan istihdam ve gelişme sorunlarıyla mücadele etmek amacıyla oluşturulmuştur.

- **Araştırma-Geliştirme Politikası:** AB'nin AR-GE politikası özellikle çevrenin korunması, AIDS ve kanser gibi hastalıkların tedavisi, multi-medya teknolojileri yoluyla bireylerin sahip olduğu bilginin sınırlarının genişletilmesi ve tükenmeyecek enerji kaynaklarından yararlanılması ve AB'nin rekabet gücünü artıracak yeni teknolojiler geliştirilmesi konularındaki çalışmaların desteklenmesi ile bu konularda üye devletler arasındaki işbirliğinin teşvik edilmesine dayanmaktadır.

- **Bilgi Teknolojileri:** AB, 2000'de Lizbon Zirvesi ile birlikte bilgi teknolojileri konusunda yeni adımlar atmayı hedeflemiş ve bu çerçevede "e-Avrupa 2002" eylem planını hazırlamıştır. Söz konusu eylem planında, e-Avrupa'nın bilgiye dayalı topluma olan etkileri ve bu çerçevede alınması gereken tedbirler ve öncelikler belirtilmiştir⁸⁵.

1.3.9. Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri

Türkiye savaş sonrası konjonktürün etkisinde ve özellikle Stalin'in Kars, Ardahan ve Artvin üzerinde hak iddia etmesi, boğazların statüsünün değiştirilmesi yönünde yeni taleplerle ortaya çıkması üzerine 1949'da NATO'ya müracaat etti. Ancak Türkiye'nin Avrupa'nın iktisadi kurumlarıyla ilişkiye girme teşebbüsleri 1940'lara dek uzanmaktadır. Savaş ortamı bu teşebbüsleri kesintiye uğratmıştır. Savaş sonrasında dünyanın yeniden kurulacağı anlaşılnca, Türkiye 1949'da Avrupa Konseyi'ne müracaat etmeye karar verdi. NATO'ya girişten sonra Türkiye'nin batılı kurumlar seviyesinde attığı en önemli adımlardan biri 3 yıl gecikme ile de olsa 1954'te Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine imza atmasıdır. Ancak bu sözleşmeye imza atan Türkiye metine "tevhid-i tedrisat kanunu ile

⁸⁵ **Değişim ve Gelişim Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye**, Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı, 4. Baskı, Aralık, 2003, ss. 51-56.

uyuştuğu oranda” itirazı kaydını koydu ki, bu aslında Türkiye’nin Avrupa’da geçerli olan eğitim ve öğretim özgürlüğüne çok da isteyerek katılmadığını göstermektedir.

Türkiye 1950’lere kadar Yunanistan’la birlikte hareket etmekte, Yunanistan’a tanınan her hak Türkiye’ye de tanınmaktaydı. O zamana dek Yunanistan, Türkiye için bir engel değil aksine bir avantajdı. Yunanistan’ın Türkiye’nin önüne bir engel olarak dikilmesi, Türkiye’nin AET’ye müracaat etmesinden sonra ve süreç boyunca başlamıştır⁸⁶.

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılım süreci 1959’a dayanır. Türkiye, 1959’da ilk başvurusunu yapmıştır. 1963’te Ankara’da imzalanan Ankara Antlaşması 1964’te yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında temel bir belgedir. Roma Antlaşması’nın 292. maddesine göre ortaklık görüşmelerinin yapılması karara bağlanmıştır. Fakat Türkiye’nin çalkantılı dönemler geçirmesi Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilişkilerin yürümemesine neden olmuştur. 1974’te dönemin Başbakanı Bülent Ecevit, Brüksel’e mektubu göndererek ilişkilerin dondurulmasını istemiştir. Bu tarihten sonra Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilişkiler durmuştur.

AET ile kesilen ilişkiler Türkiye’nin 1987’de tam üyelik başvurusunda bulunmasıyla tekrar canlanmıştır. Türkiye, 1997’de Lüksemburg Zirvesi’nde aday ülke olarak seçilmeyi beklemiştir. Fakat Türkiye’nin beklentileri boşa çıktı. Bunun üzerine Türkiye, AB’ye, iki taraf arasındaki siyasi diyalogu tek taraflı kestiğini resmen bildirmiştir. Türkiye, 1998’de AB devlet ve hükümet başkanlarının Cardiff’te yaptığı zirvede Türkiye’yi tam üyeliğe aday ülke ilan etmişlerdir. Helsinki Zirvesi’nde Türkiye, AB’ye aday ülke kabul edildi. Türkiye bu zirveden sonra yapılan genel seçimlerde tek başına iktidara gelen AK Parti iktidarında AB’ye katılım yolunda adımlar atılmaya başlandı. Türkiye, AB’ye uyum çerçevesinde Kopenhag Siyasi Kriterleri’ni yerine getirdikten sonra AB İlerleme Raporu önemli bir hal kazanmıştır. İlerleme Raporu Türkiye’nin üyeliği için en önemli dönemeçlerinden biriydi. 2004’te Rapor açıklandı. AB Komisyonu Başkanı Romano Prodi ve Genişlemeden Sorumlu Temsilci Günter Verheugen, Türkiye’nin Kopenhag Kriterleri’ni yerine getirdiğini belirterek, İlerleme Raporu’nda müzakerelerin başlamasının tavsiye edildiğini açıkladı⁸⁷. Türkiye ve AB ilişkilerinin önemli dönemeçleri ise şunlardır:

⁸⁶ Ali Bulaç, **AB ve Türkiye**, (Editör: Ömer Çetin), İstanbul: Eylül Yayınları, 2001.

⁸⁷ Niyazi Kocalar, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşlarının Yeri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi Selçuk Üniversitesi, SBE, Konya, 2006, s. 65-67.

- 1963'te Türkiye ile AET'yi Gümrük Birliğine götürecek ve nihai amacı tam üyelik olan Ankara Ortaklık Antlaşması imzalandı. (1 Aralık 1964'te yürürlüğe irdi.)
- 1973'te Katma Protokol Yürürlüğe girdi.
- 1981'de Yunanistan, yükümlülüklerini yerine getirerek tam üye oldu.
- 1986'da İspanya ve Portekiz tam üye olarak AET'ye katıldı. Bu katılımlarla birlikte topluluk "on ikiler" haline geldi.
- 1986'da Türkiye-AET Ortaklık Konseyi toplandı. 1980 darbesinden itibaren dondurulmuş bulunan Türkiye-AET ilişkilerinin canlandırılması süreci başlamış oldu.
- 1987'de Türkiye, AT'ye, Roma Antlaşmasının 237. AKÇT (Avrupa Kömür Çelik Topluluğu) antlaşmasının 98. ve AET Antlaşması'nın 205. Maddelerine dayanarak tam üye olmak üzere müracaat etti.
- 1989'da AT Komisyonu, Türkiye'nin tam üyelik başvurusu konusundaki görüşünde, birliğin kendi iç pazarını tamamlayabilme sürecinden önce (1992) yeni bir üyeyi kabul edemeyeceği ve Türkiye'nin katılmadan önce, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesine ihtiyaç duyulduğu hususlarına yer verdi.
- 1990'da topluluklar komisyonu, Türkiye ile her alanda iş birliğinin başlatılması ve hızlandırılması konusundaki önlemleri içeren işbirliği paketini konseyin onayına sundu.
- 1992'de Türkiye-AT arası teknik işbirliği programı ve Maastricht Antlaşması imzalandı.
- 1993'te Maastricht Antlaşması yürürlüğe girdi. 1994'te Avrupa Ekonomik Alanı Antlaşması yürürlüğe girdi. Aynı tarihte Avrupa Para Enstitüsü'nün kurulması ile birlikte, Avrupa Para Birliği'nin (APB) ikinci aşaması başladı.
- 13 Aralık'ta Avrupa Parlamentosunca Türkiye-AB gümrük kararı için olumlu görüş verildi. 1996'da AB ile entegrasyonda 22 yıllık geçiş dönemi 1995'te tamamlanarak, sanayi ve işlenmiş tarım ürünlerinde Gümrük Birliği ile tam üyelik sürecine girildi.
- 1997'de Lüksemburg Zirvesinde, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Estonya, Slovenya, Bulgaristan, Romanya, Litvanya, Letonya ve Slovakya ile Kıbrıs Rum Kesimi'nin aday ülkeler olarak belirlenmesine rağmen Türkiye'nin yalnızca üyeliği hak ettiği kararına varılarak resmen aday statüsü verilmedi.
- 1998'de AB Komisyonu, Türkiye ile Gümrük Birliği çerçevesindeki ilişkilerin genişletilmesi ve Ankara Antlaşması'ndan kaynaklanan fırsatların değerlendirilmesi için öneriler sunduğu "Türkiye İçin Bir Avrupa Stratejisi" adı verilen bir metni kabul etti.

- 1998’de Türkiye, AB Komisyonu tarafından hazırlanan Avrupa stratejisine karşılık, AB ile ilişkilerin geliştirilmesi için öneriler içeren bir belgeyi komisyona sundu.
- 1999’da Avrupa Konseyi’nin Köln Sonuç Bildirisi’nde, önceki zirvelerden farklı olarak Türkiye’nin adı zikredilmedi.
- 1999’da Helsinki’de toplanan AB hükümet veya devlet başkanları Türkiye’ye aday statüsünü vermeyi kabul ettiler. Aynı gün Helsinki’ye giden Başbakan Ecevit ve Dışişleri Bakanı İsmail Cem, bu statüyü tanıyan belgenin altına imza attılar.
- 2000’de AB, Türkiye’ye Katılım Ortaklık Belgesi verdi. 2000’de Nice’de toplanan AB devlet veya hükümet başkanları, AB’nin yeniden yapılandırılması konusunu ele aldı. AB, Katılım Ortaklığı Belgesini yeniledi. Bundan sonra Türkiye KOB çerçevesinde ulusal program hazırlama yükümlülüğü altına girdi.
- 2001’de Türkiye ulusal programı teslim etti⁸⁸ ve 2001’de Laeken zirvesinde 2004’e dek üyeliğe hazır olacak 10 ülkenin adı açıklandı. Bunlar: Kıbrıs, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya idi.
- 2002’de Euro tedavüle girdi. 2004’te AB 10 yeni ülkeyi üyeliğe kabul etti. AB en büyük genişleme hamlesi ardından birliğin üye sayısı 25’e yükseldi.
- 2004’te Avrupa Birliği liderleri, birliğin ilk anayasasını imzaladılar.
- 2005’te Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumda AB Anayasası reddedildi.

Türkiye’nin AB ile ilişkileri iniş çıkışlarla dolu bir yolda ilerledi. Avrupa Türkiye’ye karşı tavrını kendi hesapları ve ortaklık dinamiğinin taşıdığı değişimin çizdiği perspektifler doğrultusunda belirledi. Türkiye’de kendi tercihlerinin belirlediği kulvarlarda yol almaya çalıştı. İlişkiler incelendiğinde tarafların sergilediği değişkenliğin aynı yörüngede hareket etmelerini engellediği görülmektedir. Kimi zaman uyumlu görüntü veren ilişkiler, kimi zaman büyük ölçüde bozulduğu fikrini üretti. Ancak yolları bütünüyle ayırmak, geri dönüşü olanaksız biçimde kopmak hiç mümkün olmadı.

AB’nin dinamik bir jeopolitiği vardır ve devamlı gelişim içindedir. AB genişlemesini tamamladıktan sonra, AB jeopolitiği dünyanın en önemli stratejik alanlarından birisi haline gelecektir. Birlik nihai büyüklüğe ulaştığında 10 milyon kilometrekare olan Avrupa’nın % 70’i AB üyesi olacaktır. Bu coğrafyanın demografik yapısına baktığımızda AB’nin genişleme sonucunda nüfusu 483 milyona ulaşacaktır.

⁸⁸ Bulaç, 2001, s. 34.

Geniş bir coğrafyaya yayılan, dünyanın en kaliteli nüfusuna sahip olan, dünyanın en büyük GSMH'ya sahip AB'nin 2010'dan sonraki temel hedefi yayılmak değil, mevcut yapı üzerinde derinleşmek olacaktır⁸⁹.

1.3.10. Türkiye - Avrupa Birliği Ortaklık İlişkisinin Amacı

Türkiye'nin stratejik önemi, 1963 Ankara Antlaşması'nın, 238. maddesi çerçevesinde imzalanmasında önemli bir neden olmuştur. Bunun dışında, antlaşmanın imzalanmasında Ankara Antlaşması'nın 238. maddesine atıfta bulunulmasının herhangi bir başka özel nedeni yoktur. Ankara Antlaşması'nın 1. maddesi 2. bendinde ortaklığın amacı açıkça tespit edilmiştir.

Buna göre ortaklığın amacı; - Türk halkı ile topluluk halkları arasında yakınlaşan ilişkiyi daha da yoğunlaştırmak, - Türkiye'de ekonomik gelişmeyi teşvik ve Türkiye-AB ticaretini dengeli geliştirmek, - Türkiye'deki yaşam şartlarını iyileştirmek, - Türkiye-AB arasındaki mesafeyi azaltmak ve Türkiye'ye ekonomisini inşaa etmek için gerekli yardımı sağlamaktır, şeklinde özetlenebilir⁹⁰.

1.3.11. Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Yaşanan Dönüşüm

1999 Helsinki sonrası Türkiye'de yaşanan dönüşüm AB'lileşmenin en güçlü şeklidir. AB ile ilişkilerinin somutlaşmasıyla dönüşüm başlamış ve Avrupalılaşma düşüncesi derinlik kazanıp farklı boyutlara taşınmıştır. Türkiye'de yaşanan Avrupalılaşma demokratikleşme ve siyasal bir Avrupalılaşma olarak görülür. Avrupa bütünleşmesinin, Türkiye'deki ulusal kurumsal yapı ve politik süreçlere etkisini kapsar. Türkiye'nin makro sosyo-politik yapıdaki dönüşümünü analiz eder. Buna ekonomik bütünleşme ve dönüşüm süreci de eklenebilir. AB'nin koşulluluk politikası, bu dönüşümde en etkili mekanizmalardan biridir.

AB koşulluğunun Türkiye'de ilk önemli etkilerini adaylığın ardından gelen ilk 3 yıl içinde ürettiğini ve TBMM'nin önemli anayasal ve yasal değişiklikler yaptığını

⁸⁹ Tuncay Oktay, Avrupa Birliği Macerası, **Türk Kooperatifçilik Kurumu Karınca Dergisi**, Yıl: 70, Sayı: 82, Ankara, 2005, s. 78-83.

⁹⁰ Aydın Fındıkçı, Türkiye-AB Ortaklık İlişkilerinin Hazin Sonu, **Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları**, Cilt: 15, Sayı: 227, Ankara, Ankara, 2001.

belirtilmiştir. Yapılan anayasal ve yasal reformlar AB'den gelen baskı ile ilişkilidir. AB koşulluluğunun Türkiye'deki etkisi 2002'deki reformlarda görülebilir. İdamın kaldırılması, Türkçe dışındaki dillerde yayın ve eğitim hakkı gibi hükümleri içeren bu reform paketi devletin üniter karakteri içinde radikal adımlar olarak değerlendirilmiştir.

Türkiye'de yaşanan politik dönüşüm sürecinin arkasındaki itici güç, 1999'da adaylık statüsünün kazanılmasıyla somutlaşan üyelik perspektifidir. 2. olarak AB koşulluluğun etkililiğini ve uyum sürecini, hükümetin politik maliyet/yarar hesaplamaları belirlemiştir. Bu süreçte üyeliğin getireceği sosyal kazanımlar ve koşulların meşruluğu, materyal ödüller kadar etkili olamamıştır. Politik katılım ve STK etkinliği ve toplumsal aktörler zayıf kalmışlar, uyum hükümetlerarası düzeyde yürütülmüştür. Özellikle 2001 ve 2002'de gerçekleştirilen reformların, AB'nin Türkiye için çok önemli kararlar alma arifesinde yapılmış olması, Türkiye'nin yaptığı maliyet/yarar hesaplamalarının bir göstergesi olmuştur. AB koşulluluğu ve üyelik yönünde güçlü ve yüksek oranda kurumsallaşmış bir AB çıpası olmadan köklü ve radikal reform sürecinin kısa sürede gerçekleşmesi güçtür. Yıllar boyunca demokratikleşme sorunu yaşayan Türkiye'nin yaşadığı bu süreç politik koşulluluğun başarılı olarak uygulandığının bir kanıtıdır⁹¹.

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

2.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

2.1.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Kırım savaşının ardından 1855'te, başında hükümetçe atanan bir şehremininin bulunduğu ilk belediye örgütü kuruldu. Bu örgütün 12 kişilik bir kent kurulu vardı. Meclis üyelerinin başa gelmesi de atama yoluyla oluyordu. Ancak meclis üyelerinin İstanbul'da oturan her sınıf Osmanlı tebasından ve esnafın güvendiği kişilerden olmaları gerekiyordu. Meclis üyelerinin 2/3'ünün her yıl yenilenmesi gerekiyordu. Bu örgütün kuruluşundan önce İstanbul'da üyelerinin çoğunluğunu yabancı uyrukluların oluşturduğu ve kurulması düşünülen belediye örgütü hakkında önerilerde bulunan

⁹¹ Meltem Müftüler Baç, Turkey's Political Reforms and Impact of European Union **South European Society and Politics, Volume: 10, No:1** April 2005, s. 30.

İntizam-ı Şehir komisyonu bulunuyordu. Bu öneriler doğrultusunda 1858’de, İstanbul’un Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan Altıncı daire-i Belediye kurulmuştur. Bu örgütün başında daire müdürü ünvanı ile bir başkan ve 7 üyeli bir daire belediye meclisi bulunacaktı. Başkan ve üyeler hükümetçe atanmakta, meclise ayrıca danışman niteliğinde yabancı uyruklu bazı kişilerde katılmaktaydı. Osmanlıca yanında Fransızca da resmi dil olarak kullanılıyordu⁹².

Altıncı Daire-i Belediye Türk belediyecilik tarihinde Paris belediyesi örnek alınarak, özel gelir kaynaklarına ve ayrı personele sahip olan bir örgüttü. Bu belediye örgütüne alınacak personeli “Bab-ı Ali”nin onayına rağmen daire meclisinin karar vererek alması da yeni bir uygulamadır. İl özel idareleri ile ilgili ilk pilot uygulama 1864’te Tuna Vilayet Nizamnamesi ile yapıldı. Bu nizamnamede il genel yönetiminin yanında, Vali’nin başkanlık ettiği ve her sancaktan seçilen dörder üyeden oluşan İl Genel Meclisi’nin bulunduğu bir İl Özel Yönetimi kuruldu. 1864’te Osmanlı Avrupa’sında 10 vilayet ve 44 sancak, Asya 16 vilayet ve 74 sancak, Afrika ise bir vilayet ve 5 sancak olmak üzere 27 vilayet 123 sancak kurulmuştur. 6 Ekim 1868’de Deraset-i İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü bütün İstanbul’u kapsar hale getirildi. Bu nizamname ile 14 dairesi İstanbul Şehreminatı da çalışmaya başladı. Başında atama ile gelen Belediye Reisi ve sınırlı seçimle gelen üyelerden oluşan meclis bulunuyordu.

1876 Teşkilat-ı Esasi Kanunu’nun 112. maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesini ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. Bu yüzden 1877’de çıkarılan Deraset-i Belediye Yasası eski belediye örgütünü olduğu gibi korumuştur. Farklı olarak İstanbul’daki 14 belediye dairesi 20’ye çıkarılmıştır. Bu kanunla her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacaktır. Bu kanuna göre meclis tüzel kişilik sahibi olup kentin imar, su, itfaiye, gibi önemli işleri görünürde de olsa bu tüzel kişiliğe bırakılmıştır. Bu kanun ilk defa tek dereceli seçimi getirmesi açısından da önemli bir kanundur. Kanunda seçimlerin gizli oy açık sayım esasına dayanmaktaydı. 2. meşrutiyetin ilanından sonra 1912’de çıkarılan Deraset-i Belediye Hakkındaki Geçici Yasa ile İstanbul’daki belediye daireleri kaldırılmış, bunların yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Bu yapı 1930’da 1580 sayılı belediye yasası yürürlüğe girinceye kadar

⁹² Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları, 1999, s. 2

varlığını sürdürmüştür. Bu yasa ile de geçmişten gelen özekçilik geleneği sürdürülmüştür. Yerel yönetimlerin Osmanlı'daki gelişiminde köylerin bir tüzel kişilik olarak varlığından bahsetmek zordur. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde adı geçen köyler ilçelerin alt birimlerini oluşturmaktaydı. 1913'te İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici yasa ile yürürlükten kaldırıldığından, Cumhuriyet dönemine, 1924 tarih ve 442 sayılı köy yasası ile yeniden düzenleninceye kadar tüzel kişiliğe sahip olmamışlardır.

2.1.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet dönemi yerel yönetimlerin gelişmesinde 1921 Anayasası'nın ayrı bir yeri vardır. Bu anayasanın 11-14. maddeleri vilayetlerin mahalli işlerde manevi şahsiyeti ve muhtariyeti olduğunu, vilayet halkının seçeceği vilayet şuralarının eğitimden sağlığa, tarımdan bayındırlığa değin bir çok hizmeti göreceğini belirtmekteydi. İl yönetimleri ile ilgili olarak ilde ayrıca merkezi hükümetin bir temsilcisi olarak vali bulunacak, fakat Vali devletin genel işleri ile yerel işler arasında bir ayrılık ortaya çıktığı zaman duruma karışacaktı. 1921 Anayasası'nın 23. maddesi ayrıca genel müfettişlere, devletin yerel yönetimlerle ilgili görev ve kararların uygulanmasını sürekli olarak denetlemek yetkisini de tanımıştır.

1924 Anayasası döneminde yerel yönetimler alanında yeni düzenlemelere gidilmesinde bazı unsurlar etkili olmuştur. 1930'lu yıllarda belediyeçilikle ilgili kısa zamanda pek çok yasa çıkarılmıştır. Öncelikle Belediye Kanunu, Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu gibi bir dizi kanun çıkarıldı. Üç yıl gibi kısa sürede çıkarılan bu kanunlar uzun süre Türk belediyeçiliğini düzenleyen temel yasalar olma özelliğini taşımışlardır. 1580 sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı belediyeçiliği ve Ankara belediyeçilik deneyimine rağmen büyük ölçüde Fransa'dan etkilenmiştir. Bu kanunun en önemli özelliği Ankara ve İstanbul dışındaki tüm belediyeleri eşit kabul etmesidir. Diğer önemli özelliği, bütün belediyelerin merkezi yönetimin denetiminde olduğunu belirtmesidir. Bir özelliği ise belediyelere büyük hizmet alanlarının açıldığı, yani bir dizi kamu hizmetinin görülmesi yetkisinin belediyelere devredilmesidir⁹³.

⁹³ Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, 2. Baskı, Ankara: Vadi Yayınları, 1997, s. 90-109.

1933'te Belediyeler Bankası kurulmuş ve belediyelerin gelişmesine katkıda bulunmuştur. Kurumun bu yararlı faaliyetlerinin sadece belediyeler için değil tüm ülke çapında sağlayacağı yararlar düşünülerek Belediyeler Bankası kaldırılarak yerine farklı yapıya sahip İller Bankası'nın kurulması öngörülmüştür. 1961 planlı kalkınma dönemine girilmesiyle belediye sayısındaki artış hızı yavaşlatılmış, 1980 ihtilalinden sonra sayı 1727'den 1587'ye düşürülmüştür. 1984'ten sonra sayı 1998'de 2900'e yaklaşmıştır. 1960 sonrası dönemde mahalli idareler alanındaki en önemli gelişme 1961 Anayasasıdır. Anayasanın 112. maddesi idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezde yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını belirtirken, 116. madde, yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarıyla donatılması hükmünü getirmiştir. Aynı madde yerel yönetimleri şöyle tanımlamaktadır. Mahalli idareler il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halkça seçilen kamu tüzel kişileridir. 1970 batı kentlerindeki büyük bir iç göç belediyeçilik alanında büyük tartışmaların başladığı dönemdir.

1961 ve 1982 anayasası karşılaştırıldığında; 1982 anayasası yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına geleceğini öngörmesi farkı göze çarpar. Ayrıca 1982 anayasasında yer alan yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hükmü bulunmaktadır. 1921 anayasası hariç hiçbir anayasada özerk yerel yönetim kavramına yer verilmemiştir. 1982 anayasasının vesayet konusunda da merkezi yönetime daha geniş yetkiler verdiği söylenebilir. 1982 anayasasının 127. maddesinde 1961 anayasasından farklı olarak, özeysel yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir yönetsel vesayet yetkisi bulunduğu açıkça yazılıdır. Seçim süreleri de 1982 anayasası ile 4 yıldan 5 yıla çıkarılmıştır.

2.1.3. Günümüz Dönemi

Türkiye'de ki yerel yönetimlerin genel özelliklerini ilgili anayasa maddesini esas alarak (md.127) şöyle belirtebiliriz. “Türkiye'de yerel yönetimler; İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köylerdir. Yerel üniteler, kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır. Seçimle meydana gelen karar ve yürütme organlarına sahiptirler”. Yerel

* 1945 yılında yürürlüğe giren 13.06.1945 tarih ve 4759 sayılı kanunla İller Bankası kurularak faaliyete geçmiştir

yönetimlerin denetimi esas itibariyle yargı yolu ile diğer alanlardaki denetimin ise idari vesayet yolu ile gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. - Yerel yönetimler merkezi idare ile olan bağ ve ilişkilerinde - idari vesayetin getirdiği sınırlamalar dışında - idari ve mali özerklikten yararlanırlar. Yerel yönetimlerin asli görevi kendi sınırları içindeki halkın müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bunun içinde, Anayasa'da özel gelir kaynaklarına, hizmetleri yürütecek personel ve örgüte sahip olmaları öngörülmektedir. Tüm yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebilir. Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak anayasal bir zorunluluktur⁹⁴.

2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Türkiye’de yerel yönetimlerin genel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz: Kendi toplumsal koşullarımızın yarattığı bir kurum olmamakla birlikte, ülkemizde yüzyılı aşkın bir süreye yayılan bir yerel yönetim geleneği vardır. Türkiye’de yerel yönetimlerin yeterince gelişmemesinde tarihten gelen merkeziyetçi alışkanlıklar ve bu idarelerin yeterli ekonomik kaynağa sahip olmamaları önemli etkenlerdir⁹⁵.

Türkiye’de yerel yönetimler kamu tüzel kişiliklerine sahip, anayasal kurumlar olarak düzenlenmiştir. Anayasanın 133. maddesinde “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” denmektedir. 127. madde ise “Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” şeklinde hüküm yer almaktadır. Ülkemizde Belediye, İl Özel İdaresi ve Köy olmak üzere 3 türlü yerel yönetim kuruluşu vardır. Büyükşehir belediyeleri belediye kavramı içerisinde yer alan bir modeldir. Türkiye’de yerel yönetimler, yerel toplulukların, yerel nitelikli gereksinimlerini karşılamakla görevli olduklarından, amaç ve işlev yönünden genel amaçlı kurumlardır. Köy ve belediyeler yerel yönetim birimi olmanın yanı sıra tipik komün idareleri olarak da görülebilir. Aralarındaki ayırım nüfus kriterine göre

⁹⁴ Halil Nadaroğlu ve Ruşen Keleş, **Merkezi idare ile Mahalli idareler Arasındaki Mali ilişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye örneği)**, VII. Maliye Sempozyumu'na Sunulan Tebliğ, Marmaris, 23-25 Mayıs 1991, s. 27-28

⁹⁵ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayınları Yayın No: 548, Ekim, 1994. s. 273.

yapılmakta olup, bu idareler mahalli yönetim birimi niteliğindedir. İl Özel İdareleri'nin ise faaliyet alanı il sınırlarıdır. Sadece nüfus değil idari, sosyal ve ekonomik faktörlerde merkezi idarece belirlenerek il özel idarelerinin sınırı belirlenir.

Türkiye'de yerel birimlerin hak, yetki, görev ve sorumlulukları arasında ayırım yoktur. Birimleri aynı yasal statüye sahiptir. Yerel yönetimlerde yasama organının siyasi, yargı organının yargısal, yürütme organının idari ve halk denetimi vardır. Yerel Yönetimler görevlerini yerine getirirken, hukuk üstünlüğü, kamu yararı, eşitlik ve adalet esaslarına uygun hareket zorunda olduğu gibi, yasama ve yargı organı ile merkezi yönetiminde kendi yetki ve sorumlulukları kapsamında yerel yönetimlerin karar, işlem ve eylemleri hukuka uygunluğunu denetleme yetkileri vardır⁹⁶.

2.3. Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yönetim Kültürü

Türkiye'de yönetim kültürümüzün gelişim süreci içerisinde, ardında yatan unsurların da belirleyiciliğinde, devletin örgütleniş ve yönetim tarzı açısından merkeziyetçi kültür olgusunun hakim olduğu görülmektedir. Bu olgunun yansıması olarak, yerel nitelikteki pek çok hizmet, merkezi idare birimlerince yerine getirilmektedir. Mahalli idarelerin kamu hizmetleri içersindeki payı gelişmiş ülkelerin oldukça gerisinde kalmıştır. Aynı durum merkezi idarenin kendi bünyesinde de söz konusudur. Bakanlık ve kuruluşların merkez ve taşra teşkilatları karşılaştırıldığında yetki kullanımı konusunda ağırlığın merkez teşkilatlarında olduğu görülür. Bu yapı kamu yönetimi üzerinde olumsuz bir takım örgütsel ve işlemsel sorunları ortaya çıkarmaktadır. Gelineen noktada mahalli idareler ise etkinlikten uzak ve merkezi idareye aşırı bağımlı bir duruma düşmüştür. Buna göre Türkiye'de yerel yönetimlerin genel kültürünü örgütsel ve işlemsel olarak olarak açıklamak mümkündür.

- **Örgütsel Görünüm:** Kamu yönetimi, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak için bu görevleri yetki ve sorumluluk alanlarına göre düzenleyen bir örgütsel yapıya ihtiyaç duyar. Ancak bu örgütsel yapı zaman içerisinde hizmet taleplerindeki farklılaşmaya bağlı olarak değişiklikler gösterebilir. Bu konuda uyum sağlayamayan örgütsel yapıda etkinlik ve verimlilik

⁹⁶ Ulvi Saran, Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 408, Ankara, Eylül 1995, s. 32.

sağlamak yerine sorun üretmeye başlar. Ülkemizde yönetim kültürünün örgütsel görünümü, değişen ve gün geçtikçe artan toplumsal ihtiyaçlar karşısında uyum sorunu çıkarmaya başlamış ve bunun sonucu olarak örgüt odaklı merkeziyetçi kültür, görev ve yetki paylaşımı, mali denkleştirme, denetim kültürü, örgütlenme ve koordinasyon, hukuksal sorunlar, insan kaynakları ve liyakat gibi olumsuzlara yol açmıştır.

- **İşlemsel Görünüm:** Kamu yönetimi, hizmet sunduğu vatandaşla ilişkilerinde aynı zamanda yürütme tarzını da belirleyen bürokratik işlemler süreci içerisinde hareket eder. Bu açıdan, ülkemizde yönetim kültürünün ortaya koyduğu işlemsel görünümde yerel yönetimler, kamu yönetiminin bir parçası olarak farklı bir görünüm arz etmemektedir. Bu konuda, benzer işlemsel sorunlar veya genel yönetime ilişkin işlemsel sorunların yerel yönetimlerde yol açtığı olumsuz etkilerden söz edilir. Türkiye’de genel olarak, yönetim kültürünün işlemsel görünümünü oluşturan sorunlar; yönetici odaklı merkeziyetçi kültür, demokratik yönetim geleneği eksikliği, bürokratism, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet, araçlar yoluyla işlemleri yürütmedir⁹⁷.

2.4. Türkiye’de Anayasalarda Yerel Yönetimler

Anayasanın 127. maddesi’ne göre yerel yönetimler; “... il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenlerce oluşturulan kamu tüzel kişileri...”dır. Yerel yönetimlerimizle ilgili kurallar, 1876 Anayasası’ndan itibaren anayasalarımızda yer almıştır. 1876 Anayasası’nda mahalli idare birimi olarak, il özel idareleri ile belediyeler tanımlanmıştır. Anayasa’nın 108. maddesi illerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceğinden ve 110. maddesi de il genel meclislerinin görevlerinden söz etmektedir. Anayasa’nın 112. maddesine göre belediye işlerinin seçimle işbaşına gelecek Belediye Meclislerince görüleceği prensibini koymuştur.

1921 Anayasa’sı mahalli idarelere geniş özerklik tanımakta ve iki önemli değişiklik getirmektedir. Buna göre bucaklar mahalli idare birimi haline getirilirken, özel idareler yeniden düzenlenmektedir. 1921 Anayasa’sının 11. maddesi, özel idarelerin tüzel kişiliğini ve özerkliğini ifade ederek il özel idarelerine verilen görevleri

⁹⁷ Nihat Kurt, **Türkiye’de Yönetim Kültürü ve Mahalli İdarelerin Gelişimine Etkisi**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi SBE, 2002, s: 199-212.

saymaktadır. Ayrıca İl Genel Meclisi yerine Vilayet Şuraları öngörülmektedir. Yine İl Özel İdaresi'nin yürütme görevi Vali'ye değil, şuranın seçeceği başkan ve yönetim kuruluna verilmektedir. Bu anayasanın Bucaklarla ilgili olarak getirdiği yenilik bucaklara tüzel kişilik ve özerklik tanınmaktadır. Bucak halkınca seçilecek Nahiye Şurası ve bu Şuranın seçeceği Nahiye Müdürü ile Yönetim Kurulu Bucak Yönetimi'ni teşkil etmektedir. 1921 AY'sının yenilikleri 1924 AY'sı ile yürürlüğe girmiştir.

1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerin tüzel kişiliğine yer verilerek, bunların dayanacağı ilkeler belirtilmekle yetinilmiştir. Görev ve teşkilatları ile ilgili ayrıntılı hükümlere yer verilmemiştir. 1924 Anayasası'nı hazırlayanlar özerklik esasının Türkiye için zaaf sebebi olacağını düşünmüşlerdir. Yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceğinin anayasada belirtilmesi yeterli görülmüştür.

1961 Anayasası 112. maddesi ile idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır ilkesi ile 116. maddede yerel yönetimleri tanımlamaktadır. Buna göre yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halkça seçilen kamu tüzel kişileridir. Buna göre İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler mahalli idare birimi olarak sayılıp, önemli bir ilke olarak da 116. maddenin 3. fıkrasında, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağı hükmü anayasada yer almaktadır. Yine bu idarelere görevleriyle orantılı gelir sağlanacağı aynı maddenin son fıkrası ile hükme bağlanmıştır.

1982 Anayasası 123. maddesinin 2. fıkrasında, idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır ilkesini vardır. 127. maddesinde yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir tanımı yapılmıştır.

1961 Anayasası'nın yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçimle geleceği ilkesine karşılık, 1982 Anayasası getirdiği bu esasla sadece genel değil, bu hükme göre İl Daimi Encümeni, Belediye Encümeni gibi karar ve müzakere organlarının seçimle geleceği prensibini koymuştur. Yine 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 3. fıkrası, mahalli idare seçimlerinin 5 yılda yapılacağı esasını getirirken, aynı fıkra, kanunla yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilme imkanı sağlanmıştır.

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yoluyla olacak ilkesini koyan 127. maddenin 4. fıkrası getirmiştir. Bu fıkra aynı zamanda, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevlerinden uzaklaştırabilir ilkesini de getirmektedir. Diğer anayasalardan farklı olan bir husus da aynı maddenin 5. fıkrasında merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini kullanma usulünü tanımlamaktadır. Aynı maddenin son fıkrasında ise birlik kurmalarını Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlarken, 1961 Anayasası'ndaki gibi bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanması ilkesi tekrarlanmaktadır⁹⁸.

Anayasamız, yerel yönetimlere önem vermiş ve işleyişini yönlendirecek ilkeler koymuştur. Bu ilkelerin en önemlisi kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Mahalli idare kuruluşlarının seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmaları ya da yitirmelerine ilişkin denetim yargı yolu ile olur. Yerel yönetimlerin karar organları seçimle işbaşına gelirler. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisi vardır. Mahalli idare kuruluşları, Bakanlar Kurulu'nun izni ile aralarında birlikler kurabilirler. Mahalli idare kuruluşlarının görevleri yasa ile belirlenir. Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır⁹⁹.

2.5. Türkiye'de Günümüzde Yerel Yönetimler

2.5.1. İl Özel İdaresi

İl Özel İdareleri diğer yerel yönetim kuruluşlarından farklı olarak hem kentsel hem de kırsal bölgelere hizmet sunmakla görevli ve yetkilidir. Görev alanı da il sınırlarını kapsamaktadır.

İÖİ kanununa göre, Vali, İl Genel Meclisi ve İl Encümeni olmak üzere üç organı vardır. İl Genel Meclisi, İl Encümeni karar organları iken, vali yürütme organı olarak düşünülmüştür. Vali, İÖİ'nin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali, İÖİ'ne verilen

⁹⁸ Veysel Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, 1989, ss: 19–21.

⁹⁹ T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**, (Editör: Hasan Canpolat), Ankara, 1998, ss: 7.

görevleri, İl Genel Meclisi ve il Encümeni kararlarını örgütü eliyle görür. İl Genel Meclisi, genel seçimle nüfus esasına göre ilçelerden 5 yıl süre ile seçilen üyelerden oluşur. Temel fonksiyonu İÖİ'nin genel karar organı olmasıdır. Her ayın ilk haftası toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Bütçe toplantısı en çok 20 gün, diğer toplantılar en çok 5 gündür. Meclis başkanı, kendi içinden seçilir. İl Genel Meclisi, stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, İÖİ faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini hazırlar ayrıca il encümenini seçer.

İl Encümeni kanun ile kendine verilen özel idareye ait görevleri yerine getiren karar ve danışma organıdır. İl Encümeni Vali başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği 5 üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği 5 üyeden oluşur. Vali'nin olmadığı durumlarda başkan genel sekreterdir. İÖİ'nin görevleri, il ve belediye sınırları dikkate alınarak belirtilmiştir. Buna göre İÖİ mahalli müşterek ihtiyaçlardan; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, il çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların, yapım, bakım ve onarımı ile il sınırları içinde; imar, yol, su kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yerine getirecektir.

5302 stratejik planlama, stratejik yönetim, performans değerlendirme ve norm kadro uygulamaları gibi birçok yeniliği getirdiği görülmektedir. İÖİ'nin görev ve yetki alanı coğrafi olarak belirlenmiş ve bu alandaki yerel hizmetleri yerine getirmesi hususunda İÖİ'leri gerçek anlamda bir yönetim kuruluşu olarak belirlenmiştir¹⁰⁰.

2.5.2. Belediye İdaresi

5393 sayılı kanuna bağlı olan belediyelerin 3 ayrı organı bulunmaktadır. Bunlar; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanıdır. Belediye Meclisi, belediyenin genel karar organıdır. Belde halkınca nispi temsil sistemine göre seçilen

¹⁰⁰ Şammas Salur, Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Sorunu Üzerine Bir Analiz, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, Yıl 6, Sayı 21, 2004, s. 19-28.

üyelerden oluşur. Belediye Meclisi stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerini ve personelini performans ölçütlerini görüşür ve karara bağlar. Bütçe ve kesin hesabı kabul eder, imar planlarını görüşür ve onaylar, il çevre düzeni planını kabul eder. Belediye Meclisi kendisine verilen bu görevleri yerine getirirken ihtisas komisyonlarından da yararlanabilmektedir.

Belediye Encümeni, belediyenin ikinci müzakere, karar ve aynı zamanda danışma organı niteliğindedir. Belediye Encümeni'nin biri seçilmiş diğeri atanmış olmak üzere iki tür üyesi vardır. Belediye Encümeni'nin oluşumunda il belediyeleri ve nüfusu 100.000'i geçen belediyeler arasında bir ayrım vardır. İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere toplam yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. Encümeninin stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip meclise bildirmek, kamulaştırma kararı almak görevlerinden bazılarıdır. Belediye encümenin kararları kural olarak idari vesayet denetimine tabi olmayıp, alınmakla yürürlüğe giren kesin ve uygulanabilir nitelikte kararlardır.

Belediye Başkanı, belediye yönetiminin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Seçmenlerce çoğunluk esasına göre tek dereceli olarak 5 yıl için seçilir. Belediye Başkanı, izin ve hastalık nedeniyle ya da görevli olarak görevden ayrılması durumunda bu süre içerisinde vekalet etmek üzere belediye meclis üyeleri arasından birini başkanvekili olarak görevlendirebilir. Belediye başkanının belediye örgütünün başı olarak sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plan uygun olarak yönetmek, belediye yönetiminin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak gibi görevleri vardır.

2.5.3. Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir Belediyelerinin de geleneksel belediyeler gibi 3 organı vardır. Bu organlar, Büyükşehir Belediye Beclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanıdır. Büyükşehir Belediye Meclisi büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Meclis üyeleri, Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde kalan ilçe ve alt kademe belediyesinde oturanlarca doğrudan seçilmektedir. Görev süresi 5 yıl olan mecliste ilçe Belediye Başkanları doğal üye sıfatıyla temsil edilmektedirler ve Büyükşehir Belediye Başkanı Büyükşehir Belediye Meclisi'nin de başkanıdır. Büyükşehir Belediye Kanunu Büyükşehir Belediye Meclisleri'nin görevlerini ayrı bir başlık altında saymamıştır. Dolayısıyla, 5393 sayılı Kanunun bu konudaki hükümleri esas itibari ile Büyükşehir Belediye Meclisleri içinde geçerlidir. Büyükşehir Belediye Encümeni kısmen karar, kısmen ise yürütme organı niteliği taşır. Encümen, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin her yılın ilk toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği 3 üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere Büyükşehir Belediye Başkanı'nın birim amirleri arasından her yıl seçeceği 5 üyeden oluşur. Belediye Başkanı'nın katılmadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder. Büyükşehir Belediye Encümeni'nin görevleri ile ilgili 5393 sayılı Yasada herhangi bir hüküm yoktur. Dolayısıyla, 5272 sayılı ve diğer yasalarla Belediye Encümenine verilen görevler Büyükşehir Belediye Encümenince yerine getirilir.

Büyükşehir Belediye Başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir ve büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki seçmenlerce doğrudan seçilir. Belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye örgütünün kurumsal stratejisini oluşturmak, bu stratejilere uygun bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak belediye başkanının görevlerinin belli başlılarından. Büyükşehir Belediye Başkanı, belediye başkanına verilen kanuni görevler yanında ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla da görevli ve yetkilidir.

5216 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyeleri'nin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Kanunla, 3030 sayılı kanunda sayılan yetki ve görevlere ilave

olarak; nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren 2 yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine bu planları yapmak veya yaptırmak, Büyükşehir Belediyesi'ne verilen görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak, sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak ve malzeme desteği sağlamak, kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, onarımı mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak, özel hal ve mezbaha açılmasına izin vermek, merkezi ısıtma sistemleri kurmak gibi yeni görev ve yetkiler de Büyükşehir Belediyeleri'ne verilmiştir. Bu düzenlemeyle, Büyükşehir Belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki görev ve yetki dağılımı, ilçe ve ilk kademe belediyeleri aleyhine ciddi şekilde bozulmaktadır. Planlama yetkileri başta olmak üzere, ilçe ve ilk kademe belediyelerince yerine getirilen pek çok yetki, büyükşehir belediyesine devredilmiştir¹⁰¹.

2.5.4. Köyler

Ülkemizde çok partili döneme geçildikten sonra kırsal alanlara kamu hizmeti götürme amacı ön plana geçmiş ve 1950'lerde kırsal yörelere yönelik alt yapı yatırımları gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Özellikle karayolları yatırımı, kırsal alanlarla ticari ve sanayi faaliyetlerin yoğunlaştığı bölgeler arasındaki ilişkileri hem zaman hem de uzaklık itibarıyla kısaltan önemli yatırımlardır. Buna bağlı olarak, ülkemiz çeyrek yüzyıl içinde hemen hemen hiçbir hazırlıkta bulunmadan çok büyük boyutlara ulaşan ve karmaşık sorunları birlikte getiren bir iç göç olayı ile karşılaşmıştır. Bu gelişme gerek kırsal, gerekse kentsel alanlarda hukuki düzenlemeleri ön plana getirmiştir. Bu düzenlemelerin ilk ve önemli basamağı köy yönetimleridir.

Köy; nüfusu 2000'den aşağı, halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğidir. Cami, mektep, otlak, yaylak,

¹⁰¹ Evinç Torlak ve Yasin Sezer, **Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme**, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform, (Editör: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Ankara: Nobel Yayınları, 2005, s. 89-108.

baltalık gibi orta malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla beraber bir köy teşkil ederler. 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu yasal uygulamalar için bir alt nüfus tabanı belirtmektedir. Bu taban 150 kişilik nüfustur.

Ülkemizde muhtarlık seviyesinde köy sayısı 1935’de 34.876, 1970’te 35.319, 1978’de 35.019, 1995’de ise köy sayısı 35.321’dir. Mahalle, oba, mezra, divan, iskele ve istasyon gibi köy altı yerleşim birimleriyle birlikte kırsal yerleşimler 80.000’i aşmaktadır. Yıllar itibariyle köy sayısında artış görülmemekte hatta gerileme ortaya çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle köyler yeterli nüfusa ulaşınca belediye haline dönüşmeye çalışmaktadır. Bu gelişme kırsal kesime uygulanan ekonomi politikasının yanı sıra köy kanununun günümüz şartlarına uygun biçimde düzenlenmemiş veya gelişmenin gerisinde kalmış olmasına bağlanmaktadır. Çünkü kanunun bazı maddeleri hiç uygulanmamakta, uygulanan maddelerin bir kısmı idari hizmetlere ilişkin bulunmaktadır. Nüfusu 2.000’den az olan yerleşimlerin hepsi köy sayılmamaktadır. Bir yerin köy sayılması için tüzel kişiliğe sahip olması gerekmektedir¹⁰².

3. AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYE ÜLKELERDE UYGULANMAKTA OLAN YEREL YÖNETİM MODELLERİ

3.1. Tarihsel Olarak Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Her ülkenin kendine özgü geçmişi, tarihi ve koşulları vardır. Ülkelerin yerel yönetim yapıları daha uzun dönemde tarihsel zorlamaların bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Anayasa ve yönetim yapıları uzun vadeli tarihsel zorlamaların ürünüdürler.

Avrupa’da yerel yönetim modellerinin oluşum evrelerini 7 süreçten geçtiğini söyleyebiliriz. Buna göre; 13. yy’ın başlarında, özellikle 16. yy’dan 18. yy’a kadar olan dönemde otonom gelişmeler, temel olarak şehirlerde yerel ve kişisel haklar üzerinde yükselmiştir. Buna rağmen toprağa dayalı feodal sistem varlığını sürdürmüştür. 2. aşama Fransız Devrimidir. Napolyon İmparatorluğu, idari reformu Batı Avrupa bölgelerine yaymayı başardı. 3. aşamada Alman Federalizminin reformlara uyum süreci

¹⁰² Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 4. Baskı, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 1998, s. 152.

ile Hasburg İmparatorluğu'nun reformlara karşı çıkması süreci yaşanmıştır. 4. aşama 1917 Rus Devrimi ve 1918 Hasburg İmparatorluğu'nun dağılması neticesinde ortaya çıktı. 1945'ten sonra meydana gelen 5. aşamada Orta ve Doğu Avrupa'da komünist kontrol ve çifte bağımlılık ilkesinin tesis edildiği bir yönetim sistemi söz konusuydu. Buna göre; yerel yönetimlerin, hem dikey anlamda üst basamakta bulunan Sovyetlere hem de yatay anlamda parti örgütüne karşı bağımlılıkları söz konusudur. 6. aşama, Doğu ve Batı Avrupa'da meydana gelmiştir. Yerel yönetimlerin fonksiyonel bölgelere veya şehir bölge yapılarına göre yeniden örgütlendikleri ya da birleştikleri dönemdir. Gelişmenin 7. aşaması üzerinde bulunduğumuz aşama olup henüz tamamlanmamıştır. Bu aşama Doğu ve Merkez Avrupa'da komünist sistemin bitmesi ile oluşmuştur.

Avrupa'nın ekonomik ve politik tarihi, Avrupa'nın tarihsel çeşitliliğine ve insanların farklılığına rağmen idari yapı grupları arasındaki uyuma yardım etmektedir. Bu da açık bir biçimde Avrupa'da ortaya çıkan yerel yönetim sistemlerini birbirine yaklaştırmaktadır. Zaten Avrupa'daki yerel yönetim yapıları temelde birbirine benzemektedir. Avrupa'daki tüm idari yapı gruplarının temel yapı taşları komünler olmuştur. Ortaçağlardan beri Avrupa'da süregelen en dayanıklı idari birimlerden biri olan komünler, İngiltere'deki ve eski komünist ülkelerdeki istisnalar bir tarafa bırakılırsa, önemli reformlar karşısında dayanabilen birimler olmuşlardır.

3. 2 Avrupa Birliği'ne Ülkelerinde Uygulanmakta Olan Yerel Yönetim Modelleri

Avrupa'da birbirinden farklı yönetim modelleri ile bunlara bağlı olarak gelişen devlet altı yönetim kademeleri gelişmiştir. Merkez ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin derecesi yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sınıfı göstermesi açısından önemlidir. Avrupa Birliği'nde 3 tür yerel yönetim sisteminin uygulanmaktadır. Bunlar; Napolyon Modeli ya da Karma Model, Anglo-Sakson Modeli veya ikili Model ve İskandinav Kurulu Modeli ya da Ayrı Hiyerarşik Yönetim Modelidir.

3. 2. 1 Napolyon Modeli veya Karma Sistem

Karma sistemin kaynağı Napolyon'un 1791 Fransız Devrim Anayasası'na tepkisiydi. Napolyon, Devrim Anayasasının aşırı adem-i merkeziyetçiliği yerine karma sistemi getirdi. Bu sistemde merkezin aday olarak gösterdiği belediye başkanları ve valilerin kontrol ettiği bölümler bulunmaktaydı. Paris ilçeleri dışında ara kademe ilçeler ve Kantonlar Napolyon tarafından kaldırıldı. Vergi toplama sisteminde uzmanlaşmayı ve sistemleşmeyi gerçekleştirdi.

Ülkeler fethedildikçe Napolyon yönetim sistemi geniş bir alana yayıldı. Napolyon'un zaferleri idari reformları sürdürdü. Napolyon sadece Fransa değil tüm Avrupa'da modern bölgesel yönetimin kurucusu olarak görülebilir. Modelinin etkileri İtalya, Belçika, Hollanda, Kuzeybatı Yugoslavya ve Prusya, İspanya, Portekiz ve Türkiye'yi etkilemiştir. İdari gelişmeleri farklı da olsa dolaylı bir şekilde Avusturya Macaristan İmparatorluğu, İskandinavya ve Britanya üzerinde de etkili olmuştur.

Bugün Avrupa'da uygulanmakta olan çoğu karma yerel yönetim yapısının temelinde Napolyon'un komünleri bulunmaktadır. Uygulanmakta olan karma sisteme rağmen, 1810'dan beri yerel yönetimler merkezi yönetimin bir ajanı olmaktan merkezin kontrolü altında, ancak yerel temsile dayalı yönetim şekline doğru mesafe aldılar ve bu yapı bu gün içinde söz konusudur. Karma sistemin uygulanmakta olduğu ülkeler grubunda Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan sayılabilir. Karma sistemin gösterdiği özellikleri şu şekilde sıralamak mümkündür.

- Karma sistemi uygulayan ülkeler yerel yönetimleri anayasal olarak tanımaktadır.
- Anayasalar yerel yönetimlere eşit statü tanımışlardır.
- Yerel yönetimler merkezi yönetimin direktif ve insiyatifleri doğrultusunda çalışmaya yönlendirilmektedirler.
- Merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde vesayetleri söz konusudur. Yerel yönetimler, merkezin bir ajanının gözetim ve denetimi altındadır.
- Bu ülkelerde belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği, il genel meclis üyeliği ile milletvekilliğinin aynı kişide toplanabilmesine imkan tanınmaktadır¹⁰³.

¹⁰³ Robert J. Bennett, **European Local Government Systems**, Local Government in New Europe, (Editör: Robert J. Bennett, London and New York: Belhaven Pres), 1993, s. 34-42.

3. 2. 2. Anglo-Sakson İkili Modeli

İngiltere ve İrlanda’da görülen bir yerel yönetim sistemidir. Bu sistemde, yönetimde idari kurulların üstünlüğü söz konusudur. Yerel yönetimlerin yerine getirmek durumunda oldukları görevlerde sorumluluk ise tamamen seçilmiş meclise aittir. Ancak bu sorumluluk merkezi yönetim birimleri veya bölümlerinin yaptıkları denetim ve getirdikleri idari ve hukuki sınırlamalar altında yerine getirilmektedir.

Bu sistemde hem idari hem de siyasi özellikleri üzerinde toplayan bir yöneticiye sahip olmak güçtür. Burada görevli ya siyasi olarak vardır, ya da politik olarak bulunmaktadır. Bunun neticesi olarak, belediye başkanı sembolik olarak vardır; ortak yönetimde politik olarak ve komitenin uzlaşması ile sınırlanmış bir biçimde faaliyetlerine devam etmektedir. Bu modelde yerel yönetimler anayasal güvenceye sahip değildirler. Merkezi otoriteden bağımsız, özerk bir ortamda hareket ederler. Yerel yönetimler yasa ile kurulabilmektedir. Diğer bir ifade ile parlamento yerel yönetimleri kurabilme yetkisine sahiptir. Bu sistemde merkezi yönetimin taşra birimleri ile yerel yönetimler arasında bir içiçelik söz konusu değildir¹⁰⁴.

İngiltere’de ikili sistem, orta çağlardan beri idari ve adli fonksiyonlara sahip olan imtiyazlı ve birleştirilmiş kasabalarda faaliyet gösteren seçilmiş temsilci hükümetin ilk biçiminin evrimi sonucunda oluşmuştur. 19. yy’a kadar oy kullanma hakkı çok sınırlı kaldı ancak, 17. yy’ın sonundan itibaren hızlı bir kentleşme ve sanayileşme ile birlikte su, kanalizasyon, sosyal hizmetler gibi alanlarda geliştirilen çok sayıda özel birimler oluşturuldu. Komünler, özellikle kırsal alanlarda, seküler anlamda idari öneme sahip olmaya devam ettiler. İngiltere’deki yerel yönetimlerin modern şeklini merkezi yönetim oluşturmuştur. 1835’te Belediye Ortaklık Yasası şehir fonksiyonlarını tekipleştirmiş, oy kullanma hakkını genişletmiş ve şehirlerin işlevsel yeteneklerini yeniden tanımlamıştı. 1888’de biri alt kademe olmak üzere iki kademeli bir yapıya sahip olan kırsal alanlar için şehir meclisleri kuruldu. Kentsel ve kırsal bölgeler için ise şehir meclisleri 1894’te kurulmuştu. 1835 tarihli eski kasaba şartında, şehirler idari yetkiye sahip değillerdi, 1888’de de yeniden kasabalar olarak kademelere ayrıldı¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Başak Koyuncu, Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar, **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt:1, 2000, s. 1.

¹⁰⁵ Keleş, 1994 ss. 71.

Bu sistem, şehir bölgeleri üzerinde il ve ilçelerin ikili yapısı içinde daha büyük birimlerin kurulduğu 1974'e kadar devam etti. (İskoçya'da ise 1976'ya kadar devam etti). 1986'da metropoliten bölgelerde şehirler kaldırıldı. 1992'den beri bir Yerel Yönetim Komisyonu yerel yönetim yapılarını inceledi. Çalışmalar sonucunda Galler, İrlanda ve İskoçya'da sistem tek kademeli hale getirilerek sadeleştirilirken, İngiltere'de temelde iki kademeli yapı korunarak meclisler tek tip hale getirildi. Bu düzenleme ile yerel yönetimlerin sayıları ve sınırları yeniden düzenlendi¹⁰⁶.

Avrupa'da İngiliz ikili sisteminin bazı özellikleri kendine özgüdür. Bu özellikler; komitelerin baskın olması ve yürütme organının yetersizliğidir. Belediye başkanı göstermeliktir, yerel yönetimler meclislere dayanmakta ve vurgulanan ortak sorumluluk komiteler aracılığı ile yerine getirilmektedir. Komiteler önemli kararları almakta, meclis bu kararları sadece onaylamaktadır. Komitelerin sayısal olarak çokluğu, mali baskılara rağmen yerel yönetimler arasında uyuma engel olmaktadır.

İngiltere ve İrlanda Anglo-Sakson İkili Modelinin uygulandığı ülkelerdir. Sistemin gösterdiği özellikleri şu şekilde sıralamak mümkündür. - Anglo-Sakson geleneğinden etkilenmiş olan ülkelerde, yerel yönetimler anayasal bir statüye sahip değildirler. - Yerel yönetimler yasa ile kurulabilmektedir. Bir başka ifade ile parlamento yerel yönetimleri kurabilmekte ve kaldırabilmektedir. - Bu sistemde merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde bir denetim uygulamadığı gibi merkezi yönetimin taşradaki birimleri ile yerel yönetimler arasında bir içişçilik de görülmektedir. - Federal devlet sistemlerinde eyalet ve federal devlet ayrı birer kişilik olarak kalmaya özen göstermektedirler. - Anglo-Sakson geleneğinden etkilenmiş olan yerel yönetim modelinde yerel yönetim geleneği güçlüdür.

3.2.3 İskandinav Kurul Sistemi / Ayrı Hiyerarşik Sistem

AB ülkelerinde uygulanmakta olan bir diğer yerel yönetim modeli İskandinav Kurul Modelidir (Ayrı Hiyerarşik). Modelde merkezi hükümet il düzeyinde yönetim üzerinde dikkate değer bir biçimde nüfuz sahibidir. Ancak, yerel olarak ikili sistemdeki

¹⁰⁶ İbrahim S. Canbolat, **Uluslararası Sistem Avrupa Birliği Bir Dönüşümün Analizi**, İstanbul: Alfa Yayınları, 1998, s. 325.

gibi onlar kendi meclislerine ve ortak sorumlulukta özerkliğe sahiptirler. Ayrı hiyerarşik sistemin karma sistem ile ikili sistemin bir karması olduğu anlaşılmaktadır.

İskandinav sisteminin gelişmesi İsveç'te 1772'de feodal yapının son bulmasından ve 1809 Anayasasının kral ve parlamentonun yetkilerini belirlemesinden kaynağını almıştır. İsveç'te yerel yönetim birimleri 1862 yasası ile kuruldu, bu 1865'te Finlandiya'da kopya edildi. Yerel birimler kiliseye ait komünlerden oluşmaktaydı.

Bu durum görev bölüşümünü tesis etmiş özerk yerel yönetimler ulusal yönetimin bir kuruluşu olarak ikili modele uygun biçimde davranabilmelerini sağlamaktadır. İskandinav Kurul Modeli ya da Ayrı Hiyerarşik Sistem İsveç, Danimarka dışındaki İskandinav ülkelerine anayasal monarşi modelini vermiştir. Ancak Norveç özerk yerel yönetim modelini bu sistemle birlikte sağlamıştır. Norveç'teki 1837 tarihli yerel yönetim yasası İskandinav ülkelerinde bir ilki teşkil etmekteydi. Bu hem kırsal politikaların gücünü hem de ülke içinde dahili iletişim zorlukları ile birlikte merkezi yönetim problemlerini yansıtmıştır. Bu sistem Danimarka ve İsveç yerel yönetim yasaları ile Finlandiya'nın dönüşümü konusunda önemli etkilerde bulunmuştur.

İkili model Kurul modelini uygulayan ülkeler güçlü bir şekilde gelişimlerini sürdürmüştür. Bu ülkeler komite yönetimi kullanımını İngiltere'den farklı bir biçimde yaygınlaştırmışlardır. Buradaki komiteler İngiltere'dekinden farklıdır. Çünkü komite başkanı aynı zamanda yürütmenin başıdır. Komite tüm faaliyetlerde anahtar bir konuma sahiptir, çalışmaları koordine eder, yapılanları denetler ve temel stratejiler geliştirir.

İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya, Avusturya, Almanya ve Hollanda ülkelerinde uygulanmakta olan bu sistemin temel özellikleri şunlardır¹⁰⁷. - Yerel yönetimlerin hizmet sunumları açısından Anglo-Sakson modeline benzemektedir. Ancak bu sistemde yerel demokrasinin ön planda olduğu önemli bir ayrıntı olarak göze çarpmaktadır. - Yerel yönetimler yasaların kendilerine vermiş olduğu yetkilerin üstünde bir yetkiye ve güce sahiptir. - Bu kümede yer alan ülkelerde diğerlerine nazaran yerel yönetim geleneğine daha fazla bağlılık söz konusudur. Buradaki yerel yönetimler 19. yüzyıl Prusya'sının etkisindedirler. - Bu sistemde farklı idari basamaklar arasındaki ilişkileri yöneten katı idari kuralları vardır. Burada yerel yönetimler hem anayasal bir statüden hem de oldukça geniş idari ve mali özerklikten yararlanmaktadırlar.

¹⁰⁷ Bennett, 1993, s. 42-43.

İKİNCİ BÖLÜM

4. TÜRKİYE’DE STRATEJİK YÖNETİM POLİTİKALARI

4.1. Türkiye’de Yönetim Kültürünün Temelleri

Türkiye’de merkeziyetçi kültürün nüfuz ettiği merkezi yönetim yapısı, dış dünyada ve içteki toplumsal ve kültürel değişimler karşısında uyum sorunu ortaya çıkarmaktadır. Buna rağmen, yönetim kültürümüzü geleceğe yönelik olarak, mevcut sorunları yeniden üreten statik bir sorun kaynağı olarak görmemek gerekir. Çünkü yönetim kültürümüzü ortaya çıkaran koşullardaki, değişme, onun dinamik özelliğinin bir sonucu olarak yeniden farklı niteliğiyle ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Dönüşümü başlatabilecek değişiklik, yönetim alanında gerçekleştirilecek yeniden yapılanma ile mümkündür. Kamu yönetiminin merkez ve yerelin yeniden yapılanmasına ilişkin çözüm arama çabaları da bu nedenle yoğunluk kazanmıştır.

Bu bağlamda, yeniden yapılanma çerçevesinde yerel yönetimlerin ve buna paralel olarak yerel yönetim kültürünün geliştirilmesi, yapısal ve işlevsel boyutta bir takım önlemlerin alınmasını gerektirir¹.

4.2. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Klasik kamu yönetimi, mevcut kaynaklarla “nasıl daha iyi hizmetler sunulabilir”? sorusuna “verimlilik”, “az para harcayarak nasıl hizmetin kalite düzeyi korunabilir”? sorusuna da “ekonomiklik” cevabını vermiştir. Son dönemde gündeme gelen YKY düşüncesi ise buna üçüncü soru olarak “kamu hizmetlerinde sosyal eşitlik sağlanabilir mi”? sorusunu eklemiştir. YKY, özel sektör planlarının ve gelire dönük amaçlarının uyarlanması, değişmez kurallar yerine tanıtıcı ve yol gösterici rehberlerden yararlanılması, merkezi kontrolden mümkün olduğunca uzaklaşılması, “kullanıcı öder” gibi piyasa pratiklerine başvurulması, esnek çalışma ve ödeme düzenlemelerinin geliştirilmesi ve müşteri ihtiyaçları üzerinde odaklanması gibi fonksiyonları yerine

¹ Sadun Emrealp ve Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, No: 1, İstanbul, 1993, s. 1-5.

getirerek, kamu hizmetlerinin sunulmasında sosyal eşitliği sağlayabilme hedefine ulaşmaya çalışmaktadır².

Bu süreçteki ilkeleri; küçülmek, yönetim ideolojisi teorisini kamu yönetimine uyarlamak, girişimci yönetimler mantığını kamu yönetimine aktarmak, yerelleşmek, bürokrasiyi azaltmak ve özelleştirmektir. YKY'nin temel yaklaşımları ise şunlardır;

- Kamu sektörünün faaliyet alanının ve kamu kuruluşlarınca sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması ve hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması, - Kamu yönetiminin yapısı ve yönetim anlayışında değişikliklerin olması, - Siyaset-yönetim ilişkileri ile kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının düzenlenmesi, - Kamu ve özel yönetimin işbirliği ile yakınlaşmasıdır.

YKY, bu yaklaşımları somutlaştırmak için ise sekiz ana eğilim sunmaktadır: Bunlar; - Otoritenin aktarılması, esnekliğin sağlanması, - Performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi, - Rekabetin ve bununla ilgili seçeneklerin geliştirilmesi, - Hizmet sorumluluğunun sağlanması, - İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi, - Enformasyon teknolojilerinden yararlanılması, - Faaliyetlerin ve bunlarla ilgili işlemlerin kalitelerinin yükseltilmesi, - Yönlendirici fonksiyonların güçlendirilmesidir³.

YKY bu eğilimleri uygulamak için bazı stratejiler gündeme getirmiştir. Bunlar; - **Piyasa Stratejisi:** Özel ve kamu yönetiminde yaşanan gelişmeleri kamu kesimine aktarmak üzerinde yoğunlaşmaktadır.

- **Yönetimsel Strateji:** Yöneticilerin yönetebilmeleri için dıştan gelen kural, baskı ve sınırlardan arındırılmalarını ve kurumun mali kaynak ve insan kaynaklarının kullanılışı ve işleyişi üzerinde karar alma/uygulama yetkisine sahip olmasıdır.

- **Program Stratejisi:** Kamu yönetiminde en acil çözüm bekleyen sorun, kamu kaynaklarını kamu sektörünün temel amaç ve öncelikleri doğrultusunda, en etkili oldukları alanlara yöneltmenin gerekliliğidir.

- **Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi:** Küçük ve yavaş değişikliklerle kamu yönetiminin uzun vadeli bir değişime tabi tutulmasıdır.

² Hamza Ateş, İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru, **İstanbul Üniversitesi, SBF Dergisi, Sayı: 25**, 2001, s. 44-46.

³ Ulvi Saran, Küresel Değişimin Dinamikleri Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri, **Türk İdare Dergisi, Yıl: 73, Sayı: 4333**, Ankara, 2001, s. 39-42.

YKY düşüncesine yönelik eleştiriler öncelikli olarak yeni yönetim düşüncesine yöneltilmektedir. YKY bakış açısının aksine gerçek yaşamda tüm bireylerin rasyonel hareket edemeyecekleri, bürokratların kendi çıkarlarını artırmaya çalışmayacakları belirtilmektedir. Kamu sektörünün siyasal çevresinin analizinde ekonomik yöntemleri kullanmanın eksiklikleri bulunmaktadır. Bundan dolayı yönetim sorunlarının tümünü ekonomik tekniklerle açıklamak mümkün görünmemektedir. Bu bağlamda YKY düşüncesine yönelik eleştiriler şu şekilde belirtilebilir:

- **Ekonomik Bakış Açısı:** Kamu kuruluşlarının sundukları hizmetler diğer tüketicilere dönük hizmetlere göre sınırlayıcı bir yapıya sahiptir. Çünkü kamu sektöründe tüketici-tedarikçi ilişkileri normal piyasalara göre oldukça karmaşıktır. Ayrıca kamu hizmeti tüketicileri asla tüketici olarak görülmemelidir. Vatandaş olmalarından dolayı işlem sürecinde farklılık bulunmamaktadır. Müşteri bir iş ilişkisini bitirme olanağına sahiptir. Vatandaş ise sadece oylarıyla ve protesto yoluyla politik baskı oluşturabilmektedir.

- **Özel Sektör Yönetim Anlayışı:** Kamu hizmeti sunan kuruluşlar için belirgin, açık ve sınırlı amaçlar, istikrarlı ve kesin öncelikler nadir rastlanılan unsurlardır. Kamu sektöründe amaçları belirlemek ve sonuçlarını görmek oldukça zordur. Bu durum özel sektör ile kamu sektörü arasındaki en önemli farklardan biri olarak kabul edilmektedir. Ayrıca performans ölçümü ya da karın tek amaç olmaması işi zorlaştırmaktadır.

- **Yeni Taylorizm:** Bilimsel yönetim teorisinin kurucusu olarak Taylor'un görüşlerine bakıldığında, örgütsel davranışın çok dikkate alınmadığı görülmektedir. Yeni Taylorizm, Taylor'un yönetim harcamalarının kontrolü, yönetim sorumlulukları ve performans ölçüm sistemlerinin yerleşmesini amaçlamıştır. Bu anlayış YKY'yi etkilemiş, savunucuları performans ölçümünü amaçlamış, özel sektörü taklit etmiş ve örgütsel davranışın sosyo-psikolojik yönüne çıkarıcı bakmışlardır.

- **Politikleşme:** Politikleşme kamu hizmetinin temel olarak politik bir araç olduğunu önemsememektedir. Yönetimin ötesinde kamu çıkarı bulunmamaktadır. YKY'nin yaygınlığı ne kadar artsa da kamu görevlileri politik olmayı sürdürmektedirler.

- **Sorumluluğu Azaltmak:** YKY sorumluluk sistemi ile uyumludur. Ancak birçok durumda kamu yönetimi ile kamu sorumluluğu arasında çatışma çıkabilmektedir. Eğer kamu görevlisinin yönetim sorumluluğu olursa, siyasetçi de sorumlu siyasetçi olmalıdır. Ancak bu durumda kamu görevlisinden nasıl hesap soracağı gündeme gelmektedir.

- **Sorunların Çözümü ve Gereklerinin Yerine Getirilmesi:** Uygulamada yönetsel değişiklikler, dikkat gösterilmediğinde sonuç vermemektedir. Stratejik gelişmeler, sorunların çözümünde somut adımlara yol açmayabilmektedir. Kamu yöneticileri kolay çözümler için istekli olmakta ve riskli kararlar almaktan çekinebilmektedirler.
- **Belirgin Olmayan Koşullar:** YKY tanımında performans ölçümü, program bütçeleme gibi birçok teknik öngörülmekte, ancak belirgin olarak tanımlanmamaktadır.
- **Ayrımcılık:** YKY'nin toplumdan çok "yeni yönetimler" olarak adlandırılan elit bir grubun çıkarına yol açtığı söylenmektedir. YKY, her ne kadar genel olma iddiasında bulunsada, bazı gruplara avantajlar sağladığı belirtilmektedir.
- **Evrensellik:** YKY'nin en önemli iddialarından birisi de evrenselliğidir. Oysa uygulamalar YKY'nin her dönem geçerli olmadığını göstermektedir.
- **Sosyal Devlet:** Geçmişte bu ilkenin başarısızca uygulanmasında abartılı hedeflerin sunulmasının etkili olduğu yorumu yapılmaktadır. Yoksa geleneksel kamu yönetiminin başarısızlığa neden olan tüm bu olumsuzlukları taşıdığını söylemek haksızlıktır.
- **Piyasa ve Rekabet:** YKY, piyasanın ve rekabetin sınırlarını yanlış tahmin etmiştir. Kamu yönetimi disiplini ilgi alanını, kamu politikalarının uygulanması ile sınırlandırmamalıdır. Analizler politik-sosyal boyutlardan soyutlanarak, örgüt işletme boyutuna indirgenmemelidir. Özel sektör yaklaşımı ve piyasa mekanizmalarının olduğu gibi kamu sektörüne aktarılması olumsuz sonuçlar doğurabilir. Piyasa mekanizması tam rekabetteki gibi kamu sektöründe aynı ölçüde fonksiyonel olmayabilir.
- **Özelleştirme:** Özelleştirme, toplumsal ihtiyaçların giderilmesinde özel sektöre daha çok güvenmektir. Günümüzde özelleştirmenin kamu sektörünü dönüştüreceği ve girişimci ruh kazandıracağı inancı yaygındır. Özel sektörde üretilen mal ve hizmetler eğer piyasaya uyum yeteneği olan mal ve hizmetler ise özelleştirme mantıklıdır.

Bu eleştiriler karşısında YKY'nin savunucularının görüşleri şunlardır: - YKY hem muhafazakar hem neo-liberal hem de sosyal demokrat yönetimlerce öne sürülen bir düşüncedir. YKY üzerinde, kamu sektörünün yeniden yapılanması, refah devletinin yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi gibi konularda bir uzlaşma bulunmaktadır. - YKY sözleşmeciliği içermektedir. Ancak yalnızca bundan ibaret değildir. Yönetimler bu yöntemi daha çok yemek ve temizlik hizmetleri için kullanmaktadırlar. YKY bu imkanı altyapı, eğitim, sağlık gibi yeni alanlarda kullanmak istemektedir. YKY amacı rekabetçi sözleşmeciliği sağlayarak kamu kuruluşlarının fonksiyonlarını etkinleştirmektir. - YKY

gerçek bir fenomendir. Yeni ve teknik içerikler taşımaktadır. Sembolik değildir. Yeni bir dilden daha ötedir. Söylendiğinin aksine manipölasyon içermemektedir. Birçok ülkede YKY uygulamaları, radikal hatta dramatik değışiklikleri gündeme getirmiştir. - YKY bir yönetim teorisidir. Eski Taylorizmin geliştirilmiş halidir. Kamu Tercihi teorisinin basit bir uzantısı değil birçok teorisinin bir sentezidir. - YKY kamu yönetimine mikro ekonomik bir bakış getirmez. Standart mikro ekonomik bakış, klasik maliyet-kar yaklaşımını içerir. YKY ise ekonomide yeni görüşler ortaya koymakta, bunu da kamu sektörü ile ilgili tecrübe ve reformlarla yapmaktadır. - YKY'ye göre temsili demokrasinin 3 temel sorunu vardır. İlki politik sorumlulukla yönetsel sorumluluk arasındaki kurum ve örgütsel bağların yitirilmesi, ikincisi politik süreçlerin amaçları genelleştirememesi ve yönetsel sorumluluğun tarafsızlığını sağlayamaması, üçüncüsü ise, örgütsel yapının, politikacılara karşı sorumlu yöneticiler için faaliyetlerini savunabilmelerine, ancak hizmet sağlayıcıların ise savunamamalarına neden olmasıdır. YKY anlayışı bu üç sorunun da çözümünü içerir⁴.

4.2.1. Yeni Kamu Yönetimi ve Bazı Yaklaşımlar

4.2.1.1. Çatışma Yönetimi

Çatışmanın olduğu ortamda taraflar çıkarlarını korumak, amaçlarını gerçekleştirmek veya görüşlerini hakim kılmak peşindedirler. Kapalı sistem anlayışını esas alan ve rasyonellik ve etkinlik kriterlerini vurgulayan klasik ve neo-klasik yaklaşımlara göre, çatışmalar, organizasyonun ahenkli ve etkin işlemlerini olumsuz etkileyen ve bozan durumlardır. Modern yönetim anlayışına göre çatışma kaçınılmazdır. Açık sistem anlayışını esas alan bir görüşe göre organizasyonların etkinliği için belirli bir düzeyde çatışma olması zorunludur. Hiç çatışmanın olmadığı organizasyonlarda yenilik, değışim, yaratıcılık ve performansın etkileneceği gibi, sürekli ve önemli çatışmaların olduğu organizasyonlar da kararların gecikmesi ve verilememesi, tavizlerin sorunları çözmeye yetmemesi vs. gibi nedenlerle yine performans olumsuz yönde etkilenecek, hatta organizasyonun varlığını sürdürmesi tehlikeye düşecektir.

⁴ M. Akif Özer, Kamu Yönetiminin Yükselen Değeri, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59, Ankara, 2005, s. 19-33.

Organizasyonlarda taraflar arasındaki çatışmaların nedenlerini bilmek, geliştirilecek çözüm yolları açısından önemlidir. Bu çatışmaların bazılarının kaynağı kişilerin içinde, bazıları kişiler arasında, bazıları da organizasyondaki çeşitli birimler arasındadır. Organizasyondaki personel arasındaki veya gruplar arasındaki çatışmaları organizasyon amaçlarına katkıda bulunacak şekilde yönetmek olan yönetici, bunu dört safhadan oluşan bir süreçle yapar. Bunlar; - Mevcut çatışmaların teşhisi, - Bu çatışmaların nedenlerinin ve köklerinin araştırılması, - Çatışmayı yönetecek alternatiflerin belirlenmesi ve birisinin uygulanması ve sonucun izlenmesidir⁵.

4.2.1.2. Kariyer Yönetimi

Yönetim anlayışının değişmesi ile birlikte kamu yönetimi ve kâr amacı güden özel işletmelerde çalışanlara yönelik bakış açısının değiştiği görülmektedir. Bireyi üretim veya hizmet fonksiyonlarından birisi olarak gören klasik otorite anlayışının yerine, odağa insanı alan, insana saygı ilkesine bağlı demokratik yönetim anlayışı giderek güç kazanmaktadır. Klasik yönetim kavramı yerini yönetişime, yönetici kavramı da yerini lider kavramına bırakmaktadır. Kamu yönetiminde yönetsel reform çabaları içerisinde kariyer yönetimi bölümlerinin kurulması ve liyakate dayalı bir personel yönetimi politikasının yerleştirilmesi gerekmektedir. İnsan odaklı yönetim anlayışının uygulama imkanı bulması ile birlikte, çalışanların hem kendilerinin kariyerlerinin gelişimi noktasında söz sahibi olmaları hem de örgütsel etkinliğin artırılması mümkün olabilecektir⁶.

4.2.1.3. Postbürokrasi ve Postmodernizm

Postbürokrasi; bürokratik ilke ve değerlerin günümüzde örgütsel yaşama yetersiz gelmesiyle gündeme gelen ve bürokratik ilkelere alternatif ya da tepki olarak gelişen, bir dizi örgütsel değişimleri anlatmak için kullanılmaktadır. Bilginin paylaşımı ve insani

⁵ Theodore Herbert, **Dimensions of Organizational Behavior**, 2. Baskı, Macmillan Publishing Cooperation, 1981, s. 365-368.

⁶Turgay Uzun, **İnsan Kaynakları Yönetiminde Etkin Bir Yöntem: Kariyer Planlaması ve Yönetimi, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Derleyen: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun) Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003, s. 304.

ilişkilerin ön planda tutulduğu örgüt yapılarının gösterdiği başarılı uygulama ve gelişimler doğrultusunda postbürokratik örgütlenmeler kamu sektöründe yer almaya başlamıştır. Kamu sektöründe yeniden yapılanma, reform ve özelleştirme gibi uygulamaların yaygınlığı ile kamu bürokrasisi ihtiyaçlarını karşılamadaki yetersizliğinden doğmuştur. Bununla birlikte postbürokratik ideal tipe yakın örgütlenmeler kamu sektöründe özel sektör kadar yaygın değildir. Özel sektör ile kamu sektörü arasındaki postbürokratik gelişim kıyaslandığında, kamusal alanda bürokratik reforma daha fazla direnç bulunmaktadır. Büyük ölçüde bürokratik argümanların kamunun ihtiyaçlarını karşılayamamasından dolayı ortaya çıkan bu kavramlar, eksilen her bir bürokratik niteliği karşılayacak şekilde tasarlanmaya çalışılmıştır. Bu sırada da demokrasi, şeffaflık, sivil toplum vizyonu, katılımcılık gibi gelişen trendlerle uyum içinde; iletişim teknolojisinin getirileri ile orantılı gelişim sağlanmıştır⁷.

4.2.1.4. Devletin Küçülmesi

Yaşanan bu değişimin en önemli etkilerinden biri devletin küçülmesidir. Devletin ekonomik alanda bir işletme gibi, özel sektörün üretebileceği mal ve hizmetleri üretmesi mümkün değildir. Çeşitli alan ve faaliyette bulunan bir devletin etkin olduğunu söylemek zordur. Bu yüzden devletin küçülmesi zorunlu hale gelmiştir. Devletin küçülmesinin ise üç yolu vardır. İlki, özelleştirmeyle devletin ekonomik alandaki fonksiyonlarını özel sektöre devretmektir. İkincisi, dernek, vakıf, araştırma merkezleri gibi kar amacı gütmeyen görevlerini üçüncü sektöre bırakmaktır. Üçüncü ise, kamu hizmetlerini, yerinden yönetim birimlerine devretmektir.

4.2.1.5. Kıyaslama (Benchmarking)

Kıyaslama yaklaşımı sürekli bir öğrenme sürecidir. Bu yaklaşımının çıkış noktası, keşfedilmiş başarılı yöntemleri, yeniden keşfetmeyle zaman kaybetmeden örnek almak, zaman ve maliyet kayıplarının önüne geçerek avantaj elde etmektir. Bu

⁷ Asım Balcı ve Diğerleri, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2008, s. 189

yaklaşım, kamuda özel sektördeki kadar başarılı uygulanamasa da, kısmen uygulanmasının dahi katkıları sağlayacağı unutulmamalıdır⁸.

4.2.1.6. Dış Kaynaklardan Yararlanma (Outsourcing)

İşletmelerin gittikçe artan ölçüde, sadece kendi sahip oldukları yetenekleri esas alan işleri yapmak istemeleri veya öz yeteneklerinin kullanılmadığı işleri organizasyon dışındaki kurumlardan alma eğilimi dış kaynaklardan yararlanma uygulamalarını ortaya çıkarmaktadır. Dış kaynaklardan yararlanma başta otomotiv, tekstil ve ilaç olmak üzere pek çok endüstri dalında görülmektedir. Ülkemizde kamu yönetiminin dış kaynaklardan yararlandığı alanlar: bina, tesis veya yatırım amaçlı inşaat ihaleleri, yap-işlet-devret tarzı kamu yatırımları, belediyelerde çöp toplama, temizlik, elektrik ve su sayaçlarının okunması gibi faaliyetlerin ihalesi vs. sayılabilir.

4.2.1.7. Etik ve Kamu Yönetimi

Yönetsel etik kamu yönetiminin ortaya koyması gereken davranış kuralları, prosedürler ve şekil şartları gibi bir takım yöntemlerin kullanılması olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetsel etik ya da kamu hizmeti etiği, yönetsel kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken istenmeyen davranış biçimleri, hem de teşvik edilen olumlu davranışları içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşur⁹.

Kamu görevlilerinin, görevlerini yürütmeleri sırasında uymak zorunda oldukları etik kuralların belirlenmesi ve bunların ihlali durumunda neler yapılacağına önceden belirlenmesi yolsuzluklarla mücadelenin önemli bir basamağını oluşturmaktadır. Kamu yararı, insan haklarına bağlılık, hukukun üstünlüğü, tarafsızlık, güvenirlilik, dürüstlük gibi önemli kurallara bağlılık konusunda toplumsal bilincin oluşturulması ve bunların uygulandığının izlenmesi önem arz etmektedir.

⁸ Fatih Yüksel, **Kamu Yönetiminde Yerel Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı, İçinde Kamu Yönetimi**, (Derleyen: Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen), Ankara: Gazi Kitapevi, Ankara, 2004, ss. 10-15

⁹ Ahmet Nohutçu, **Etik ve Kamu Yönetimi, Çağdaş Kamu Yönetimi II**, (Derleyen: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2004, s. 393.

4.2.1.8. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik yaklaşımı son yirmi yıl içerisinde önem kazanmıştır. Örgütlerde yetki ve otoriteyi elinde tutan kişilerin bunları nasıl kullandıklarının değerlendirilmesi için geleneksel mekanizmaların yanı sıra hesap verebilirlik ön plana çıkarılmaktadır. Bir taraftan üst yönetim kademelerinde bulunanlar için daha fazla yetki ve esneklik talep edilirken, diğer yandan sonuçlara ulaşma bakımından bu kişilerin performanslarının değerlendirilebilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Bu açığı kapatacak mekanizma olarak da hesap verebilirlik yaklaşımı gündeme getirilmektedir¹⁰.

Açıklık ve hesap verebilirlik, yerel sorumlulukla ilgili iki önemli kavramdır. Bu iki kavram, merkezi ve yerel otoriteye güven bakımından önemlidir. Yerel yönetimler şeffaf oldukları ölçüde yerel halkın denetimine açık kuruluşlardır. Kamu yönetiminde ise şeffaflık ve hesap verebilme etkileşim içerisinde olan olgulardır. Yönetimde şeffaflığın sağlanabilmesi için etkili işleyen hesaplaşabilme sisteminin varlığına; hesap verebilme sisteminin iyi işlemesi için de yönetimde şeffaflığa ihtiyaç vardır¹¹.

Hesap verebilirliği sağlamanın değişik yolları bulunmaktadır. Bunlar; ombudsman yapılandırılması, parlamento komitelerine açıklama yapılması, yönetsel kurulların oluşturulması, teftiş mekanizmalarının kullanımı olarak sıralanabilir¹².

Kamu örgütlerinde hesap verebilirlik ile hedeflenen amaçların ilki; kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suiistimalinin kontrol altına alınmasıdır. İkincisi, kamusal kaynakların hukuka ve kamusal değerlere uygun olarak kullanımının güvenceye bağlanmasının sağlanmasıdır. Üçüncüsü ise yönetim ve kamu işletmeciliği alanında sıkça vurgulanan sürekli öğrenme amacının teşvik edilmesidir. Bütün bu sayılanları tek bir başlık altında toplamak gerekirse hesap verebilirliğin amacının “bürokrasilerin vatandaşa daha fazla hesap verebilir kılınmasıyla demokrasilerin geliştirilmesi” sonucu ortaya çıkmaktadır¹³.

¹⁰ Asım Balcı, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite**, (Derleyen: Can Aktan ve Ulvi Saran), Hizmet İş Sendikası, Ankara, 2005, s. 67-90.

¹¹ İhsan Gören, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul: TESEV Yayınları No: 16, 2000, s. 122.

¹² Balcı, s. 75.

¹³ Edward Weber, The Question of Accountability in Historical Perspective, **Administration and Society, Volume: 31(4)**, 1999, s. 451- 495.

4.2.1.9. Öğrenen Organizasyonlar

Örgüt teorisyenleri öğrenmeyi kişi ya da kurumun arzulanan sonuçlara ulaşabilmek amacı ile mevcut davranışların değiştirilmesine yönelten yeni bilgi ve düşünme sistemini kazanma süreci olarak tanımlamaktadır. Öğrenmenin sonunda davranış değişikliğinin olması şart değilse de bu sürecin gelişmeyi ve yenilenmeyi içerdiği bir gerçektir. Öğrenen örgüt, bulunduğu zaman ve ortamda ne olup bittiğinin farkında olan, istedikleri sonuçları elde etmek için tüm potansiyelini kullanarak kapasitesini genişletip becerilerini geliştirebilen, işine bağlı, takım arkadaşları ile anlamlı bir hedefi ve vizyonu paylaşan kişilerden oluşan; yeni düşünce ve fikirlerin beslendiği ve geliştiği, ortak beklentilerin serbest bırakıldığı, sürekli olarak ekip halinde öğrenmenin nasıl gerçekleştirilmesi gerektiğinin öğretildiği bir ortamı içeren ve kendi geleceğini oluşturmada etkili olmak isteyen örgüttür¹⁴.

4.3. Yeni Yönetim Anlayışının Stratejik Hedefleri

Geleneksel kamu yönetimi düşüncesi çerçevesinde kamu yönetiminde merkeziyetçilik, hiyerarşi, kuralcılık, kıdem ve sicil esasına dayalı yükselme, rutin denemeler yaygınlık kazandı. Bu düşüncede geçerliliğini kaybetmemiş ilkeler de bulunmaktadır. Ancak geleneksel yönetim düşüncesinin eleştirilmesi uluslararası çevredeki değişme ve gelişmeler, özel sektörde paradigma değişimi ve bunun kamu sektöründe yansımaları ve çeşitli ülkelerdeki modernizasyon çabaları yeni yönetim düşüncesinin doğmasına ortam hazırladı.

Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminde yönetim ve hizmet sürecinin iyileştirilmesi hedefini, işletme yönetimi ve piyasa ekonomisi unsurlarının amaca uygun bir biçimde kamu sektöründe aktarılmasıyla gerçekleştirmeyi denemektedir. Bunun yanı sıra yeni yönetim düşüncesinin stratejik bir takım amaçları bulunmaktadır. Bu stratejik amaçların en önemlileri müşteriye, performans ve etkinliğe, kaliteye ve rekabete odaklanmadır¹⁵.

¹⁴ Peter Senge, **The Fifth Discipline: The Art and Practice of Learning Organization**, Doubleday, New York, 1990, s. 405.

¹⁵ Veysel Eren, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi SBE, 2001, s. 103-104.

4.4. Post-modern Kamu Yönetimi

Post-modern kamu yönetiminin miladı olarak 1887’de Wodroow Wilson’un makalesi kabul edilmektedir. Buna göre, Post-modern kamu yönetimi anlayışı, ne yönetim-siyaset ayrımını, ne bilimsel yönetimi ne de bürokrasiyi savunur. Yurttaşın yönetime aktif katılımını savunan post-modern görüş, yönetim-siyaset ayrımına iyi gözle bakmaz. Onlara göre bu ayrım kalkmalı ve yönetim, yurttaşların istemleri doğrultusunda, onların katılımıyla işlemelidir.

Bilimsel yönetim anlayışına göre, yönetimin tek görevi yurttaşların istemlerini karşılamak değildir, ayrıca onlar için neyin iyi olduğuna karar vermektir. Post-modernlerin istedikleri bürokrasinin kaldırılmasıdır. Bunun için en temel araçlar özelleştirme ve STK’lardır. Post-modern kamu yönetiminde yurttaşın verilen önem, yurttaş girişimlerine de önem verilmesine neden olmuş ve bunun sonucunda post-modern kamu yönetiminde bürokrasinin karşısına STK’lar çıkarılmaya çalışılmıştır.

Post-modern kamu yönetimi politikası, yurttaşlara ulaşmak için en uygun yollardan biri olarak yerel yönetimleri görür. Yurttaşlık bilincinin yaratılmasını amaçlayan bu gelişmelerle yurttaşlar yerel hizmetlerin sunumunda artık yalnızca paralarının nasıl harcandığı ile ilgilenmemekte; aynı zamanda hizmetlerin hangi kaynaklardan finanse edildiği konusunda duyarlı davranmaktadır¹⁶.

4.5. Küreselleşme Olgusunun Kamu Yönetimine Etkileri

Uluslararası alanda yaşanan değişimde temel olarak, küreselleşme ve bu alanda görülen yetki devirleri şeklinde özetlenen iki temel rotanın bulunduğu belirtilmektedir. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşların uluslararası ilişkilerin şekillenmesinde önemli konumda bulunmaları, geçici birimlerin bu süreçte etkinliklerini artırmaları, bunun dışında özellikle telekomünikasyondan çevreye kadar birçok alanda sorunların uluslararası platformlara taşınması ve etkin olmaya başlamaları, ülkeleri ulusal alanlarında sorun yaşamadan uluslararası politikada etkin olmaya zorlamaktadır. Bu durum ise ulusal alanda fonksiyonlarında ve boyutlarında bir azalmayı içeren kamu

¹⁶ Hüseyin Şeyhanlıoğlu, Post-modern Kamu Yönetiminde e-Devlet, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 79, Sayı: 456, Ankara, Eylül 2007, ss. 87-88.

yönetiminin rolünü yeniden tanımlama isteklerine ek olarak, yönetimin değerlerini, yapısını, işlemlerini ve yöntemlerini değiştirmek hususunda baskılara yol açmaktadır. Bu baskılara direnmek ise çok mümkün görünmemekte ve küresel köy haline gelen dünyada kamu yönetiminde yaşanan değişimler tüm ülkelerde zincirleme etkilerde bulunmaktadır.

Günümüzde yaşanan gelişmelere bakıldığında küreselleşme sürecinin daha çok kendini küresel kapitalizm ile göstererek, devletin yeniden yapılanmasında siyasal ve yönetsel elitlerin etkin olmasına neden olduğu görülmektedir. Bu etkinlik hantal devlet yapısına meydan okumaya kadar gitmekte ve birçok ülkede kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına neden olmaktadır¹⁷.

4.6. Küreselleşme Olgusunun Yerel Yönetimlere Etkileri

Hızlanan kentleşme olgusu, günümüzde, yerel yönetimleri giderek büyüyen bir sorunlar yumağı haline getirmektedir. Bu yönetimler, bir yandan mevcut hizmetleri daha iyi ve yaygın olarak sunmak zorunda kalırken, diğer yandan da yeni ve farklı kentsel hizmetlere olan talebi ve ihtiyacı karşılamaya çalışmaktadırlar. Bu bağlamda yerel yönetimlerde örgüt yapısı ve yönetim olgusu, önem kazanmakta ve ön plana çıkmaktadır. Günümüzde yerel yönetimler de içinde olmak üzere bütün örgütler sürekli değişen bir çevrede, dış çevrenin beklentilerine açık kuruluşlar haline gelmişlerdir.

Kuruluşlar tüm gelişmiş ülkelerde, bilgiden bilgiye geçiş nedeniyle toplumun merkezi durumuna gelmişlerdir. Bilgiler ne kadar ihtisaslaşmış olurlarsa, o kadar etkili olurlar. Bilginin verimi, bir ülkenin, sanayinin, bir kurumun veya herhangi bir yönetimin rekabet edebilirlik durumu açısından giderek en önemli faktör durumuna gelecektir. Bilgi söz konusu olduğunda hiçbir ülkenin, sanayinin, kurumun doğal avantajı ya da dezavantajı yoktur. Sahip olabileceği tek avantaj, ne kadarını alabileceğine dayalıdır. Gerek ulusal, gerekse uluslararası ekonomide önemi giderek artacak olan tek şey yönetimin bilgiyi verimli kılma yolundaki performansı olacaktır. Yenilik yapmak bilgi üretmek ve kullanmak ve rekabet avantajı sağlamak günümüz yönetimlerinin, kârlılıktan daha önemli kavramlarıdır. Bunları yapabilmek ise modern örgüt yönetim bilgisine ve tekniğine sahip olmakla mümkün olabilir.

¹⁷ M. Akif Özer, **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, Ankara, 2005, 341-342.

Son yıllarda serbest piyasa ekonomisi uygulayan ülkelerde ve bu ülkelerden oluşan uluslararası çevrelerde sevk ve idare ağırlık kazanmış durumdadır.

Sevk ve idarenin kamuda yerleştirilmesi, etkinliğin ve verimliliğin artırılmasının yanında, yetki devri ve yerinden yönetim gibi unsurların da ağırlık kazanması gereğine inanılmaktadır. Örneğin ülkemizde, 6. Beş Yıllık Kalkınmada Planı'nda "kamu kurum ve kuruluşlarında etkinliğin ve verimliliğin yükseltilmesi için her kademedeki yöneticilerin modern yönetim tekniklerini kullanmalarını sağlayıcı tedbirler alınacaktır" şeklindeki bir düzenleme bu değişikliğin gerekliliğini vurgulamaktadır.

Yerel yönetimlerde de etkinliğin artırılmasında modern yönetim tekniklerinden yararlanılması bugün artık bir zorunluluktur. Küresel bazdaki yönetim anlayışındaki gelişmeler bunu gerekli kılmaktadır. Bu teknikler arasında: - Kriz yönetimi, - Beşeri kaynaklar yönetimi, - Zaman yönetimi, - Verimlilik denetimi, - Performans ölçülmesi, - Karar verme, - Stres yönetimi, - Amaçlara göre yönetim, - Proje yönetimi, - Toplam kalite yönetimi ve - Değişim mühendisliği sayılabilir¹⁸.

4.7. Türkiye Kamu Yönetiminde Kamu Yönetimi ve İşletme Yönetimi Yakınlaşması

4.7.1. Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Yeni Bir Strateji: "Yeni Kamu İşletmeciliği"

Son yirmi yıldır dünyada kamu yönetimi alanında önemli değişimler yaşanmaktadır. Genelde gelişmekte olan ülkeler, özelde ise Türk kamu yönetimi söz konusu değişim rüzgarlarından etkilenmektedir. Bu değişim sürecine ayak uydurabilmek ise birtakım reformları gerektirmektedir. Tarihsel süreç içerisinde kökleri Tanzimat'a kadar götürülebilen kamu yönetiminde yeniden yapılanma tartışmaları bu değişim rüzgarları ile hararetlenmektedir. Hatta ülke düzeyinde yaşanan ulusal konsensüsün yanı sıra kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları, uluslararası belgeler ve AB, OECD, Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Dünya Bankası (WB), ve IMF gibi uluslararası entegrasyonlar ve örgütler tarafından da desteklenmektedir.

¹⁸ Mustafa Ökmen, Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler, **Türk İdare Dergisi, Yıl: 69, Sayı: 417**, Ankara, Aralık 1997, ss. 130-137.

Dünya genelinde yaşanan 1929 Ekonomik Bunalımından sonra benimsenen Keynesyen politikalar ve Refah Devleti anlayışı, devletin işlevlerini değiştirmiş ve arttırmıştır. Ancak devletin artan işlevlerini yerine getirmek için yaptığı harcamalar zamanla devletin bütçesinden karşılanamaz bir noktaya ulaşmış ve devletin işlevleri, örgütsel yapısı ve harcamaları sorgulanır hale gelmiştir. Bu sorgulama faaliyeti, devletin küçültülmesi tartışmalarını beraberinde getirmiş, böylelikle “etkin devlet” kavramı bir söylem olarak kamu yönetiminin gündemine oturmuştur. Devleti daha spesifik olarak kamu yönetimini etkin hale getirme çabaları genel olarak bir kavram etrafında toplanmakta ve bu ekseninde uygulanmaktadır. Bu kavram kısaca özel sektör tipi yönetim uygulamalarının kamu sektöründe uygulanması olarak ifade edilebilecek “Yeni Kamu İşletmeciliği”dir.

Kamu yönetimi alanındaki katı, merkeziyetçi, hiyerarşik, bürokratik geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini, esnek, piyasa temelli, müşteri odaklı bir yönetim anlayışına bırakmaktadır. Bahsedilen bu değişimler YKİ yaklaşımı bağlamında yorumlanmakta, dolayısıyla ülke uygulamalarındaki benzerlik ve farklılıklara rağmen YKİ, 1991’den itibaren akademik araştırmaların popüler konusu haline dönüşmektedir.

Akademik araştırmaların yanı sıra konuya ülke uygulamaları bağlamında bakıldığında YKİ’nin, dünya çapında bir fenomen haline geldiği ve başta İngiltere, ABD, Yeni Zelanda, Avustralya olmak üzere Malta ve Avusturya gibi birçok ülkede YKİ ile uyumlu reformların gerçekleştirildiği gözlenmektedir. Bu ülkelerin her birinde ortak bazı anlayış ve politikalara rastlamak mümkündür. Bunlar; maliyetleri düşürme, özel sektör tarzı işletmecilik, bürokrasiyi azaltma, piyasa mekanizması ile tanışma, desantralize olmuş otorite, performans yönetimi ile tanışma ve müşteri odaklı kalite gelişim sistemlerinin kullanımında artış olarak belirtilebilir.

Literatürde YKİ’nin üzerine uzlaşmış bir tanımı söz konusu değildir. Hatta bu yaklaşım, “İşletmecilik” “Pazar Merkezli Kamu Yönetimi” veya “Girişimci Devlet” olarak da adlandırılmaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşımı anlayabilmek için yaklaşımı ortaya çıkaran sebeplere ve özelliklerine değinmek gerekmektedir.

Temelinde işletmecilik ve yeni kurumsal ekonomi olan YKİ’nin bileşenleri şunlardır: - Profesyonel yönetime geçiş, - Açıkça belirlenmiş standartlar ve performansın ölçümü, - Süreçlerin değil, çıktılarının kontrolü, - Kamu sektöründe tekliğin ve birliğin ayrılması, - Kamu sektöründe daha fazla rekabet, - Kamu sektörü yönetim

uygulamalarında özel sektör tipi yönetim uygulamalarına ağırlık verilmesi, - Kaynakların kullanımında daha disiplinli davranış ve tutumluluğun vurgulanmasıdır.

Bahsedilen temel ilke ve özellikler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, YKİ'nin her şeyi yapan ve üstlenen devlet anlayışı yerine her şeyi düzenleyen, denetleyen ve oyunun kurallarını belirleyen devlet anlayışını benimsediğini, kamu sektöründe daha fazla rekabete ve özel sektör tarzı yönetim anlayışlarına yer verdiğini, vatandaş bir müşteri gibi değerlendirip onların memnuniyetini önemseydiğini, kamusal hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulması düşüncesi bağlamında güç ve yetkinin devrini öngördüğünü ve olaylara uzun süreli bir perspektifle bakarak gelecekte çıkabilecek fırsat ve tehlikeleri öngörebilmeyi benimsediğini söyleyebiliriz¹⁹.

4.7.1.1. Kamu Yönetimi ve İşletme Yönetimi Benzerlikleri

Başkalarıyla işbirliği halinde çalışan herkesin yönetim faaliyetlerinin içinde bulunacağı açıktır. Dolayısıyla yönetim evrensel bir nitelik taşımaktadır. Her ne kadar yönetim her durumda aynı şekilde uygulanmayacak ve tek bir en iyi yönetim yoksa da tüm yöneticiler benzer sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu durumda da yöneticiler benzer roller üstlenmektedir. Yönetme eylemi, rasyonel karar verme, sorun çözme, sezgiye dayalı karar vermenin bir karışımıdır.

Kamu yönetimi ve işletme yönetiminde yöneticilerin yaptıkları işler görünüş olarak benzerdir. Planlama, örgütlenme, koordine etme ve denetlemedir. Her iki tip organizasyondaki yönetim, politika ile uygulamayı birbirine bağlayacak şekilde tasarlanmış prosedürleri ortaya koyma çabası içindedirler. Kamu Yönetiminde uyumluluğu temin, denetimi kolaylaştırmak çabası daha çok ön plana çıkar. Devlet yönetimi ve onun dışında kalan yönetimler arasında bir ayrım yapılamaya gidildiğinde, genel kabul olarak devlet yönetimi bürokratik, özel kesim yönetimi ise verimliliklidir. Devlet yönetimine siyaset karışmıştır, özel kesimdeki yönetim siyaset dışıdır. Devlet yönetimi kırtasiyecidir, özel yönetim ise kırtasiyeci değildir. Genel kabul bu şekilde olmasına rağmen bu sert ayrım tam olarak gerçeği ifade etmemektedir. Diğer yandan kamu yönetiminin kaynağı hukuk ve toplumdur, özel yönetimin kaynağı mülkiyet

¹⁹ İstanbul Ticaret Odası, **Türkiye'nin Küreselleşmesi: Fırsatlar ve Tehditler**, III. Cilt Küreselleşmede Stratejik Açılım Senaryoları, (Editör: İbrahim Öztürk), Yayın No: 2008-1, İstanbul, 2008, s: 30-35.

olarak ifade edilmişse de günümüzde gerek kamu yönetimi gerekse özel yönetim için otoritenin kaynağı bilgiye sahip olma ve bilgiyi kullanabilme yeteneğidir. Artık sermaye ve kurulların yerini bilginin aldığı bir yapılanmanın aldığı ortaya çıkmaktadır²⁰.

Gerek devlet kuruluşları gerekse diğer yönetimler kurulurken ve faaliyetlerini sürdürürken yasalara uymak zorundadır. Kamusal ve özel kuruluşların yönetim problemleri arasında benzerlikler görülebilmektedir. Diğer yandan mühendis, iktisatçı ve doktor gibi uzmanlar, ister özel kesimde ister kamu kesiminde olsun işlerini yürütürken aynı bilgileri, usulleri ve teknikleri kullanırlar. Her iki kesimde de kurallar sistemi, örgüt, personel, mali kaynak gibi ortak öğeler ve sorunlar bulunmaktadır²¹.

4.7.1.2. Kamu Yönetimi ve İşletme Yönetimi Farklılıkları

Kamu ve özel kuruluşlarda yapı ve işleyişten kaynaklanan bazı temel farklılıklar bulunmaktadır. Geleneksel olarak kamu çalışanları, devletin işverenliği altında hükümet politikalarını kanunlar çerçevesinde uygulamaktadırlar. Kamu örgütleri hükümet tarafından siyasi ve kolektif amaçlı olarak özel örgütler ise kişiler veya gruplarca ticaret ve refah sağlamak için kurulurlar. Bu kurumlar sahiplerinin sorumluluğundadır. Özel kurumlar, şirketler, gönüllü kuruluşlar, şirketleşmemiş kurumlar şeklinde olabilirler Bu kurumlar, büyüklük ve amaçta farklılık gösterebilmektedirler. Özel kuruluşları kamudan ayıran temel özellik, sahiplik ve sorumluluğun yanında özel şirketlerin kar amaçlı, kamunun ise hizmet amaçlı olmasıdır. Yasal olan her şeyi yapabilen özel sektörün aksine kamu işletmeleri ancak kanunen tanınmış ve izin verilmiş faaliyetleri yapabilmektedirler. Bütün kamu kurumları katı bir yasal çerçevede faaliyet gösterirler. Diğer yandan bir kamu yöneticisinin göre ve sorumlulukları, genellikle özel kesimdeki benzerlerine oranla daha çok ayrıntılı olarak tespit edilmiştir ve onu yargı önünde görevlerinden dolayı sorumlu tutmak imkanı daha fazladır.

Özel yönetimler kamu yönetimine göre daha az karmaşık ve daha net hedeflerinin olmasına özen gösterirler. Hem kendi ortaklarına kâr sağlamak hem de gelecekte yatırım yapma hedeflerine sahiptirler. İkinci derecede hedefleri ise kurumun

²⁰ Bilal Eryılmaz, Değişim ve İşletme Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar, **Sakarya Ekonomi Dergisi**, Yıl: 3, Sayı: 12, Sakarya, Ağustos, 2000, s. 28-30.

²¹ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İzmir: Üniversite Kitabevi, 1994, s. 29-31.

büyümesi ve gelişmesi, işte saygınlık, kalıcı liderlik, üretimde çeşitliliklerdir. Bunlar da şirketin yöneticileri tarafından belirlenir ve amaçlar da piyasa güdümlüdür. Kamuda rol ve statüler rutinleşmiş, bürokratikleşmiştir. Özel yönetimdeki yöneticinin hareket alanı tabana yayılan bir özelliktedir. Kamu yönetimindeki başarının ölçütü uygulamada eşitlik ve adaleti sağlamak siyasi kamplaşmaları önlemek, uyumu gerçekleştirmektir.

Kamu işletmeleri gelirlerinde piyasaya dayalı olmadıklarından iflasa gitmeleri mümkün değildir. Devlet vergiyi toplamakta ve kamu için kurulan bu teşekküller tamamıyla ya da kısmen fonlardan finanse edilmektedir. Kamunun ürettiği hizmetlerle alıcıları arasında doğrudan bir nakit alış veriş yoktur. İster yerel yönetimlerde ister genel kamu yönetiminde bulunan doğrudan mal ve hizmet satıp gelir temin eden işletmeler zarar etseler bile zararları devletçe kapatılacaktır. Kamu kurumları, niteliği gereği, kamu giderlerin finanse etmek için vergi toplamakla ve halkın hayat standardını etkileyecek şekilde mal ve hizmet sunmaktadırlar. Altyapı hizmetleri bu faaliyetlere bir örnektir. Diğer yandan kamu kurumları, kanunların kendilerine verdiği gücü kullanarak, hizmet sunduğu insanların iradesi hilafına tasarrufta bulunabilmektedirler.

Piyasa disiplininin olmaması verimsizliği ve israfı doğurmaktadır. Kamu işletmeleri de serbest piyasada hareket etmediklerinden ve o disiplinde çalışmadıklarından verimsizdirler. Bu durum da kamu sektörünün özel şirket uygulamaları alanına doğru yaklaşmasını gerekli hale getirmiştir²².

4.7.1.3. Kamu Yönetiminin İşletme Yönetimine Yakınlaşmasının Amaçları

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecinde işletmeler bakımından müşteri tatmini ve müşteri ihtiyaçlarının karşılanması konusunda yetersizlikler ortaya çıkmıştır. Bunun nedeni olarak işletmelerin geleneksel yapılanma biçimi gösterilmiştir. Öte yandan yeni gelişen rekabet koşulları müşterilere daha ucuz, daha kaliteli, daha kısa sürede mal ve hizmet sunmayı zorunlu hale getirmiştir. Böylece işletmeler müşteri odaklı olmak zorunda kalmışlardır. İşletmede çalışan bütün personelin ücretleri müşterilerden elde edilen gelirle ödendiği için işletmenin bütün bölümlerinde personelin kalite ve müşteri tatminine yönelik çalışması gerektiği vurgulanmıştır.

²² Simon, H.A., Smithburg, D.W., Thompson, V.A., **Kamu Yönetimi**, (Çeviren: Cemal Mihçioğlu), 1. Kitap, Ankara: TODAİE Yayını, 1966, s. 7-9, 42-44.

Kamu yönetiminin işletme yönetimine yaklaşmasının temel amaçları ise şunlardır: - Kamu yönetiminde mal ve hizmetlerinde kalitenin sağlanması, - Kamu yönetiminde yeni bir yönetim kültürünün oluşturulması, - Kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi, - Kamu yönetiminde müşteri odaklı hizmet anlayışının geliştirilmesi, - Kamu yönetiminde hizmet rekabetinin sağlanması, - Kamu yönetiminde yönetişimin temel yönetim unsurlarına dahil edilebilmesidir²³.

4.7.1.4. Kamu Yönetiminin İşletme Yönetimine Yakınlaşmasının Araçları

Kamu yönetimi genel yönetim anlayışındaki değişiklikleri kullanıp bir zihniyet dönüşümü amaçlamaktadır. Değişimi sağlayacak temel araçlar şunlardır; Kamu idareleri risk almakta istekli, yetkiyi paylaşan, yönetimde açıklık ilkesine sağıdık, vizyon sahibi ve esnek, yumuşak hiyerarşik yapıya sahip, profesyonel kadrolara sahip, performansa bağılı statü geliştiren, performansa bağılı ücret politikası izleyen, açık enformasyon kanallarına sahip, işbirliğine dayalı, ekip yönetimli, vatandaş merkezli, performans hedefleri bulunan, her iki yönde karar ve değerlendirmede bulanabilen, azami insan kaynakları katkısını sağlayan, girişimci yöneticilere sahip, mal ve hizmetlerde kaliteyi ön planda tutan, farklılığı esas alan üretime yatkın, adem-i merkeziyetçi örgütlenmeye sahip, dar merkez ve geniş çevreye sahip, minimal ve küçük ölçekli devlet anlayışına sahip, piyasa yönelimli, yönetişim eğilimli, yetkilendirilmiş inisiyatif alan yöneticilere sahip, olayları çok yönlü değerlendirebilen, ekip yönelimli olmaktır²⁴.

4.7.1.5. Kamu Yönetiminin İşletme Yönetimine Yakınlaşmasına Yöneltilen Eleştiriler

Kamu yönetiminin işletme yönetimine yaklaşmasına yöneltilen eleştirileri genel olarak şu başlıklar altında toplamak mümkündür: - Kamu yönetiminin iş idaresi ile özelleştirilmesi, kamu yönetimi felsefesi ve kamu yönetimindeki demokratik sorumluluk anlayışına aykırıdır. - Yeni paradigmaya hakim olan girişimcilik ruhu ve

²³ Firuz Demir Yaşamış, Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulanmasında Yeni Gelişmeler, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 417, Ankara, Aralık, 1997, ss. 1-20.

²⁴ Bozlağan, s. 13-14.

piyasada faaliyet gösterme ilkeleri, kamu girişimcilerinin görevlerini şahsi çıkarları için kullanmaları riskini taşımaktadır. - Vatandaşın müşteri olarak görülmeye başlanması, toplumda piyasaya müşteri olarak dahil olamayacak düşük gelir düzeyine sahip insanlar ile yüksek gelir grupları arasındaki aranın açılması ve bağların zayıflamasına neden olacaktır. - Toplumun düşük gelirli kesiminin sorunlarına duyarlılığı azalabilecek, bu da beraberinde toplumsal dayanışma anlayışının azalmasına neden olurken, vatandaşın zaten zayıf olan devlete bağı daha da inceltecektir. - Toplumsal kaynakların üretimi ve toplum tarafından paylaşımı büyük ölçüde Pazar mekanizmasına bırakılınca toplumun depolitize edilmesi gündeme gelecektir. Bu oluşum kamunun müşteriye dönüşmesi kaldırılınca siyasi değer ve tercihler, devletin sosyo-ekonomik işlevleri üzerinde etkili olmayacağından siyasal içerikli hesap verilebilirlik büyük ölçüde ortadan kalkacaktır²⁵.

4.8. Kamu Yönetimi ve Stratejik Yönetim

Stratejik yönetim modelinin kamu yönetimi ile birlikte anlatılması çevreye uyum, rekabet, mali krizler ve yükselen şeffaflık ve denkleştirmeme talepleri bağlamında değerlendirmek mümkündür. Küreselleşme süreci, demokratikleşme ve yerelleşme etkisiyle, kamu yönetiminin de gerek iç çevresi gerekse dış çevresi dönüşmektedir. Kamu yönetimi alanında kullanılan teknolojiler personelin isteklerine, halkın kamusal hizmetler bağlamındaki talep ve beklentilerinden kamu yönetimine müdahale eden aktörlere, siyasal alandaki değerden siyasi iktidarın el değiştirmesine, nüfus artışından devletin kaynaklarına kadar birçok konuda sürekli değişimler yaşanmakta kamu bürokrasisi bu değişimlerden etkilenmekte ve kontrol etme, en azından bilgilenme ihtiyacı hissetmektedir. Kamu yönetimi alanında stratejik stratejik yönetim uygulanmaya çalışılması böyle bir hissiyatın cevabı olarak algılanabilir.

Stratejik yönetim SWOT analizi bağlamında, çevresel değişimlerden doğabilecek tehditlerden kaçınmayı ve fırsatlardan maksimum ölçüde yararlanmayı öngörmektedir. Kamu yönetiminin geleceğe yönelik belirsizliği en aza indirip değişimlere karşı kendini yeniden konumlandırması ve kamu örgütlerinin uzun vadede başarılı olabilmesi ve ayakta kalabilmesi için stratejik yönetim önemli bir araçtır.

²⁵ Gencay Şaylan, Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 2, Ankara, Haziran 2000, s. 19.

Kamu yönetimi açısından en önemli sorunlardan biri yaşanan mali krizler ve bütçe açıklarıdır. Bu sorun zaten kısıt olan kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetiminde hangi hizmetlerin, hangi miktarlarda, ne zaman ve kimler tarafından sunulacağı büyük önem kazanmaktadır. Esasında, bu sorular, stratejik yönetimin, stratejik planlama aşamasında sorulan sorularla benzerlik göstermektedir. Bu yüzden stratejik yönetim kamu yönetimi alanında öncelikli olarak yerine getirilmesi gereken hizmetlerin yerine getirilmesinde ve mali krizler bağlamında, kısıt olan kaynakların rasyonel kullanımının sağlanmasında etkin bir araç olarak gündeme gelmektedir.

Ayrıca kamu yönetiminde elektrik ve telekomünikasyon gibi bazı hizmet alanları, yaşanan teknolojik gelişmelerle birlikte doğal tekel olma niteliğini kaybetmiş ve rekabete açılmaya başlamıştır. Bu durumda, kamu örgütleri aynı hizmet alanında özel sektör kuruluşlarıyla rekabet etmek zorunda kalmaktadır. Rekabet olgusunun da etkisiyle, kamu örgütleri, özel sektörün kullandığı ve kendisine rekabet avantajları sağlayan bazı yöntem ve teknikleri kamu sektörüne adapte etme çabası içerisine girmektedirler. Bunlardan biri de stratejik yönetimdir.

Günümüzde demokratikleşme eğiliminin etkisiyle demokratik yönetimin olmazsa olmaz koşulları şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri yükselen değerler olarak belirlemektedirler. Şeffaflık ve hesap verebilirliğin yükseldiği ve talep edildiği böyle bir ortamda, stratejik yönetimin, kamu örgütlerinin neyi, niçin, nasıl ve neden o şekilde yaptıklarının cevabını verebilmesinde faydalı olacağına inanılmaktadır²⁶.

4.8.1. Kamu Yönetiminde Reformun Amaçları

Kamu yönetiminde reformun amacı, en genel anlamda kamusal hizmetlerin gecikmeye ve kuyruklara sebebiyet vermeyecek şekilde süratli, kaliteli ve mümkün olan en az maliyet ile yani ekonomik olarak sunulmasının sağlanması şeklinde belirtilebilir.

Ancak, kamu yönetimindeki devletin küçültülmesi, müşteri/vatandaş odaklılık, halk katılımı ve denetimi, yönetimde şeffaflık, adem-i merkeziyetçi yapılanma, modern yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması gibi yeni eğilimler bağlamında

²⁶ Hüseyin Özgür, **Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim**, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2004, ss. 231-241.

düşünüldüğünde kamu yönetiminde reformun amaçları şu şekilde açıklanabilir: - Demokrasinin kalitesini iyileştirmek, - Kamu yönetimine karşı duyulan güvensizlik duygusunu azaltmak, - Kamu yönetiminde saydamlığı sağlamak, - Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler bağlamında, e-Devlet projesini hayata geçirebilmek, - Bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak, - Vatandaşların yönetsel katılımını arttırmak, - Sivil toplumu güçlendirmektir.

4.8.2. Kamu Yönetiminde Reformun Özellikleri ve Reform Süreci

- Kamu yönetiminde reform, kamu yönetiminin çevresinde gerçekleşen ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik gelişmelerin bir sonucudur.
- Kamu yönetiminde reformun amacı, en genel anlamda kamusal hizmetlerin daha süratli, kaliteli ve ekonomik bir şekilde sunumunun sağlanmasıdır.
- Kamu yönetiminde reform tartışmalıdır. Reformun kapsamı, yöntemi veya boyutları kişilere, iktidardan muhalefete veya siyasetçiden bürokrata göre değişebilmektedir.
- Reform zaman alıcıdır. Örgütsel, işlevsel, zihinsel ve beşeri değişimleri birlikte getirmektedir. Değişimleri gerçekleştirmek ve dirençleri kırmak zaman gerektirir.
- Personelin işten çıkarılması kamu yönetiminde reformun doğrudan bir amacı olamaz. Ancak gerekli görülürse muhtemel bir sonucu olabilir.
- Reform düzenleme yapmaktan ibaret değildir. Bu düzenlemeler hayata geçirilmeden bir kıymet ifade etmez. Dolayısıyla pratik belirleyicidir ve bu düzenlemelerin uygulanması güçlü bir siyasi iradeyi ve bunu benimsemiş yönetici sınıfını gerektirir.
- Kamu yönetiminde reform insan onuruna yaraşır kamusal hizmetlerin halka sunulabilmesi amacıyla hizmet edecek bir araçtır. Reformun kendisi asla amaç olamaz.
- Kamu yönetimindeki aksaklıkların giderilmesi esasında yönetimin kendisinin bir görevidir ve ayrıca bir unsur, eğilim veya faktörün baskısına gerek kalmamalıdır.

Kamu yönetiminde reform süreci, kamu yönetimindeki sorun ve aksaklıkların tespit edilmesi, alternatif stratejilerin geliştirilmesi ve stratejinin belirlenmesi, stratejinin uygulanması ve izleme ve değerlendirme olmak üzere dört aşamadan oluşmaktadır.

Kamu yönetiminde reformun ilk adımı, yeniden yapılanmayı gündeme getiren sorunların ve aksaklıkların tespit edilmesidir. Ancak, reformun özelliklerinde de belirtildiği gibi reform tartışmalı bir süreçtir. Burada hangi aşamadan sonra yetkililerin

reform yapmaya yelteneceği sorusu önem arz etmektedir. Bu sorunun cevabı kişiye, iktidara, muhalefete hatta ülkeye göre farklılık gösterebilmektedir. Eğer reform yapılmaya karar verilmişse, bundan sonraki aşama söz konusu sorunları ortadan kaldıracı için alınabilecek tedbir ve önerilerin geliştirilmesidir. Bir müzakere ve istişare ortamında getirilen öneri ve tedbirler masaya yatırılmalı ve sorunları ortadan kaldıracı düşünülen en uygun strateji yetkili organların onayı ile seçilmelidir.

Stratejinin belirlenmesi aşamasını uygulama için gerekli tedbirlerin alınıp stratejinin uygulamaya konması aşaması izler. Uygulama gerçekleştirildikten sonra, mutlak surette belirli aralıklarla izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu son aşama, sonuçların ne ölçüde gerçekleşmiş olduğunu ve stratejinin aksayan veya eksik yönlerinin olup olmadığını yetkililere göstermektedir. Bu aşamadan elde edilen bilgilerle strateji üzerinde düzeltmelere gidilebilir veya strateji terk edilip öneriler getirilebilir veya başarı sağlanmışsa bunun devamlığı sağlanmaya çalışılabilir²⁷.

4.9. Türkiye Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim

Kamu idarelerine olan bakış açısı genellikle vizyon ve misyon belirlemeden uzak, somut hedeflen olmayan, vatandaş odaklı yönetim anlayışını benimsememiş, yoğun kurallara sahip, finansal açıdan yetersiz, kalifiye elemana ihtiyacı olan, örgütsel yapısında eksiklikler bulunan idareler olmalarıdır. Bununla beraber, çalışanlara kamu kesiminde çalışıyor olmanın verdiği rahatlıkla genellikle hizmet üretmekten uzak olmaları, kurallara uymaya çalışmanın kendilerini daha iyi bir memur yapacaklarına inanmamaları, motivasyon eksikliği yaşamaları, performans değerlendirmesinin yapılmaması, ücret rejiminin başarıyı teşvik edecek şekilde düzenlenmemiş olması, vatandaşın yönetime uzak olması, vatandaşla yönetim arasında iletişimsizlik bulunması da kamu çalışanlarına olan bakış açısı olarak ifade edilebilir.

Türkiye'de kamu idarelerine ve çalışanlarına olan bakış açısının değişmesi; kamu idarelerindeki mali ve yönetsel sorunlar göz önünde bulundurulduğunda, kamu kuruluşlarının önümüzdeki dönemde planlı hizmet üretmelerinin, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırmalarının ve uygulamayı etkili bir şekilde

²⁷ Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler**, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları, 2008, ss: 329-354.

denetlemelerinin önemi artmaktadır. Katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımı olarak, kuruluşlara mevcut durum, misyon ve temel ilkelerinden hareketle geleceğe dair bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun amaç ve hedefler belirlemeleri ve ölçülebilir göstergeler tespit ederek başarıyı değerlendirmeleri gerekmektedir. Kamu kuruluşları bu gerekliliği stratejik planlamayla sağlayacaktır.

Stratejik yönetim; bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken, diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olacaktır. Ulusal düzeydeki kalkınma planları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak yönetim ve uygulama sürecinin etkinliğini artıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır.

4.9.1. Türkiye Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimi Zorunlu Kılan Nedenler

- Tek taraflı ve aktörlülükten çok taraflı, katılımcı ve yönetişimci bir anlayışa, - Tepkisel ve geçmiş yönelimli bir anlayıştan, sorunları ortaya çıkmadan önce önlemeye dönük proaktif ve gelecek yönelimli bir anlayışa, - Girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya, - Kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya, - Vatandaşı “hedef kitle” ve “müşteri” olarak algılamaya, - Temin eden ve sunan bir anlayıştan, katalizör rolü üstlenen bir anlayışa, - Ayrıntılara boğulmaktan asli işlevlere yoğunlaşmaya doğru köklü bir değişime uğramaya başlamıştır.

21. yy'da kamu yönetimi saydam, katılımcı, hesap verebilir, etkili ve verimli, insan hak ve özgürlüklerine saygılı, belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka dayanmak ve öngörülebilir, esnek ve süratli olmak zorundadır. Bu yeni yönetim anlayışı; - Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanmaktadır. - Hukukun güvencesi altında, STK'lara ve bireylere geniş bir alan tanımaktadır. - Yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarmaktadır. - Stratejik yönetim anlayışı içerisinde, performans ve kaliteye dayanmaktadır. - Bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yaymakta ve kullanmaktadır. - Çok çalışmaktan çok akıllı ve programlı çalışmayı öngörmektedir. - Mevzuatta kısıldıktan ve sadelikten yanadır. - Yatay organizasyon yapısı ve yetki devrim gerektirmektedir,

- Katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamın ve mekanizmaları oluşturmaktadır.
- Sorumluluğunun gereği olarak hesap vermekte, bilgi edinme hakkına inanmaktadır.
- Çalışanları geliştirmekte, güçlendirmekte ve yetkilendirmektedir. - Ekip çalışmasına önem vermekte, görüş ve eleştirilerinden yararlanmaktadır.

4.9.2. Türkiye Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimin Faydaları

- Plan, program ve bütçe ilişkisini güçlendirmektedir. - Etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasına öncülük etmektedir. - Orta dönemli ve somut hedeflere dayalı yönetim anlayışını geliştirmektedir. - Sürekli gelişme, yeni gelişmelere ayak uydurma, hizmetin niceliğini ve niteliğini artırma anlayışını getirmektedir. - Yönetim ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirmektedir. - Denetim ve izlemeyi kolaylaştırmaktadır. - Veri toplama ve analiz etmede sistematik hareket edilmektedir.

4.9.3. Türkiye Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimi Uygulama Zorlukları

- Kamu kesiminin aşırı merkeziyetçi olması, asllara planlama yapma ve kaynak kullanımında yetki devri zorluklara neden olmaktadır. - Bürokratik kültür kamu kesiminde değişimin statükoyu değiştireceği endişesiyle vatandaşın gereksinimlerinden önce kendi sosyal ve ekonomik çıkarlarını korumayı amaçlayan bir nitelik göstermektedir. - Vatandaş kamu kaynaklarından daha çok pay almayı amaçlayan ve devleti baba olarak gören vatandaşlık kültürüne sahip bulunmakta; katılım ve sorumluluğu paylaşma isteği taşımamaktadır. - Kamu kesiminin ürettiği malların büyük bölümünün hizmet niteliğinde olması nedeniyle, fayda-maliyet analizi gibi tekniklerle değerlendirilmesi ve ölçülmesi zordur. - Üst yöneticiler, stratejik planları oluşturacak, uygulayacak ve değerlendirecek kadar görevde kalamamaktadır. - Kamu kesiminde stratejik yönetim sürecine katkıda bulunacak insan kaynakları, TKY ve performans yönetimi gibi modern tekniklerin uygulanmaması da bir engel teşkil etmektedir²⁸.

²⁸ Güven Murat ve Muhlis Bağdigen, **Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim**, Ankara, 2008, ss. 174-180.

4.9.4. Türkiye Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim Alternatifleri

Özel kesim piyasada rekabet üstünlüğü sağlamak ve pazar payını arttırmak için düşük maliyet liderliği stratejisi, farklılaştırma stratejisi ve odaklanma stratejisi izliyorsa, kamu kesimi de iyileştirme çalışmalarının başarılı olması için birtakım strateji alternatifleri uygulamaya koymaktadır. Bunlar:

- **Piyasa Stratejisi:** Piyasa stratejisi özel kesimde ve işletme yönetimi alanında kaydedilen gelişmeleri kamu kesimine aktarma çabasıdır.
- **Yönetmel Strateji:** Yöneticilerin yönetmesine müsaade edelim cümlesiyle özetlenebilen yönetmel strateji; yöneticilerin gerçek anlamda yönetebilmeleri için dıştan gelen sınırlamalardan mümkün olduğunca arındırılması ve kuruluşun mali ve beşeri kaynakları başta olmak üzere kaynakların kullanılış ve işleyişi üzerinde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması gerektiği düşüncesi yatmaktadır.
- **Program Stratejisi:** Program stratejisi, kamu yönetimi alanındaki en acil ve en önemli sorunun, kamu kaynakların kamunun temel amaç ve öncelikleri doğrultusunda, en etkili oldukları alanlara yönelmek olduğu düşüncesi üzerine inşa edilmiştir.
- **Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi:** Daha önceki stratejilerde kamu yönetiminde hızlı bir değişim amaçlanıp kaynaklar yönlendirildiği halde, bu stratejide daha yavaş değişikliklerle uzun dönemli bir değişime tabi tutulması amaçlanmaktadır²⁹.

5. AVRUPA BİRLİĞİNDE STRATEJİK YÖNETİM POLİTİKALARI

5.1. Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimi İlkeleri

Kamu yönetimi kavramı tanımı gereği ulusal sınırları içinde egemen bir devletin varlığını gerektirir. O nedenle, Avrupa Birliği bünyesinde bütünleşmeye giden egemen devletlerin tümü için ortak bir kamu yönetimi modeli olup olamayacağı öteden beri tartışma konusudur. AB'yi kuran Roma ve Maastricht antlaşmalarının böyle bir model getirmediği bilinmektedir. Üye devletlerin siyasal rejimlerinin demokratik niteliği, kamu yönetimi konularının düzenlenmesi her birinin takdir alanına bırakılmıştır.

²⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, Kamuda Stratejik Yönetim: Mevcut Durum, <http://www.sp.gov.tr/default.asp>, (Erişim: 24.09.2008)

Avrupa yönetim alanı kavramı AB ülkelerinin kamu yönetimi alanında paylaştığı temel kurumsal düzenlemeler ile ortak standart ve değerleri belirtmektedir. Ne var ki bunların hemen tümü bakımından üye ülkeler arasında da önemli düzey farkları vardır. Bu farkların doğurduğu sorunlar Birliğin genişleme sürecinde aday ülkelerde kurumsal yapılanmaya büyük öncelik verilmesinin de başlıca nedenidir. AB üyeliği için yönetsel kapasiteye ulaşmasında dört temel ilke bulunmaktadır.

- **Güvenilirlik ve Öngörülebilirlik:** Bu gruptaki ilkelerin başında hukukun üstünlüğü gelir. Kamu yönetimi, kararlarını yürürlükteki kurallara ve mahkemelerin ortaya koyduğu yorumlama ölçütlerine göre vermelidir. Ayrıca hiçbir kamu makamı yasalara göre yetkili olmadığı bir konuda karar veremez. Bir başka ilke “orantılılık” ilkesidir. Bu ilke, idari tasarrufların yasanın güttüğü amaçla orantılı olmasını ve yurttaşları yasanın güttüğü amacın sağlanması için gerekenden fazla mahrumiyete uğratmamasını öngörür. Bu ilke aynı zamanda, yasanın amaçlamadığı bir sonuca yol açması halinde yasanın uygulanmasının hukuka aykırı olduğu anlamına gelir.

- **Açıklık ve Saydamlık:** Kamu yönetiminin dışarıdan incelemeye hazır olması, “saydamlık” terimi ise bu incelemenin eksiksiz ve derinlemesine biçimde yapılabilir olmasıdır. Bu iki ilke hem idari tasarruflardan etkilenen herkesin bu tasarrufların gerekçelerini öğrenebilmesini hem de idari tasarrufların denetim kurumlarınca gereğince incelenebilmesini güvence altına alır. Açıklık ve saydamlık hukuk üstünlüğünün, kanuni eşitliğin ve hesap verme sorumluluğunun vazgeçilmez araçlarıdır.

- **Hesap Verme Sorumluluğu:** Kamu yönetiminde makamların tasarruflarından dolayı başka idare (yasama-yargı) makamlarına açıklamada bulunmak ve bu tasarrufları gerekçelendirmekle yükümlü olması denetiminden muaf tutulamamasıdır. Hukukun üstünlüğü, açıklık, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere ne ölçüde uyulduğu ancak hesap verme sorumluluğu aracılığıyla saptanabilir

Hesap verme sorumluluğunun ayrıntılı ve formel kurallarla düzenlenmiş olması gerekir. Denetim kuralları bunların başında gelir. Denetim kurumlarının ve mekanizmalarının amacı, kamu kurumlarının ve organlarının işlevlerini etkin ve verimli biçimde, zamanında yerine getirip getirmediklerinin ve gerek genel gerekse özgül düzenlemelerle koyulmuş ilke ve usul kurallarına uyulup uyulmadığının saptanmasıdır.

- **Verimlilik ve Etkinlik:** Verimlilik, kullanılan kaynaklar ile elde edilen sonuçlar arasında optimal bir orantının korunmasıyla ilgili bir işletmecilik kavramıdır. Bağlantılı

bir kavram olan etkinlik ise kamu yönetiminin hedeflerine ulaşmakta ve gerek yasaların gerekse siyasal iktidarın önüne görev olarak koyduğu sorunları çözmekte gösterdiği performansla ilgilidir. Yakın geçmişte bazı Avrupa ülkeleri (örneğin İspanya 1978 Anayasası'nda) hukukun üstünlüğü, saydamlık ve yansızlık gibi geleneksel ilkelerin yanı sıra bu iki ilkeye de anayasal statü kazandırmıştır. Avrupa Adalet Divanı da bazı kararlarında verimli yönetimi bir ilke olarak benimsemiştir³⁰.

5.2. Avrupa Birliği'nin Kamu Yönetimi Yönetim Kapasitesi

- **Yatay Yönetim Kapasitesi:** Üye devletlerin yönetim sistemleri arasındaki farklılıkların fazla olması, AB'nin bir siyasal, yönetsel sistem olarak işleyişi açısından önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Çünkü sistem üye ülkelerin birbirlerinin kurumlarına olan karşılıklı güven üzerine kurulmuştur. Müktesebatının uygulanması için gerekli yönetim kapasitesi, üyelik öncesi süreçte temel sorun olarak görülmesi de, AB'nin daha önceki genişleme süreçlerinde de aday ülke değerlendirilmelerinin bir parçası olmuştur. Aday ülkelerin yönetim kapasiteleri ya yeterli bulunmuş (Avusturya, Finlandiya ve İsveç) ya da katılımın önünde önemli bir engel olarak görülmemiştir (Yunanistan, İspanya ve Portekiz). Ancak genel ve yatay yönetim kapasitesinin değerlendirilmesi daha çok bu genişleme sürecine özgü yeni bir gelişmedir. Yönetim kapasitenin artan önemi, aday ülkelerin yönetim sistemlerine duyulan genel bir güvensizliğin yanı sıra üyelik şartlarının genişletilmesinden kaynaklanmaktadır.

Yatay yönetim kapasitesi (profesyonel kamu personeli ve hizmetleri, gelişmiş bir hesap verebilirlik sistemi, net idari yapılar, yeterli yatay yönetim işlevleri v.b) ülkeler hakkındaki ilerleme raporlarında değerlendirilmiştir.

Kamu yönetiminin yeterliliği konusunda şu ortak hususlar öne çıkmaktadır: - Tarafsız ve profesyonel bir kamu yönetimini geliştirilmesi, - Kamu personeli eğitim sisteminin geliştirilmesi, - Yeterli politika oluşturma ve eşgüdüm kapasitesi, - Etkili bir hesap verebilirlik sistemi, - İç ve dış mali kontrol sistemine özel bir önem atfedilmesi, - AB işlerinin yönetimi için oluşturulan özel yapı ve prosedürlerin boyutu, - Kamu yönetimi reform stratejisinin olup olmadığıdır.

³⁰ Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği, **Kamu Reformu Araştırması**, TÜSİAD Yayın No: T/2002-12/335, İstanbul, Aralık 2002, ss. 188-192.

- **Dikey Yönetim Kapasitesi:** Müktesebat başlıkları çerçevesinde, ilgili mevzuatın uygulanması için gerekli yönetim kapasitesi olarak tanımlanmaktadır. Müktesebat başlıklarına göre belirlenen dikey yönetim kapasitesi, ilgili müktesebat başlığı çerçevesinde AB mevzuatının uygulanabilmesi için gerekli yönetim kapasitesidir ve kurumsal yapılanmadan personelin eğitimine kadar çok çeşitli konuları içermektedir.

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve resmi bir niteliği olmayan “Müktesebatın Uygulanması İçin Gereken Ana İdari Yapılar” adlı çalışma belgesi incelendiğinde, AB'nin yönetim kapasitesi konusunda aday ülkelerden beklentilerinin pek çok üye devletçe karşılanıp karşılanmadığının da belirsiz olduğu görülmektedir. Örneğin mevcut uygulamada İngiltere'deki düzenleyici otorite ile Yunanistan'daki düzenleyici otoritenin kurumsal yapıları ve işleyişleri birbirinden farklı olabilmektedir. Bu yüzden yönetim kapasitesi konusunda önemli olan girdiler değil çıktılardır. Yani yönetim kapasitesinin yeterliliği kurum ve personelin varlığından çok bu yapıların ne tür politikalar ürettiği ve müktesebatı uygulama konusundaki başarısıyla ilgilidir.

AB standartlarında ilgili müktesebatı uygulayabilmek için kriterler belirlemiştir. Bunlar: - Bağımsız karar alabilecek yetki ve güce sahip olmak, - Çok karmaşık ve sıra dışı olmayan düzenlemeleri ve standartları uygulamak, - Pazarın durumunun sürekli izlenmesi ve değerlendirilmesi yoluyla etkinliğinin sağlanması, - Açık, saydam ve hazırlıklı olmak, - Diğer kurumlarla eşgüdüm içinde olmak ve ilgili tarafların görüşünü almak ve Sorumlu olmak ve yasal tarama sürecine tabi olmaktır³¹.

5.3. Dünya'daki Gelişmelerin Avrupa Birliği Ülkeleri Kamu Yönetimlerine Etkileri

Kamu yönetimi reformlarıyla ilgili yapılan genel bir sınıflandırmada, başlıca 4 grup ortaya konulmaktadır. Buna göre:

- Geleneksel reformlar, yönetimin iyileştirilmesini klasik Weberyen model çerçevesinde gerçekleştirmek istemektedir. - Modernleşme odaklı reformlar, YKY temelli konulara odaklanmaktadır (Çıktı odaklı bütçeleme, bağımsız otoritelerin oluşturulması, sözleşmeli personel çalıştırılması) - Pazar odaklı reformların kamu yönetiminde

³¹ M. Akif Özer, **Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi Küreselleşme ve Yerelleşme Ekseninde Bir Değişim Hikayesi**, Ankara, 2006, ss. 171-175

kullanılmasını ve kamu sektörünün pazar güçlerine açılmasını öngörmektedir. - Minimize edici yaklaşımlar, kamu alanının daraltılmasıyla özel sektör alanının genişletilmesini ve böylece kamu yönetiminin küçültülmesine çalışmaktadır. YKY adlandırılan ve 1980'lerden itibaren İngiltere'deki Yeni Sağ uygulamalar yoluyla tüm dünyaya yayılan değişim dalgasının diğer Avrupa ülkelerini etkilemiştir.

Avrupa ülkelerini etkileyen anlayışın bir bütün olarak algılanışı ise Avrupa Birliği ile yaşanmıştır. YKY anlayışı, geleneksel yönetim yaklaşımına bir tepki ve ona alternatif olma düşüncesiyle yola çıkarak, 1980'lerde ekonomik, sosyal ve idari sistemin yapı ve faaliyetlerdeki değişimi yeniden yorumlayan, yönlendiren, dönüştüren ve giderek hakim olan bir paradigma haline gelmiştir. Nitekim uluslararası aktörlerin de teşvikleriyle ivme kazanan YKY, kendini hemen her ülkede hissettirmiştir.

YKY'nin AB'ye etkileri şunlardır; - Desantralizasyon yoluyla aşın merkeziyetçi ve hiyerarşik yapılanmaların halka daha fazla yakınlaştırılması ve bu yolla hizmet sunumunun vatandaşa en yakın yerde gerçekleştirilmesi, - Sonuç odaklı çalışma, - Kamu hizmeti sunumunda alternatif mekanizmaların geliştirilmesi ve - Doğrudan sunulan kamu hizmetlerinde verimliliğin artırılması ve kamu örgütleri arasında rekabetin oluşturulması, Merkezi kurumların stratejik kapasitelerinin artırılarak, esneklik ve minimum maliyet yaklaşımlarının benimsenmesi³².

5.4. Avrupa Birliğinin Yerel Yönetim Özerklik Şartına Etkisi

AB yerel ve bölgesel yönetimleri demokrasinin ayrılmaz ögesi olarak görmekte ve geleceğin Birleşik Avrupa'sının dayanacağı ortak değerlerin başında, yerel ve bölgesel yönetimleri görmektedir. Bu durumu düzenlemek ve güçlendirmek bağlamında AYYÖŞ, Avrupa Tek Şartı ve Maastricht gibi uluslararası belge ve metinler hazırlanmıştır. Bu belge ve metinlerin bazıları sadece yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler getirmesine karşılık bazıları ise genel metinler içinde özerk ve güçlü yerel yönetimler oluşturulmasına ilişkin özel hükümler getirmiştir. Bu anlamda Avrupa Tek Senedinde yerellik ilkesi açıkça belirtilmese de bunu çağrıştıran ifadeler yer

³² Bayram Coşkun ve Asım Balcı, **Kamu Yönetiminde Küresel Değişim Dinamikleri ve Avrupa Birliği Ülkelerine Yansımaları**, Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar, (Editör: Harun Arıkan, Muhsin Kar), Ankara: Seçkin Yayınları, 2005, ss. 125-126.

verilmiştir. Kentlilerin haklarını içeren, insan haklarının yerel düzeyde somutlaştırılması amacıyla düzenlenen Avrupa Kentsel Şartı da adem-i merkezileşme eğilimlerini yansıtan bir Avrupa Konseyi belgesi olarak ortaya çıkmıştır³³.

Avrupa Birliği ülkelerinde yerel-idari örgütlenme siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda büyük bir çeşitlilik göstermekte, devlet ve pazarın küreselleşme sürecinde geçirdiği dönüşümler sonucu yeni bölge ve bölgeselleşme tipleri ortaya çıkmaktadır. Avrupa, bölgesel ve yerel özerkliklerin güçlendirilmesiyle birlikte bu kıtada gerçekleşecek bütünleşme oranında vatandaşlar için kabul edilebilir ve varlığını sürdürebilir bir nitelikte olabilecektir. AB'nin entegrasyonu yerel/bölgesel yönetimler açısından özerkleşme pratiği olarak da ifade edilebilir³⁴.

AB'de yerel yapıyı teşvik etmek amacıyla birçok fon devreye sokulmuştur. AB fonları katılım öncesi ve sonrası fonlar olarak ve fonun kullanım alanına göre yapısal ve yapısal olmayan fonlar olarak sınıflandırılmaktadır. AB sürecinde yerel yönetimler fonlardan pay kapma yarısına girdikleri belirtilmektedir. Yerel yönetimler 1980'ler boyunca yerel ekonomilerin özendirilmesiyle artarak ilgilendikleri gibi, dikkatlerini makro ekonomik değişimlerin yöreye etkisine toplamaktadırlar³⁵.

AB'nin temelini oluşturan ülkeler, yerel ve bölgesel özerk kuruluşlar konusunda önemli adımlar atmışlar ve federal olmayan devletler bile üniter yapılarını muhafaza etmek suretiyle yönetim yapılarını geniş ölçüde yerinden yönetime dayanan bölgesel devlete doğru yönlendirmişlerdir. Bu bağlamda üniter yapıli devletler (İngiltere, Fransa ve Hollanda gibi) federal yapıli devletlere nazaran daha çok anayasal zorluk ve engelle karşılaşmıştır. Avrupa Birliğinin yerel yönetimler konusunda ki ikinci önemli katkısı AYYÖŞ olmuştur. AYYÖŞ yerel yönetimlere politik, mali, idari özerklik getirmekte ve bu özerkliklerle ilgili olarak anayasal garantiler içermektedir. Fakat bu şartı kabul edip onaylayan ülkelerin bu konulardaki sorumluluklarını yerine getirip getirmediikleri ya da ne ölçüde yerine getirdiklerinin denetlenmesi Barselona konferansında etkin bir denetim ve izleme sistemi oluşturulması önerilmesine karşın yeterli bir denetim sistemi oluşturulamamıştır. Şart temelde üç bölüme ayrılmaktadır. Birinci bölümde yerel

³³ M. Zahid Sobacı, Yeni İl Özel İdaresi Kanununun Öngörülleri, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 5, Ankara, Mayıs 2005, s.44.

³⁴ Mike Goldsmith, The Europeanisation of Local Government, **Urban Studies**, Volume: 30, Nos: 4/5, 1993, s. 684.

³⁵ Kösecik, s. 21.

yönetimlerin dayanması gereken temel ilkeler ve bunların anayasal ve yasal temele oturtulması ve garantiye alınması, ikinci bölümde şartı kabul etmiş olan ülkelerin yükümlülük ve sorumlulukları ile ilgili kuralları düzenlenmiştir. Son bölüm ise uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel demokrasinin temelini oluşturmakta, özerk yerel yönetimin geliştirilmesinin başlıca doğrultularını belirlemekte, demokrasinin ve insan haklarının güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Ancak Türkiye bu şartın birçok hükmüne çekince koymuştur³⁶.

Türkiye'nin koyduğu çekinceler şartın bütünlüğünü bozmakta ve demokrasimiz açısından eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır. Şartın 6. maddesinin 1. fıkrasında yerel yönetimlerin, yerel gereksinimlere uyum sağlamak ve etkin bir yönetim sağlayabilmek için kendi yönetsel örgütlerini serbestçe belirleyebilmesini ifade etmesine rağmen, Türkiye bu maddeye çekince koymuştur. Aynı şekilde özerk yerel yönetimin kapsamı başlıklı 4. maddenin 6. fıkrasında düzenlenen, “Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilksin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacağına ilişkin hükme” çekince koymuştur. Bunun gibi yerel yönetimlerin içyapılarının kendi organlarınca belirlenmesi, vesayetin kapsamının daraltılması, kendilerine mali konularda hareket özgürlüğü ve esneklik tanınması, uluslar arası alanda işbirliği yapmalarını önleyen engellerin kaldırılması ve yargı yollarına başvurma hakkının genişletilmesine ilişkin önemli birçok düzenleye de çekince koymuştur³⁷.

5.4.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Uygulama Örnekleri

5.4.1.1. Almanya’da Yerel Özerklik

Alman özerk yerel yönetim anlayışı tarihsel bir temele dayanan ve imparatora karşı bağımsız kent geleneğinin devamı şeklinde algılanmaktadır. Alman Yerel Yönetim geleneği 1808 Prusya’da kent düzeni reformlarına kadar giden uzun bir

³⁶ Muhammet Kösecik, Ferihan Yıldırım, Avrupa Birliği’nin Yerel yönetimler Üzerindeki Etkileri, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 73, Sayı: 431, Ankara, Haziran 2001, s. 49

³⁷ Keleş, Mart 1992, s. 14.

geçmişe sahiptir. Bu süreç yerel yönetimlerin güçlenmesi ve gelişmesi şeklinde bir trend izlemesine karşın 1933–1945 Hitler dönemi merkeziyetçiliği Alman yerel yönetimlerini de vurmuştur. Bu dönemde yerel yönetimlerin yetki, görev ve mali kaynakları sınırlanarak merkeze aktarılmıştır. Ancak 1945 sonrası yerel yönetimlerin olumlu gelişimi devam etmiştir. Özellikle galip devletlerin kültürel eğilimleri doğrultusunda kendine özgü özerk bir yapı oluşturulmuş ve Doğu Almanya ile birleşmeden sonra Avrupa Birliği kriterleri ekseninde yeniden anlamlandırılarak günümüzdeki yapısına kavuşmuştur. Günümüz Almanya'sında kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin büyük bir ağırlık ve etkinliği vardır³⁸.

Alman Yerel yönetimleri, kendi mahalli sınırları içindeki mahalli nitelikli kamu hizmetlerinin tümünü kendi sorumlulukları altında yürütme yetkisine sahip tek ve temel kuruluşlar olarak düzenlenmiştir. Bu sorumluluklarını yerine getirecek yetki, mali kaynaklar ve personelle donatılmışlardır. Almanya'da kamu sektöründe çalışanların %35-40'ı yerel yönetimlerde istihdam edilmektedir. Kural olarak merkez yönetiminin izin ya da icazetine ihtiyaç duymadan karar alıp yaşama geçirebilmektedirler.

Almanya diğer Avrupa ülkeleriyle mukayese edildiğinde en üst düzeyde özerkliğe sahiptir. Görev ve siyasal yapılarıyla orantılı geniş bir mali özerklikten faydalandıkları görülmektedir. Federal devletin eyaletlere aktardığı ödenek ve eyaletlerden ayırdıkları paylardan beslenmektedirler. Başta gelir vergisinin %15'lik kısmı olmak üzere işletme vergisi, emlak vergisi ve bir kısım yerel vergiler yanında kendi yürüttükleri mal ve hizmet sunumlarından elde ettikleri gelirlerden müteşekkil geniş bir gelir portföyleri vardır. Gelirlerinin %30 gibi bir kısmını kendi yerel vergilerinden elde etmektedirler³⁹.

Alman Anayasası'nın 28. md.'de yerel yönetimler anayasal güvence altındadır. Yerel yönetimler konusunda merkezi devletin yetkisi olmasa da eyaletlerin sınırlı denetim yetkisi mevcuttur. Yerel yönetimlerce görülmesi zorunlu hizmetler bakımından hukuka uygunluk denetimi olmasına karşın federal ve federe devletlerden aktarılan görevler bakımından yerindelik denetimi de söz konusu olabilmektedir.

³⁸ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye**, Ankara, 2004, s.105.

³⁹ Hellmut Wollmann, Local Government Reform in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations, **Local Government Studies, Volume: 30, No: 4**, Winter 2004, s. 651.

Yerel yönetimler II. Dünya Savaşı sonrası Almanya'yı işgal eden ABD ve İngiltere'den önemli derecede etkilenmenin sonucu olarak bazı eyaletlerdeki başkanlar doğrudan halkça seçilmesine karşın, İngiliz etkisindeki eyaletlerde yerel meclisler tarafından seçilmektedir. Alman yerel yönetimleri kendi yerel etki alanlarında hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda genel yetkilidirler. Kanunlarla merkezi idareye verilmemiş tüm hizmetler mahalli idarelere bırakılmıştır. Federal Anayasa ile belirlenen sınırlar içinde kalmak koşuluyla yerel yönetimler hakkında düzenleme yapma yetkisi Federe Devletlere aittir. Federe Anayasalardaki yerel yönetim hükümleri farklılık arz edebilmekle birlikte yine de yerel yönetim pratiği tüm Almanya'da aynı niteliktedir⁴⁰.

5.4.1.2. Fransa'da Yerel Özerklik

Fransa, üniter devlet fikrini ortaya çıkaran ülke olmak yanında dünya hukuk sistemine farklı model ve ekoller sunmuştur. Bunların en önemlilerinden biri olarak ifade edebileceğimiz merkeziyetçi yönetim sistemi bu ülkenin şahsında somutlaşmıştır. Bu nedenle de üniter ve merkezi devlet geleneği, yapıları ne şekilde ortaya çıkmış olursa olsun ara kurumlara ya da bu yapının dışındaki hukuksal oluşumlara daima kuşku ile bakılmıştır. Bu nedenle bazı yazarlar yerel demokrasinin merkezinin Fransa olamayacağı görüşündedirler.

Fransız devrimi ve Bonaparte döneminde şekillenen yerel yönetim sistemi İspanya, İtalya, Portekiz, Yunanistan gibi Avrupa ülkeleri yanında Afrika ve Amerika Kıtasındaki bazı ülkeleri de etkilemiştir. Ülkemiz yerel yönetim sistemi ise Osmanlı Devletinden itibaren Fransız yapılanmasından örneklenerek oluşturulduğundan Fransa'da yerel yönetimler konusunda meydana gelen değişiklikler Fransa'yı model almış olan ülkeleri yakından ilgilendirmekte ve etkilemektedir⁴¹.

2 Mart 1982 tarihli bir Kanunla ve reform niteliğinde değişikliklerle yapılmıştır. Bu reformun ikinci basamağını ise 28 Mart 2003'te Anayasada değişiklik yapılmasıyla gerçekleştirilmiştir. Bu Anayasa değişikliği ile Cumhuriyetin bölünmezliği ve yerindenlik ilkelerinden vazgeçilmeden, "Cumhuriyetin adem-i merkeziyetçi niteliği"

⁴⁰ Kadir Koçdemir, **Almanya da Mahalli İdareler**, Dünya'da Mahalli İdareler, Ankara, 1999, s. 19-21.

⁴¹ Bilal Canatan, **Fransa'da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği, Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması**, (Editör: Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, İstanbul, Nisan 2006, s.294-296.

anayasa hükmü haline getirilmiştir. Fransız Anayasası'nın devletin temel niteliklerini düzenleyen 1. md.'ne göre; devletin teşkilatlanması, adem-i merkeziyet esasına dayanmaktadır. Böylece 2003 değişiklikleriyle yerelleşme önündeki anayasal engeller kaldırılarak bu sürece bir hız verilmek yanında halka yakın cumhuriyet ve halkın gerçek anlamda katılımını sağlamak hedeflenmiştir. Bu Anayasa ile özel statülü yeni yerel yönetim birimleri oluşturma yetkisinin yasama organına tanınmış olmasıdır⁴².

2003 Anayasa değişiklikleriyle, Anayasanın 37. maddesi değiştirilmek suretiyle getirilen bir başka yenilik ise yerel yönetimlere, kanunlara ve düzenleyici işlemlere aykırı düzenleme yapma yetkisinin tanınmış olmasıdır. 37-1. maddeye göre yasaların ve düzenleyici işlemlerin belli bir konuda ve belli bir süre için deneysel hükümler içerebileceği hükmü getirilmiştir. Anayasanın 72. maddenin 4 fıkrasına göre organik bir kanunla öngörülen koşullarda, yerel yönetim kuruluşları ve toplulukları yürürlükteki kanunlara ve düzenleyici işlemlere aykırı düzenleme yapma yetkisine sahip kılınabilirler. Ancak bu yetki Anayasayla garanti altına alınmış temel hak ve özgürlüklerin kullanılma koşullarını tehlikeye atacak bir konuda tanınmaz. İkinci olarak bu yetki ancak yerel yönetimlerin kendi yetki ve görevleriyle ilgili konularda olabilir ve son olarak da belli bir süre ve konu ile sınırlandırılmış olarak kullanılabilir. Fransa'da belediye başkanının salt yerel yönetim temsilcisi olma sıfatı yoktur.

Aynı zamanda belediye başkanı devletin ajanı olarak da görev yapar. Belediye başkanının devletin ajanı olarak yaptığı işlemler idari denetime tabi değildir. Eskiden olduğu gibi yine hiyerarşik denetime tabidirler. Diğer bir ifadeyle yetki genişliği hiyerarşi ilişkisine dayandığı için belediye başkanının devletin ajanı sıfatıyla hareket ettiği hallerde seçilmiş olup olmadığına bakmaksızın yine bu iliksiye yani yetki genişliğine tabi olacaktır.

Yerel yönetimler Fransa'da Belediye, İl Özel İdaresi ve Bölgeler olarak düzenlenmiştir. Ülkemizde benzer bir yapılanması olmayan bölgeler, Fransa'da 5 Temmuz 1972 tarihli bir Kanunla ve ilk başta bir kamu kurumu olarak oluşturulmuştur. Bu yapı 2 Mart 1982 tarihli Kanunla yerel yönetim kurulu haline getirilmiş ve fiilen ise 6 Temmuz 1986 tarihli seçimle bir yerel yönetim kuruluşu haline gelmiştir. 2003 tarihli Kanunla Anayasanın 72. maddesinin değiştirilmesiyle de Anayasada açıkça

⁴² Yeşeren Eliçin Arıkan, Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, İstanbul, Nisan 2006, s. 280-282.

zikredilmiştir. Yine aynı tarihli Anayasa değişikliği ile özel statüye sahip yerel yönetimlerin kurulması yetkisi tanınmıştır. Gerçi bundan öncece Korsika gibi bazı yerlerde özel statülü yerel yönetimler oluşturulmaya çalışılmıştır ve bu oluşum Anayasa Konseyi tarafından Anayasaya aykırı bulunmamıştır.

Bölgenin karar organı olan bölge meclisi 5 yıl için seçilmektedir. Bölgelerin yürütme organı bölge başkanıdır ve oluşturulan daimi komisyon tarafından desteklenmektedir. Bölge meclis başkanının yetkileriyle ilgili 1998’de ki bir Kanunla önemli yenilikler getirilmiştir. Bu kanuna göre bölge meclisi, bütçeyi oylamadan da bölge başkanına, bütçeyi kullanabilme yetkisi tanınmıştır. Ancak Fransız idari yargısı bu yetkiyi meclisin oylamayı açıkça red etmesi ihtimaline indirgemek suretiyle kanunu dar yorumlamıştır. Fransa’da iki veya daha çok ili içine alan özerk yerel yönetim birimi olan bölgelerin üzerinde idari ve mali vesayet denetimi bulunmamaktadır⁴³.

5.4.1.3. İngiltere’de Yerel Özerklik

Birleşik Krallık, Galler, İskoçya, Kuzey İrlanda ve İngiltere’den oluşmaktadır. Birleşik Krallık anayasal monarşi ve parlamenter demokrasiyle yönetilen üniter bir devlettir. Ancak 1998’de ki reformlarla adem-i merkezi yapıya doğru bir yönelme söz konusudur. Siyasal ve yönetsel gelenekleri açısından kendine özgü özelliklere sahip bir ülkedir. İngiliz anayasası yazılı olmayan geleneklerin, uzun zaman dilimi içinde oluşmuş içtihatların, halk-kral-parlamento üçgeninde zımnen kabul edilmiş sözleşmelerin ve 800 yıldan fazla bir zaman dilimi içinde ortaya çıkmış kanunların bir bileşimidir. İngiliz sistemi Kraliyet ve Parlamento’ya yoğunlaştırılmış parlamento egemenliği anlayışına dayanmaktadır. Yazılı bir anayasası olmayan İngiltere’de yerel yönetimler siyasi ve anayasal tarihin bir parçasıdır. İngiltere’de merkezi yönetime bağlı il ya da ilçe örgütlenmesi olmadığından birçok ülkede merkezi hükümetin taşra örgütlerince yürütülen kamu hizmetlerinin burada geleneksel olarak yerel yönetimler tarafından sunulmasına neden olmuştur⁴⁴.

Diğer üniter yapıli devletler gibi İngiltere’de de yerel yönetimler parlamento tarafından kendilerine verilen yetki ve görevleri kullanmaktadırlar. İngiltere’de başta

⁴³ Canatan, 2006, s. 299-305.

⁴⁴ Koray Karasu, **İngiltere**, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara, Aralık 2004, s. 88 ve 108-110.

yerel yönetimler olmak üzere tüm kamu yönetimi Parlamento'nun yoğun denetimi altındadır. Parlamento yerel yönetimlerin özerkliğine müdahale edebilmekte, karar organlarını dağıtabilmekte ve yetkilerini sınırlayabilmektedir. Parlamento çoğunluğuna sahip olan hükümetler yerel yönetimlerin örgütlenmesini, görev alanını, işlevlerini, sunacakları hizmetlerin standartlarını değiştirebilmekte ve yetki ve sorumlulukları bir birinden diğerine aktarabilmektedirler. Bu nedenle uzun bir geçmişi olmasına rağmen etkin ve özerk bir yerel yönetim sistemi oluşturulamadığı vurgulanmaktadır⁴⁵.

Thatcher iktidarının merkeziyetçi bir yapı oluşturduğu ve kamu harcamalarının kısıldığı ve bundan yerel yönetimlerinde payını aldığı belirtilmektedir. Özellikle refah devleti kavramıyla gündeme gelen ve yerel yönetimlerce birçok hizmet merkezce kurulan örgütlere aktarılmıştır. Ayrıca İngiliz yerel yönetimleri yakın zamana kadar mali özerklik açısından Avrupa'nın geniş bir özerkliğe sahip ülkelerinden olmasına karşın Thatcher iktidarıyla yerel yönetimlerin harcamaları da kısılmıştır. Özellikle kendilerine ait vergi koyma ve oran tespit etme yetkileri zayıflatılmıştır⁴⁶.

AB süreci İngiltere'de yerel yönetimler yeni yerelcilik ve çok katmanlı yönetim kavramları çerçevesinde gelişmektedir. Yeni yerelcilik kavramıyla merkezi yönetim yetkilerinin yerel yönetimlere aktarılması ve çok katmanlı yönetimle yerel yönetimlerin özerk içeriğine vurgu yapılmaktadır. Birleşik Krallık'taki yerelleşme iki boyutludur⁴⁷. Bilindiği gibi Birleşik Krallık etnik ya da coğrafi olarak birçok bölge veya vilayete dayanmaktadır (İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda gibi). Yerelleşme birinci boyutuyla bölgesel parlamentolar kurmak, bunlara kısmi yasama yetkileri tanımak şeklinde özerk bir yönetim kurmaya çalışırken ikinci boyutuyla da İngiliz yerel yönetimlerini reformize etmeye çalışmaktadır.

1997'de referandumla İskoç Parlamentosu'nun kurulması kabul edildi. Bu referanduma dayanılarak 1998 İskoçya Kanunu ile İskoç Özerk Yönetimi kuruldu ve 1999'da seçim yapıldı. Dört yıllık bir dönem için görev yapan İskoç Parlamentosu'nun kısmi yasama yetkileri mevcuttur. İskoç Parlamentosu kendi yetki alanında ve AB Hukuku ile 1998 İnsan Hakları Sözleşmesi'ne aykırı olmayan düzenlemeler

⁴⁵ Parlak, s. 231-233.

⁴⁶ Kadir Koçdemir, Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya, Türkiye), **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 71, Sayı: 424, Ankara, Eylül 1999, s. 101-103.

⁴⁷ Mustafa Ökmen, **Uyum Sürecinin İdari-Politiği: AB ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri**, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Nisan 2006, İstanbul,, s. 64.

yapabilmektedir. İskoç Parlamentosu AB, dış ilişkiler, savunma, ulusal güvenlik, göçmen meseleleri gibi merkezin saklı yetkileri alanında yasama faaliyetinde bulunamamaktadır. Aynı şekilde 1997’de yapılan referandumla Galler Meclisi kurulması kabul edildi. Bu amaçla 1998 Galler Hükümeti Kanunu çıkarılarak özerk yapı oluşturulmuş oldu. Galler özerk yapılanmasının yürütme organını meclis birinci sekreterince atanan diğer meclis sekreterleri oluşmaktadır. Meclisin asli yasama yetkileri olmasa da danışma ve yetki transferiyle verilmiş yasama yetkileri kullanabilmektedir.

Kuzey İrlanda’nın ise 1998’de anlaşmanın referandumla kabul edilmesinden sonra Kuzey İrlanda Kanunu ile ana yapısı belirlenmiştir. Kuzey İrlanda’nın Birleşik Krallığın bir parçası olduğu vurgulanan bu kanunla önemli sayılabilecek derecede yasama yetkileri Kuzey İrlanda Meclisi’ne tanınmıştır. 1998 Kuzey İrlanda Kanunu’na göre Kuzey İrlanda Meclisi, İrlanda dışındaki bölgelerle ilgili ve münhasıran merkezin yetki alanında olan ulusal güvenlik vb. konularda karar alamamaktadır. Yine Avrupa Birliği Hukuku ve insan hakları gibi konularda mevzuata aykırı yasama işlemi yapamadığı gibi insanlar arasında politik ya da dini ayrım yapacak faaliyetlerde bulunamamaktadır. Ancak her üç bölgesel yönetime devredilen yetkiler bakımından meclislerce sınırın aşılması durumunda bölgelerle ilgili bakanlar, danışma meclisleri ya da her bölge için özel oluşturulmuş birimlerce bu faaliyetler yasaklama ve benzeri şekilde ortadan kaldırılabilir. Londra Anakent dışındaki yerel yönetimlerin omurgası 2000’de çıkarılan Yerel Yönetimler Kanunu ile belirlenmiştir. Bu Kanun yerel yönetimlere üç farklı modelden birine adapte olmayı zorunlu kılmaktadır. Yine merkezi idare, yerel yönetimlerin işlevlerini yerine getirmede yetersiz kaldıkları durumlarda, herhangi bir yasal düzenlemeye gerek olmaksızın bu işlevleri başka bir yerel yönetim birimine ya da özerk kamu örgütlerine aktarabilmektedir⁴⁸.

5.4.1.4. İspanya’da Yerel Özerklik

Sosyal, demokratik bir hukuk devleti olan İspanya Meşruti bir monarşidir. İspanya Anayasası’na göre İspanya bir federal devlet olmasa da federal devlete benzer

⁴⁸ Alex Carroll, **Constitutional and Administrative Law**, Third Edition, London, 2003, s.11, 20-26.

bölge devleti ya da özerk topluluk devletleri olarak düzenlenmektedir. 1978 İspanya Anayasası da ülkeyi iller ve belediyelerden oluşan özerk bölgeler, özerklikler devleti olarak tanımlamaktadır. 17 Özerk Topluluk ve 2 özerk kentten oluşur. Ortak vatanın bütünlüğü ve İspanyolların bölünmezliği yanında İspanya içinde diğer milletlerin özerklik hakkını ve dayanışmasını kabul etmektedir⁴⁹.

İspanya’da yerel yönetimlerin özellikle bölgesel yönetimlerin gelişimi inişli çıkışlı bir görünüm arz etmektedir. Ulusal ve bölgesel toplulukların özerkliği, 1931’de yapılan belediye seçimlerini müteakip ilan edilmiştir. Zaten 1931 Anayasası da İspanya’yı federal ya da üniter devlet olarak tanımlama yerine bütüncü devlet olarak öngörmüştür. Yine bu Anayasaya göre yerel yönetimler bakımından yasama yetkisi ise bölge parlamentolarına bırakılmıştı. Ancak yerel yönetimlere bırakılan birçok görev Franco iktidarı döneminde kağıt üzerinde kalmıştır⁵⁰.

Son 20 yıldır birçok hizmet ve yetki yerel yönetimlere devredilmiştir. Bu anlamda İspanya’da devletle özerk topluluklar arasında görev ve yetkiler bakımından ilginç bir dengenin kurulduğu söylenebilir. Zira salt İspanya Devletine ait olan yetkilere karşılık salt özerk topluluklarca kullanılan yetkiler ve en önemlisi yasama yetkisi İspanya Devletinde olmasına karşılık bu yasaları genişletici yasama yetkisi özerk topluluklara tanınmıştır. Bir başka ifadeyle temel normlar Devletçe çıkarılmakta tamamlayıcı nitelikte düzenlemeler ise özerk topluluk meclislerine bırakılmaktadır. İspanya’da yerel yönetimler federal devletlerde olduğu gibi hem İspanya Devlet yasalarına hem de özerk topluluk yasalarına bağlıdırlar. Ancak yerel yönetim özerkliği İspanya Anayasası’nda güvenceye alındığından Devlet ya da özerk topluluklarca bu özerkliğin zedelenmesi önlenmeye çalışılmaktadır⁵¹.

Yerel yönetim birimlerinden il ve belediyelerin statüleri ulusal yasa koyucu tarafından belirlenmesine karşılık özerk toplulukların durumu Anayasa ve statüler tarafından belirlenmektedir. Bunun bir yansıması olarak il ve belediyelerin özerkliği daha ziyade idari olmasına karşın özerk toplulukların özerkliği ise siyasaldır. Bu nedenle bazı alanlarda tek başlarına bazı alanlarda ise tamamlayıcı nitelikte yasama yetkileri kullanırlar. Bunun sonucu olarak bölgesel yönetimler siyasal karar merkezleri

⁴⁹ Selin Esen, **İspanya**, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara, Aralık 2004, s.335.

⁵⁰ Ruşen Keleş, **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, Ankara, 1994, s. 60-61.

⁵¹ Nuria Bosch Roca, İspanya’da Yerel Yönetimler (Örgütlenme ve Finansman), (Çeviren: Turgut Kılıçer), **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 60, Sayı: 379, Ankara, Haziran 1998, s. 150-153.

haline gelmişlerdir. İspanya Anayasa Mahkemesi de özerk toplulukların sahip olduğu özerkliği egemenlik olarak kabul etmemekte bunun yerine ulusal sınırlar için de geçerli bir yetki olarak ifade etmektedir.

İspanya’da merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmıştır. Ancak bölgesel yönetimle İspanya arasındaki koordinasyon görevini yürüten bir temsilci vasıtasıyla gözetim ve denetim sağlanmaya çalışılmaktadır. Özerk topluluk üzerinde hukuka uygunluk denetimi uygulanmasına karşın il ve belediyeler üzerinde hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi sağlanmaya çalışılmaktadır. Hukuka uygunluk denetimi merkezi hükümet tarafından Anayasa Mahkemesine gidilmek suretiyle sağlanmaya çalışılmasına karşılık mali konulardaki denetimi Sayıştay ya da bölge Sayıştay’ı yapmaktadır. Yine özerk toplulukların özerkliklerini daraltıcı işlemlere karşı özerk topluluklar, Anayasa Mahkemesine gidebilmektedirler. Belediyeler ve iller aleyhlerine olduklarını düşündükleri merkezi ya da bölgesel yönetim işlemlerine karşı idari yargıya başvurmak suretiyle kendilerini korumaya çalışmaktadırlar.

Türkiye’deki gibi İspanya’da da il sınırlarını esas alan İl Özel İdareleri mevcuttur. İl Özel İdareleri, başkan, meclis üyeleri ve yönetim kurulundan oluşan üç organdan oluşur. Meclis başkanı meclis üyeleri tarafından seçilmesine karşılık meclis halk tarafından seçilmektedir. İkinci yerel yönetim kuruluşu olan belediyeler temel yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiştir. Diğer bir yerel yönetim birimi olarak da birkaç belediyenin bir araya gelerek oluşturdukları birlikleri sayabiliriz. Bu birlikler kendi sorumluluk alanları ve yönetimlerini kendileri belirleyebilmektedirler. İspanya’daki bir başka yerel yönetim birimini ise Özerk Topluluklar oluşturmaktadır. Özerk Topluluklarda başkan siyasal sorumludur ve parlamentoca seçildikten sonra Kral tarafından atanmakla görevi kesinleşir. Özerk topluluk başkanı yerel görevler yanında merkezi idareye ait işlerin topluluk içinde yürütülmesinden de sorumludur⁵².

5.4.1.5. İtalya’da Yerel Özerklik

İtalya’nın bazı bölgelerindeki ekonomik başarının ardından merkezi planlamayla aynı başarının diğer bölgelere taşınması hedeflenmiştir. Ancak merkezi yapı ve

⁵² Atilla Nalbant, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Ankara, 1997, s. 274-278.

planlamanın bu hedefe ulaşmada başarısızlığının ardından merkezi yönetimin yetkisine bırakılan politikaların sorumluluğunun özerk yerel yönetimlere bırakılması için adem-i merkezileşmeye gidilmiştir. Bu amaçla 1960'lerden itibaren anayasal ve kurumsal reformlarla yerel yönetimlerin yetkileri ve özerklikleri arttırılmış ve yine alt düzeydeki yönetimler güçlendirilmiştir. Günümüzde İtalya'da yerel yönetim birimleri de üçlü bir yapı arz etmektedir. Bunlar: bölgeler, iller ve belediyelerden oluşmaktadır⁵³.

İtalyan bölgesel yönetimlerinin özel statüsü ya da olağan bölgeler olmasına göre farklı yetki ve özerklik alanları mevcuttur. Bölgesel meclislerin bu anlamda üçlü yasama yetkilerinden bahsedilmektedir. Bunlar: merkezi yönetimin çizdiği sınırlara tabi olmayan bölgesel meclislerce kullanılabilen münhasır yetki, ikincisi merkezi devletçe asli ya da çerçeve yasaların çıkarılması sonrası bu çerçeve yasaların içeriğini düzenleyen detay ya da uygulama yasalar, bir üçüncü yasama yetkisi ise merkezi hükümetçe çıkarılan yasaların uygulamasını sağlamak amacıyla bölge parlamentolarınca çıkarılacak yasalar⁵⁴.

İtalya'da ikinci yerel yönetim birimi İl'lerdir. İl'leri hem merkezi idarenin targa örgütü hem de yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiştir. İl'lerin üç organı bulunmaktadır. İl Meclisi, İl Giunta'sı ve İl Başkanı'ndan oluşur. İl Meclisi dört yıl için seçilir ve karar organı olarak görev yapar. İl Giunta'sı ise ilin yürütme organı olup başkan, başkan yardımcısı ve üyelerden oluşur. İl idaresinin üçüncü organı İl Başkanı'dır. Meclis seçimleri ile birlikte halkça seçilmektedir.

Üçüncü yerel yönetim birimi ise belediyelerdir. Krallık dönemine kadar uzanan çok uzun bir geçmişi vardır. Belediyelerin üç temel organı vardır. Bunlar Belediye Meclisi, Belediye Giunta'sı ve Belediye Başkanıdır. Belediye Meclisi belediyenin karar organı olup dört yıl için seçilir. Belediye Meclisi Başkanı nüfusu 15 binin altında olan belediyelerde, Belediye Başkanı'nca nüfusu 15 binin üzerinde olan belediyelerde ise en çok oyu olan meclis üyesi ya da bu göreve münhasıran seçilen başkan meclise başkanlık eder. Belediyenin yürütme organı olan Belediye Giunta'sı, Belediye Başkanı ve Belediye Başkanı'nca atanan üyelerden oluşur. Belediye Giunta'sında dört yıl görevde kalmaktadır. Belediyenin bir diğer karar organı olan belediye başkanı halkça seçilir.

⁵³ Stefano Solari, Decentralisation of Competencies and Local Development Agencies, in North-Eastern Italy, **Local Economy**, Volume: 19, No:1, February 2004, s.55-56.

⁵⁴ Nalbant, 1997, s. 263-264.

Belediyeyi temsil eden siyasi sorumluluk sahibidir. Son 15 yılda yapılan reformlarla belediye başkanının yönetsel yetkileri güçlendirilmiş, özerkliği ve gücü arttırılmıştır. Bunun yanında merkezi idarenin bir görevlisi olarak da yasa, yönetmelik ve bildirileri yayınlamak gibi görevleri yerine getirmektedir.

İtalya'daki son adem-i merkezileşme sürecinde merkezi hükümetin fonksiyonları bölgeler, iller ve belediyelere dağıtılmıştır. Bu dağıtımdan belediyeler karlı çıkmıştır. Belediyeler ekonomiyle ilgili düzenleyici ve koordine edici görevleri bölgelerle birlikte yerine getirmektedirler. Özellikle Avrupa Birliği sürecinde Avrupa Yapısal Fonlarından önemli derecede faydalanılmış ve ana kaynak olarak yerel ekonomik gelişmelerde kullanılmıştır. Yine son reformlar çerçevesinde belediyelerin yükledikleri yeni görevleri yerine getirebilmeleri için kendi aralarında birlik kurmaları mümkün hale getirilmiştir. Ancak bazı durumlarda bu birlikler engellenebilmektedir. Yerel yönetimler kendi görev ve yetki alanları içinde referandum yapabilmektedirler. Ayrıca vatandaşlar dernek ve benzeri örgütlerle karar sürecine katılabilmektedirler.

Bölge meclislerince çıkarılan yasalar bölge komiserinin onayıyla yürürlüğe girebilmektedir. Yapılan bu yasaların Anayasaya uygunluğu, ulusal yararlar ve diğer bölgelerle menfaat çatışması olup olmadığı hükümet komiseri vasıtasıyla kontrol edilmektedir. Aykırılık durumunda meclise iade edilir. Aynen kabulü durumunda Anayasa Mahkemesi'ne merkezi hükümetçe götürebilirler. Bölge yönetiminin eylem ve işlemleri konusundaki denetimi ise bölge komiseri başkanlığındaki denetim komisyonunca yapılır. Yine bölgesel organların bariz yasaya aykırı uygulamalar sebebiyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle görevden alınabilmeleri mümkündür. İl ve belediyeler üzerindeki denetim bölgesel bir organ olan ve hukukçu, hâkimler, uzman memurlardan oluşan bölgesel denetim komitesince yapılır. Bu denetim meclis kararları üzerinde salt hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır. Yine belediye ve il organları Anayasa ve yasalarda verilen bazı önemli işler yapmama ya da Anayasaya aykırı işlemler yapmaları durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle fesih olunabilmektedir⁵⁵. Sonuç olarak son yıllarda yapılan reformlarla yerel yönetimlerin özerkliği güçlendirilmiş, vesayet yetkisi hafifletilmiş ve yapılan anayasal reformlarla yerellik ilkesi getirilmiştir.

⁵⁵ Teoman Ünüsan, **İtalya'da Mahalli İdareler**, Dünya'da Mahalli İdareler, Ankara 1999, s. 477-484.

5.4.1.6. Macaristan'da Yerel Özerklik

Macaristan'da yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin hukuki dayanaklara bakacak olursak, 1989 Anayasa değişikliği öncesi Macaristan'da yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedemeyiz. Bu dönemde sadece yerelde değil kamu yönetimi sisteminin tamamında hiyerarşik anlayış ve ilişkilerin baskın olduğu ve bunun gereği olarak yerel meclislerin görevlerinin merkezin kararlarını uygulamak olduğu anlaşılr.

1989 Anayasa değişikliği ise yerel yönetimlere ilişkin önemli hükümler getirmiştir. Anayasanın yerel yönetimleri düzenleyen 9. bölümünde, “yerel yönetimler, yerel kamusal işleri yöneten ve kamu gücünü yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda kullanan özgür ve demokratik birimlerdir (md. 42)” denilerek yerele geniş bir özerklik alanı tanınmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin hakları ve görevlerinin yasa ile düzenleneceği Anayasada ifade edilmiştir. Bu hükümlerin yanı sıra, Macaristan'da yerel özerklik adına önemli bir güvence de tüm yerel yönetimlerin mahkeme kararlarına karşı Anayasa mahkemesine temyize gitme hakkına sahip olmasıdır (md. 43).

Yerel yönetimlerin özerkliğini güvence altına alan Anayasanın diğer bir hükmü ise, Yerel yönetimler yasasının parlamento üyelerinin üçte iki çoğunluk oyu ile çıkarılacak olmasıdır. Yerel yönetimlere tanınan temel haklarda yapılacak sınırlandırmalarda da aynı oy koşulu geçerlidir (md. 44/C). Yani parlamentoda yerel yönetimlerle ilgili olarak gelişigüzel düzenleme yapmak mümkün değildir.

Yerel yönetimlerin zorunlu sorumluluk ve temel yetki alanları Anayasa ve yerel yönetim yasasında açık bir şekilde düzenlenmiştir. Yerel kamusal konularda tam ve ayrıcalıklı yetki yerel yönetimlerindir. Diğer bir yerel yönetim ya da devlet teşkilatı tarafından bu yetkiler azaltılamaz, zayıflatılamaz ve sınırlandırılmaz. Yerel konularda bu garanti verildiği gibi, buna ek olarak yasa, yerel yönetimlere kendilerini ilgilendiren konularda düşüncelerini ifade etme hakkı da vermiştir.

Yerel yönetimler üzerindeki denetim Kamu Yönetimi Ofisleri tarafından, İçişleri Bakanlığı'nın yardımıyla gerçekleştirilir. Yerel yönetimler üzerindeki bu denetim ise sadece hukukilik denetimidir. Yerel yönetimlerin mali denetimi ise Sayıştay tarafından yapılır. Macaristan'da yerel yönetimlerin mali özerkliğine bakacak olursak, yerel yönetimlerin mali özerkliği her geçen yıl artan şekilde sınırlandırılmaktadır. Bu sınırlandırma üç yolla olmaktadır.

İlk olarak merkezi yönetimin yerel yönetim hizmetlerinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak yaptığı düzenlemelerin her geçen gün artmasıdır. Bu şekilde merkezi yönetim bu hizmetlerin yerine getirilişine daha fazla müdahil olmaktadır. İkinci sınırlama ise yerele devredilen görevlerle bu görevlerin yerine getirilmesi için merkez tarafından kendilerine verilen kaynakların aynı ölçüde olmadığı fikridir. Parlamento belediyelere yeni görevler verirken, bu görev için ihtiyaç duyulan mali kaynağın sadece bir kısmını sağlamaktadır. Örneğin: yerel yönetimlerde çalışan memur ve işçilerin maaşları merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ancak yerel yönetimlerce ödenmektedir. Üçüncü problem ise yerel yönetimlerin merkezin kaynaklarına bağımlılığıdır. Belediyelerin en önemli gelir kaynağı merkezden yapılan transferlerdir. Bu transferler 1994'te %75 iken, 2001'de %66 civarında olmuştur. Macaristan'da yerel yönetimlerin gelirlerinin sadece üçte biri öz gelirlerinden oluşmaktadır.

AYYÖŞ perspektifinde Macaristan'a baktığımızda Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında Şartı ilk imzalayan ülkenin Macaristan'dır. Şartın imzalanmasından öncede Macaristan'da Yerel Yönetimler Yasası hazırlanırken en önemli esin kaynağı AYYÖŞ'nin ortaya koyduğu temel değer ve prensipler olmuştur⁵⁶.

5.4.1.7. Türkiye'de Yerel Özerklik

Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin hukuki dayanaklara bakacak olursak Anayasa da ve yerel yönetimlerle -2004 yılına kadar- ilgili yasalarda yerel yönetimlerin özerk olduğuna dair doğrudan bir hüküm göremeyiz. Gerçekten de 1982 Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesi incelendiğinde Anayasa'nın varlık, görev ve gelir bakımından tüzel kişilik olarak tanımladığı yerel yönetimler doğrudan özerk olarak tanımlanmamakla birlikte, “yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına geleceği”, “yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenir” ve “bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” ifadeleri yer alır. Aslında Anayasa'da açıkça yer almasa da yerinden yönetim ilkesi ile kastedilen yerel yönetimlerin merkezin hiyerarşisi içerisinde yer almadığı, bu kurumların yerel özerkliğe sahip olduğudur.

⁵⁶ Bilal Şinik, **Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Ekseninde Örgütlenme Modelleri**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, 2007, ss. 187-191.

2004 ve sonrası “Kamu Yönetimi Reformu” çerçevesinde çıkan yerel yönetimlerle ilgili yasalarda ise yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip oldukları öncelikli olarak ve ilk kez ifade edilmiştir.

Yerel yönetimler reformu çerçevesinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası’nda Büyükşehir Belediyesi’nin tanımı yapılırken “...idari ve mali özerkliğe sahip... kamu tüzel kişisi” denilerek, ilk kez ulusal mevzuatta yerel yönetimlerin özerkliği açık bir şekilde ifade edilmiştir. 5393 Sayılı Belediye Yasası ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası’nda da benzer şekilde bu yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerk oldukları vurgulanmıştır. Yerel yönetim yasalarındaki bu durum AYYÖŞ ile de uyumludur. Çünkü şartın ikinci maddesinde, özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla tanınması ve böylece özerk yerel yönetimlerin hukuki bir dayanağa sahip olması arzulanmaktadır. Böylece zımni olan durura açık hale getirilmektedir⁵⁷.

İÖİ Yasası ile İÖİ’lerinin özerklik alanı genişletilmiştir. Daha önce İl Genel Meclisi’nin tüm kararları Vali onayı ile yürürlüğe girmekte iken yeni yasa ile bu durum değişmiştir. Buna göre Vali’ye sadece hukuka aykırı gördüğü kararları “yeniden görüşülmek üzere İl Genel Meclisi’ne iade” ve “meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurma” gibi yetkiler verilmiştir.

Yerel yönetimlerle ilgili yasalara genel olarak baktığımızda idari vesayet denetimi iki noktadan önemli bir dönüşüme uğramıştır. Birincisi, vesayet denetiminin içeriği daraltılmış ve sadece hukukilik denetimi ile sınırlandırılmış ve yerindelik yönünden vesayet denetimi yapılması uygulamasına son verilmiştir. İkinci olarak ise vesayet denetimi artık önceki sistemde olduğu gibi yerel yönetim işlemi onaya tabi tutma, yürürlüğe girmesini engelleme veya geciktirme şeklinde değil, yargı denetimini harekete geçirme şeklinde algılanmıştır.

Yeni yasaların, idari özerklik alanını değil, mali özerklik alanını da genişlettiği görülmektedir. Özellikle borçlanma ile bütçe ve kesin hesap konularında bu göze çarpmaktadır. İl Özel İdareleri’nde bütçe ve kesin hesap İl Genel Meclisi kararıyla kesinleşir. İçişleri Bakanlığı ya da başka bir makama gönderilmez. Oysa eski yasada bütçe, İçişleri Bakanlığı onayıyla kesinleşmekteydi.

⁵⁷ Örsan Akbulut, Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1, Ankara, Ocak 2007, ss. 26-28.

Türkiye AYYÖŞ'nin birçok ilkesini benimsemiş olmasına rağmen bazı konularda çekinceler koymuştur. Yerel makamları doğrudan ilgilendiren konularda yerel yönetimlere danışılması, yerel makamların kendi iç idari örgütlenmelerini belirleyebilmeleri, yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere danışılması bu çekincelerden bazılarıdır. Türkiye'nin bu önemli konularda çekinceler koymuş olması, yerel demokrasinin gelişmesi yönünde bir eksikliktir. Tüm bunlara rağmen Türkiye yerel yönetimlerle ilgili yasaları çıkarırken en çok gönderme yaptığı kaynaklarından birisi AYYÖŞ'dir.

Ayrıca 2007- 2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında da şarta atıfta bulunularak, “Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, AYYÖŞ’de getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacaktır” denilerek şartın Türkiye'deki yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde rehber olduğu tekrar edilmiştir⁵⁸.

5.5. Avrupa Birliğinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulama Örnekleri

Topluluğun Yeni Yaklaşım Politikası ile sınai mevzuat alanında ortaya konulan temel gerekler, yani insan can ve mal emniyetinin, tüketicinin ve çevrenin korunması, kalitenin temel prensipleri olan tasarım ve uygunluk kriterlerinin yerine getirilmesinde önemli bir yere sahip olmuşlardır. Buna karşın, değişen dünya dinamikleri içerisinde kalitenin, üretim ve hizmetin bütün aşamalarında giderek artan bir şekilde önem kazanması sonucunda ayrı bir strateji ile ele alınması gereğini ortaya koymuştur.

Topluluk seviyesinde ortaya konulan bu ilkeler sonucunda, AT seviyesinde ve ulusal seviyede karşılıklı görüşmeler yapılmış, konu meslek kuruluşları, ticari kurumlar, özel ve kamu sektörleri, sosyal kurumlar ve ulusal yetkililer tarafından ele alınmıştır. AT Komisyonu, yürütülecek kalite programlarının Topluluğun Yeni Yaklaşım ve Belgelendirme alanlarındaki işlemlere etkisini ve yararını açıkça ortaya koyarak, kalite kavramının sadece ihtiyari bir şekilde ele alınmasını önlemiştir.

Uluslararası alanda Avustralya, Kanada, ABD ve AB'nin gelişimi birkaç yıl boyunca değişiklikler gösterse de, Japonya kalite stratejisini hep üstün tutmaktadır. AB'nin gelişimi pozitif olmakla beraber oldukça yavaştır. 1993'ten sonraki eğilimler AB

⁵⁸ Birgül Ayman Güler, 22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 29, Sayı: 246, Ankara, 2006, ss. 111-112.

Komisyonu'nun kalite politikalarını hazırlarken sanayi ve kamu temsilcileriyle çalışmasının bu alandaki etkinliği artırdığını göstermiştir. Bazı kamu kurumları sürekli gelişim çerçevesinde Topluluğun kalite unsurlarını politika geliştirmekte ve ilerletmekte kullanmaya başlamışlardır. Örneğin, Benchmarking uygulaması özel sektör kadar kamu kesiminin ekonomik ya da yasal politikaları alanında kullanılabilir. AB kalite altyapısı 4 temel mevzuat yapısı üzerine kurulmuştur.

Bunlar; - 83/189/EEC Konsey Direktifi: Standartlar ve teknik düzenlemeler alanında karşılıklı bilgi değişimi prosedürü, - 7 Mayıs 1985 Konsey Kararı: Standartlar ve uyumlaştırma alanında Yeni Yaklaşım, - 21 Aralık 1989 Konsey Kararı: Uygunluk değerlendirme alanında Küresel Yaklaşım ve - 13 Aralık 1990 Konsey Kararı, - 22 Temmuz 1993 tarihli 93/465/EEC Direktifi: Uygunluk değerlendirme prosedürlerinin çeşitli aşamalarında kullanılan modüller⁵⁹.

5.5.1. İngiltere’de Toplam Kalite Yönetimi

Yeni Kamu İdaresi modelinin İngiltere’de Thatcher ve Major hükümetleri dönemlerindeki yansıması Yeni Adımlar (Next Steps) adıyla anılmaktadır. 1988’de uygulanmaya konulan program, yönetimde gelişme ve iyileşmenin karşısında duran engelleri tanımlamakta ve yeni yöntemler önermektedir. Yeni Adımlar, siyasi ve icrai sorumlulukların yapısal olarak birbirinden ayrılmasını öngörmektedir. Siyasi sorumluluk, bakanlarda kalmakta, uygulama sorumluluğu ise yeni kurulan yönetim birimlerine verilmektedir. Bu birimlerin başına bir yönetici getirilmekte ve misyonları, performans ölçütleri, hedefleri, kendilerine bir çerçeve belge ile bildirilmektedir. Yeni Adımlar’ı tamamlayan bir diğer çalışma Vatandaş Hakları programıdır. Program, kamu hizmetlerini kamunun beklentileri doğrultusunda bir takım standartlara kavuşturmakta ve bu standartlar karşılanmadığı takdirde de kamunun şikayet haklarını ve yöntemlerini ortaya koymaktadır. Söz konusu programlar İngiltere’de etkililik, kalite ve performans artışı idealinin somutlaşması olarak değerlendirilmektedir.

⁵⁹ Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Kalite Kavramı, AB Politikaları ve Türkiye’deki Faaliyetleri**, Avrupa Topluluğu Koordinasyon Genel Müdürlüğü Yayın No: 48, 1. Baskı, Ankara, Mart, 1999, ss. 36-38.

5.5.2. Almanya’da Toplam Kalite Yönetimi

1990’larda Almanya’ da Helmut Kohl Hükümeti Yeni Yönlendirme Hareketi ve İdea 21 isimli iki programı yürürlüğe koymuştur. Almanya’da kalite yönetiminin temel felsefesi, dört ana düşünceyle özetlenebilir. Bunlar: motivasyonu yükseltmek, desantralizasyon, maliyet muhasebesi ve kurallara değil, sonuçlara odaklılıktır.

Almanya’ da Toplam Kalite Yönetimi’ne ek olarak oluşturulan İdea 21 programı da, kalite çemberleri, yönetici ve çalışanların aktif katılımı ve çalışanların yeni fikirler üretmeleri konusunda sağladığı teşviklerle toplam kalite yönetimi çalışmalarının etkisini artırmıştır. Bu ülkede uygulamaya konan her iki program da takım çalışması ve Toplam Kalite Yönetimi’ni önemli bir yere sahip olmuştur.

5.5.3. Fransa’da Toplam Kalite Yönetimi

Fransa’ da ise Michel Rocard Hükümetince 1988’de kamu hizmetlerinde kaliteyi ve etkililiği artırmaya yönelik Kamu Hizmetinde iyileştirme programı uygulamaya konulmuştur. Uygulamaya konulan bu kamu hizmetlerinde iyileştirme çalışmaları çerçevesinde ana hedefler şunlardır: - Personeli katılımcı yönetim teknikleriyle harekete geçirmek, - Her hizmet için program ve hedefler ortaya koymak ve verimlilik ve sonuçlara göre değerlendirmeyi getirmektir. Fransız hükümeti reform çalışmalarını kamu hizmetlerinde kalite felsefesi paralelinde 1990’lı yıllarda da aynı hızda sürdürmüş ve Fransız Kamu Yönetimi’nin tüm birimlerinde önemli aşamalar kaydetmiştir.

5.5.4. Avrupa Kalite Ödülü

Avrupa Kalite Ödülü, 1991’de Avrupa Kalite Örgütü ve Avrupa Komisyonunun katkısıyla Avrupa Kalite Yönetimi Vakfınca (EFQM) verilmeye başlanmıştır. 1996’da kamu örgütleri için ayrı bir ödül kategorisi oluşturulmuştur. 1997’de operasyonel birimler (fabrikalar, montaj sanayi, satış, pazarlama ve araştırma birimleri) ve küçük ve orta ölçekli işletmeler için de yeni kategoriler açılmıştır. Ödül, bugün Avrupa’nın en prestijli ödülüdür. Avrupa Kalite Ödülü başvuruları, EFQM İş Mükemmelliği Modeli çerçevesinde değerlendirilmektedir. Model, müşterilerin ve çalışanların memnuniyeti ve

toplum üzerindeki etki konularındaki başarının, politika ve stratejilerin, kaynakların ve süreçlerin uygun bir liderlik anlayışı ile yönlendirilmesi ile sağlanabileceği ve böylece iş sonuçlarında mükemmelliğe ulaşılabilceği esasına dayanmaktadır⁶⁰.

5.6. Avrupa Birliğinde Performans Değerlendirme Uygulama Örnekleri

5.6.1. İngiltere’de Performans Değerlendirme

İngiltere’de kamu kesiminde başlatılan yönetsel reformların bir parçası olarak, kamuda performans değerlendirme sisteminde etkinliği artırma amacıyla uygulamaya konulan “esnek ücret” politikaları kapsamında 1.5 milyon kamu çalışanı performansa dayalı ücret sistemi içerisine alınmıştır. İngiltere’de yaşama geçirilen sistemin uygulamaya dönük iki anahtarı olduğu belirtilmektedir. Bunlardan ilki ast-üst arasındaki diyalog kanallarının çokluğu ve yoğunluğudur. Nitekim ikinci ve üçüncü derecedeki personelin her yıl en yakın üstüyle, gelecek yıla dönük olarak görevinin amacını, temel sorumluluk alanlarını, yöneteceği kaynakları ve hedeflerini gösteren bir kişisel sorumluluk planı üzerinde uzlaşmaya varma zorunluluğunun bulunması, bu diyalogu sürekli kılmaya dönük yollardır. Sistemi betimleyen ikinci anahtar faktör ise açıklıktır. Bu açıklık, İngiliz kamu personel sisteminde, astın öznel değer yargılarından bağımsız olarak değerlendirilmesini sağlamakta ve iş tanımı ile verimlilik, başarı, mesleki bilgi ve beceri arasında kişiselleştirilmiş bir bağlantı kurmaktadır⁶¹.

Ekonomisi ve işgücü ile rekabet edebilir, esnek ve yeniliklere açık bir yapıya sahip olması İngiltere’yi bugünkü konumuna taşımıştır. Yerinden yönetime dayalı ücret saptamasına ve örgüt/birey performansı ile ücret arasında iyileştirilmiş bağlara yönelmesiyle esneklik artmış ve İngiltere işgücü piyasası son yıllarda düşük enflasyon ve işsizlik oranlarına kavuşmuştur. Ürün kalitesi, İngiliz şirketlerinin güvenilirliği ve işgücü piyasasındaki esneklik, İngiltere’ye yabancı yatırımları hızlandırmıştır.

⁶⁰ Mehmet Devrim Aydın, **Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi, Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, (Editör: Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen), Ankara: İmaj Yayınevi, 2004, s. 208-214.

⁶¹ Hamza Ateş, Soner Ünal, **Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Uygulanabilirliği Sorunu**, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri, (Editör: Çağdaş Gümüşsuyu, Filiz Kartal ve Diğerleri), Ankara: TODAİE Yayınları, 2003.

İngiliz kamu personel sisteminde personelin değerlendirilmesi, personelin etkili biçimde kullanımına ve personelin yeteneğinin geliştirilmesine temel oluşturan bir işlem olarak görülmektedir. 1985'te İngiltere kamu kesiminde uygulamaya konan yeni değerlendirme sisteminin amacı, personelin terfi potansiyelini ölçmek yerine var olan işteki performansını değerlendirmektir. Bu sistemde değerlendirme yapılırken iş tanımlarıyla, olanak veren durumlarda, değerlendirme sürecinin başında saptanan amaçlar, göz önüne alınmaktadır. Personelin performansı ve terfi potansiyeli ise aynı süreçte, ancak farklı ölçütlere göre değerlendirilmektedir. Değerlendirme sistemi ayrıca personelin eğitim ve gelişme gereksinimlerini de saptamakta ve bunu yaparken de hem personelin hem de kuruluşun bundan karşılıklı yarar sağlamasına özen göstermektedir. Yeni değerlendirme sistemi, ilk uygulamaya konduğu zaman ücretlerin belirlenmesinde kullanılmamıştı. Çünkü bu durumun personel ile üstleri arasında karşılıklı güven bunalımına yol açabileceğinden kaygılanılmıştı.

İngiliz değerlendirme sisteminin belli başlı üç amacı vardır. Birincisi: personelin kendisinden neler beklendiğine ve istenilen sonuçlara ne ölçüde ulaştığına açıklık kazandırarak, personelin yüksek performans göstermesine yardımcı olmaktır. İkincisi: değerlendirme raporlarının önemli bir bölümünü oluşturacağı, değerlendirmeye dayalı ücret sistemine ilişkin kararlar hakkında bilgi edinilmesine yardımcı olmaktır. Üçüncüsü ise kurum ve kuruluşlardaki üst düzey personelin, Personel Yönetiminden Sorumlu Devlet Bakanlığı ve Üst Düzey Personelini Atamalara İlişkin Seçme Komitesi tarafından sevk ve idaresi için nitelikli bilgi sağlamaktır⁶².

5.6.2. Almanya'da Performans Değerlendirme

Almanya'da kamu hizmeti, Devlet memurları ve Kamu personeli eliyle yürütülmektedir. Kamu personeli ise, kendi arasında, büro personeli ve işçiler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır.

Devlet memurlarının istihdam koşulları yasalarla düzenlenmektedir. Devlet memurlarının ücret sistemi de yine Federal Ücret Yasası ile düzenlenmektedir. Bu Yasa,

⁶² OECD-Kamu Yönetimi Çalışmaları, (Çeviren: Çiçek Refik), Ankara: DPT Yayını, 1988, s. 92.

genel olarak Federal Hükümette çalışan tüm devlet memurlarını, eyalet ve yerel yönetimlerde çalışan memurları, hakimleri ve profesyonel askerleri kapsamaktadır.

Liyakat ilkesi, Alman kamu hizmeti yasalarında çok önemli bir yer tutmaktadır. Devlet memurlarının işe alınması, istihdam edilmesi, bir kadroya atanması, görevde yükselmesi veya daha yüksek bir hizmet sınıfına geçmesi ile ilgili kararlarda yetenek, nitelik ve profesyonel liyakat gibi ölçütler göz önüne alınmaktadır. Ancak devlet memurlarının maaşı tam anlamıyla liyakat ilkesine dayanmaz. Söz konusu maaş, ilgili kişiye o göreve uygun bir yaşam sürdürmesi için gerekli desteği sağlamak durumundadır. Dolayısıyla ücret performansına dayanmaz ve devlet memuruna, göreviyle bağdaşan düzeyde güvenilir bir geçim kaynağı sağlamayı amaçlar. Hükümet tarafından saptanan ücret miktarı, o kişinin kendisine verilen görevleri en iyi biçimde yerine getireceği ve kendini tamamıyla devlete adayacağı göz önüne alınarak saptanır. Dolayısıyla devlet memurunun ücreti bulunduğu makama, o makamın önemine ve sorumluluklarına uygun bir yaşamı güvence altına alacak biçimde belirlenir. Bu durumda liyakat, personelin daha yüksek ücret veren bir göreve veya bazı durumlarda bir üst hizmet sınıfına terfi ettirilerek ödüllendirilmektedir.

Ücret yürütülen fonksiyonlarla bağlantılıdır. Fonksiyonlar ve bu fonksiyonların gerektirdiği nitelikler derecelendirilmekte ve kadrolara tahsis edilmektedir. Aynı derecedeki kadrolar da, belirli ücret gruplarına dahil edilmekte ve derecelerine göre ücret skalalarına tahsis edilmektedir. Kamu personelinin ücretleri ise toplu sözleşmeler sonucu saptanmaktadır. Kamu personelinin ücret sistemi, devlet memurlarının ücret sisteminden tamamen farklıdır. Büro personelinin temel ücretleri ile işçilerin aylıkları, toplu sözleşmede işveren tarafından kendilerine verilen işe göre saptanır. Toplu sözleşmede her çeşit iş, bir ücret grubundaki iş tanımına girer. Dolayısıyla bir kişinin yaptığı işe göre dahil olması gerekli ücret grubu toplu sözleşmeden anlaşılabilir.

Toplu sözleşmede geçen ücret hakkı, kamu personelinin iş performansından bağımsızdır. Kamu personeli belirli bir ücrete hak kazandıktan sonra aldığı ücret, ancak sözleşmesinin değiştirilmesi ile veya farklı istihdam koşulları olan bir işe geçmesi ile değişebilir. Bir kişi yüksek ücret skalasına sahip bir işte sürekli olarak değerlendirildiği zaman, bu daha yüksek ücret grubundaki ödeme otomatik olarak kazanılan bir haktır. Kamu personeli, toplu sözleşmede belirlenen bazı durumlarda, iş değiştirmese bile işverene belli bir süre sonunda görevde yükselmeye uygun olduğunu kanıtlarsa, daha

yüksek bir ücret grubuna geçirilebilir. Ayrıca devlet memurlarında olduğu gibi kamu personelinin ücretlerinde de yaş ve hizmet süresi önemli bir rol oynar.

Birçok durumda, devlet memurları ve kamu personeli, normal ücretlerine ek olarak başka ödenekler veya ikramiyeler (Personel, kuruluşu temsil eden bir fonksiyonu varsa (kuruluş ödeneği), zor ya da tehlikeli iş koşullarında çalışıyorsa (polislere ve itfaiyecilere verilen ödenek), işinden dolayı özel yaşamında sınırlamalarla karşılaşlıyorsa (gizli servis ödeneği) almaktadır.⁶³

5.6.3. Danimarka’da Performans Değerlendirme

Danimarka’da merkezi yönetimde geliştirilmekte olan değerlendirme sistemi, hem kurumun hem de personelin karşılıklı yarar sağlamasına öncelik vermektedir. Bu sistemde, personel için yazılı değerlendirme raporları kullanılmamaktadır. Kamu kurumlarında personelin performansını değerlendirmek için yöneticiler ile personel arasında yapılan görüşmeler, her iki taraf için de yararlı olup, değerlendirme tek yönlü bir sistem değildir. Bu görüşmeler, yönetici-personel ilişkilerini geliştirmek ve aynı zamanda geliştirilmesi ve kariyer planlaması için kullanılmaktadır. Danimarka’da yeni değerlendirme sistemleri tüm kamu kesiminde aynı anda uygulamaya konmamış, aşamalı bir yöntem benimsenmiştir. Merkezi personel kuruluşu, kurumlara değerlendirme programı geliştirmelerini tavsiye etmiş ve uygulama yetkisini kurumlara bırakmıştır. Ülkede üst kademe yöneticileri için standart bir değerlendirme sistemi vardır; ancak, diğer dereceler için merkezi olmayan bir yaklaşım uygulanmaktadır. Her kamu kurumunun büyüklüğüne, fonksiyonlarına ve personel yönetim sistemlerine uygun olan değerlendirme sistemlerinin hazırlanmasına özen gösterilmektedir. Esasen Danimarka sistemi personelin performansını değerlendirmekten çok performansı gözden geçirme ve onu iyileştirmeye yöneliktir. Bundan dolayı değerlendirmeye, personel ile üstü arasında karşılıklı güvene dayalı görüş alışverişinden oluşan ortak bir çaba olarak bakılmaktadır. Personel ve üstü arasındaki görüşmelerde, bir amir olarak üstün performansı da tartışılabilmektedir.

⁶³ **Kamu Hizmetinde Ücret Yapısı ve Ücretlerin Tespit Edilmesi**, (Çeviren: Çiçek Refik), Ankara: DBP Yayınları, 1993, s. 45-65.

Danimarka, 1987’de deneme amaçlı olarak, performansa dayalı bir ücret uygulaması başlatmıştır. Ülkedeki tüm merkezi kamu kurumları için bir program, eyalet ve belediyeler için ise benzer bir başka program uygulanmaktadır. Ülkede merkezi yönetimde uygulamaya konan deneme programı ücretlere esneklik getirmektedir. Söz konusu program: - Özel performans için personele ikramiye vermekte, - Bazı personeli işe almak ve işte tutmak için özel ücret artışı sağlamakta, - Performansı ödüllendirmek için veya ücret sınıflandırmasının işe uygun olmadığı durumlarda kadro ücretini yeniden sınıflandırmaktadır. İlgili program, merkezi yönetim içindeki bakanlıkların ve diğer kurumların tüm personelini kapsamaktadır⁶⁴.

5.6.4. Fransa’da Performans Değerlendirme

Fransa’da, ücretler, toplu sözleşmeler sonucu saptanmaktadır. Fransa’da temel ücret, toplam ücretin yaklaşık %80’ini oluşturur. Ayrıca, tüm kamu personeli, içinde bulunduğu kategoriye göre değil de, derecesine veya “meslek grubuna” göre bazı özel tazminatlar almaktadır. En yüksek tazminat, güvenlik güçleri ile hakimlere ödenmektedir. Aynı zamanda, özellikle, personel istihdamında zorluk çekilen meslekler için tazminat ödenmektedir. Bunlar bilgisayar programcısı gibi beceri gerektiren nitelikli mesleklerdir. Ayrıca personele aile tazminatı ve Paris’te çalışanlara temel ücretin %3’ü oranında özel bir tazminat ödenmektedir.

Fransız kamu yönetiminde ücret sistemi, toplu görüşme ve pazarlık sonucu saptanmaktadır. Belli bir ücret sınıfı içerisinde farklılığa izin verilmemektedir. Ancak ilk defa 1990’da toplu görüşme ve pazarlık sonucu imzalanan bir toplu sözleşmede, performansa dayalı ücret olarak yorumlanabilecek bir mekanizma oluşturulmuştur. Bu mekanizmaya göre yöneticiler, olağanüstü performans gösteren veya önemli bir projeye büyük katkısı olan personele ikramiye verebilmektedir. Ancak bu kişiye değil de kadroya bağlı bir ikramiyedir. Fransa’da 1994 yılında kamu yönetiminin düzenlenmesi için “Kamu Yönetimi Rehberi” hazırlanmıştır.

Kamu Yönetimi Rehberi, hükümetin merkezi amaçlarını göstermiştir. Amaç kamu ekonomisinin makroekonomik yönlendirilmesinde, hükümetin rehberlik rolünü

⁶⁴ OECD-Kamu Yönetimi Çalışmaları, s. 93.

güçlendirmektir. Bu rehberliği güçlendirmek için hükümetin sosyal ve ekonomik politikalarının etkinliği ve işlevselliği üzerinde yoğunlaşan bir değerlendirme sistemi geliştirilmiştir. Değerlendirme sistemi, performans yönetimi reformları, parlamentoya verilecek raporların sunum tarzı ve sonuç bilgilerinin içeriğinin geliştirilmesi ile sürmüştür. Hükümet faaliyetleri ile hizmetler ve sonuçlar hakkındaki değerlendirme bilgileri kadar sonuçların etkileri üzerine de yeterli bilgi alınması hedeflenmiştir. Bu çerçevede hükümetin organizasyon yapısı geliştirilecek, hesap verme sorumluluğu sistemi açıkça tanımlanacak, kamu hizmetlerinin kalitesi ve elde edilebilirliği geliştirilecek, kamunun pazar yönelimli fonksiyonları güçlendirilecektir⁶⁵.

5.6.5. İsveç'te Performans Değerlendirme

İsveç'te genel siyasal yapının performans değerlendirme başlatmasındaki arzusu üzerine herhangi bir şüphe olmamıştır. 1990'ların başında hükümet teklifi üzerine Parlamento, kurumların performanslarına dayalı yeni bir bütçe sürecini uygulamaya koymuştur 1993/94'ten itibaren tüm kurumlar bu programa dahil edilmişlerdir.

İsveç'te performans değerlendirme, performans ölçümleri ve raporları için yoğun talepleri içermekte ve tüm kurumları kapsamaktadır. Performans değerlendirmeyi oluşturan reformlar yukarıdan başlatılmıştır. İsveç'te performans değerlendirme konusunda Maliye Bakanlığı bütünsel anlamda sorumluluk sahibidir. Bunun yanında "Ulusal Denetim Ofisi ile İdari Gelişim Kurumu" da performans değerlendirmenin geliştirilmesi konusunda rol üstlenmişlerdir.

Kurumlar ve bakanlıklar arasındaki ilişkiler resmi bir performans sözleşmesine dayanmamaktadır. Sözleşmenin amacı ve hedeflere dayalı düzenli bir diyalog söz konusudur. Performansa dayalı değerlendirme uygulamasından çıkartılabilecek bir sonuç politikacıların hedef belirleme konusunda isteksiz olduklarının anlaşılması olmuştur. Nedeni ise yerine getirilemeyecek hedefler konulmasının riskli olduğu ve bu şekilde yerine getirilmesi gereken hedeflerin büyük kaynaklar gerektiğidir. İsveç'te performans değerlendirmenin zor tarafı politikacıların ilgisini çekmemesidir.

⁶⁵ Onur Öymen, **Geleceği Yakalamak**, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2000, s. 63-67.

İsveç'te Performans Yönetimi alanında uygulama konulan temel ilkeler şunlardır: - Belirlenen amaçlara spesifik hedefler konulmuş ve bu hedefler sayısal olarak hazırlanıp ve hem çıktıları hem de sonuçları kapsamaktadır - Kamusal hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin artırılması için sistematik olarak performans ölçüm metotları geliştirilmiştir etkinlik ve etkililik ölçümleri gittikçe artan bir şekilde uygulamaya girmiştir. Örneğin İsveç Devlet Demiryolları'nın modernizasyonu ile görevlendirilen bir yönetici 5 yıl içerisinde %40 oranında işgücünü azaltmayı başarmış ve kaliteyi yükseltmiştir, - Kamu kurumları arası boşluğun doldurulması için bakanlıklar ve kurumlar arasına idari bir seviyenin konulmuştur. Buna göre; İsveç'te mahkemeler Ulusal Mahkeme İdaresi tarafından, bölgesel ve yerel polis örgütleri Ulusal Polis Kurulu tarafından ve kültürel kurumlar da Ulusal Kültür İşleri Konseyince yönetilmektedir. Bu kurullar tıpkı bir şirket yönetim kurulu gibi çalışmaktadırlar, - Kamu sektörü daha fazla teknoloji kullanmaya başlamıştır, - Kurumlar yıllık raporlarında maliyetlerini ölçmek ve raporlamak için tahakkuk bazlı muhasebe sistemini kullanmak zorunda bırakılmışlardır, - Performans bilgilerinin tümü kamuya açık hale getirilmiştir. Bu durum kamusal kurumlar için daha etkin bir yönetim sağlamalarında oldukça motive edici olmuştur, - Kalite yönetimine de önem verilmiştir⁶⁶.

5.7. Avrupa Birliğinde Stratejik Planlama Uygulama Örnekleri

5.7.1. Barselona Kenti Stratejik Planlaması

Stratejik planlama süreci 1988'de başlamıştır. Sürecin yönelimi yurttaş perspektifinden çok tümüyle iş dünyası perspektifliydi. Barselona 1992 Olimpiyat oyunlarına aday gösterilene kadar Barselona Kent Konseyi ile kentin özel sektörü arasında pek az ilişki bulunmaktaydı. Kentin kamu ve özel sektörünün birbirleri hakkında hem çok az bilgiye sahiptiler, hem de birbirlerine güven duymamaktaydılar.

Planı üretmek için 1988'de kâr amacı gütmeyen, özel bir dernek kurulmuştur. Bu derneğin girişimcileri, Barselona Belediye Meclisi, Barselona Ticaret, Sanayi ve Taşımacılık Odası, ekonomi camiası, Ulusal İstihdamı Teşvik Kurumu, Birlikler,

⁶⁶ Serkan Karabacak, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, Temmuz 1999, ss. 34-38.

Katalonya İşçi Komisyonları, İşçiler Genel Birliği, Barselona Üniversitesi, Barselona Metropolitan Alanı Belediyeler Birliği, Barselona Ticaret Fuarı; Liman Yönetimi ve Serbest Bölge Konsorsiyumu'dur. Anılan paydaşlar Barselona şehirler ağının çeşitli alanlarda gelişimi için uzlaşmaya varmışlardır.

1990'da 1. Barselona Stratejik Planı onanmıştır. Planın amacı Barselona'yı girişimci, sosyal dengesini sağlamış, modern yaşama standartlarına sahip bir Avrupa metropoliteni olarak yeniden inşa etmektir. 1994'te 2. Barselona Stratejik Planı onanmıştır. Planın amacı Barselona Metropolitan Alanı'nın ekonomik ve sosyal büyüme sağlanması ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi ile uluslararası pazarlarda Barselona şirketlerinin pozisyonunu güçlendirmektir. Bunu izleyerek 1999'da 3. Barselona Stratejik Planı onanmıştır. Amacı gelişen bilgi ekonomisinin taleplerini karşılayacak bir kent modeli oluşturmak; üniversiteler ve firmalar arası teknoloji transferini desteklemek, teknoloji ve bilim parkları gibi üst düzey araştırma altyapısı sağlamak ve globalleşen dünyayla Barselona'nın spesifik karakteristik ve kimlik bağını kurmaktır. Bu üç stratejik planlamadan ilki hem kenti modernleştirmek hem de sosyal bölüşümü geliştirmek için kılavuzluk sağlamada diğer iki plana göre yurttaşlar açısından daha çok kapsayıcıdır.

2002'de stratejik plana metropoliten nitelik verilmiştir. Planda referans verilen alan, 36 belediyeyi kapsayan Barselona Metropolitan Alanı haline getirilmiş ve 1. Metropolitan Plan başlatılmıştır. 2003'te 1. Metropolitan Stratejik Plan onanmıştır. Plandaki üç temel strateji; sürdürülebilir ekonomik büyüme, yerel ve sosyal tutarlılıktır. 2005–2007 dönemi için 1. Metropolitan Stratejik Plan yenilenmiştir⁶⁷.

Barselona Stratejik Planlama Birliğinin yaptığı stratejik planlar öncülük etme, yol gösterme amaçlıdır. Stratejik Plan kapsamında çalışma yapan kuruluşlara fon desteği sağlanmaktadır. Merkez idaresi 300 kişilik Genel Konsey tarafından yürütülmektedir. Bu konsey, kent konseyleri gibi katılımcı bir yapıda oluşturulmuştur. Genel Konseyin altında 30 üyeden oluşan Delegeler Komitesi bulunmakta ve icrayı gerçekleştirmektedir. Bu komitenin altında da biri stratejik politikalar üreten ve diğeri de uygulama projeleri üreten iki ayrı yapılanma bulunmaktadır.

⁶⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu II Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu**, Ankara, 2006, s. 19-21.

Barselona Stratejik Planlama deneyimleri sonucu aşağıda belirtilen değişimler yaşanmıştır: - Belediye katılımcı bir kültüre kavuşmuştur. 1988’de durum farklıdır. Deneyimler, Teknik Komisyonların çalışmaları, tartışmalar, sempozyumlar ve Genel Konsey toplantılarının, sonradan genellikle dikkate alınan girişim ve önerilerin tetikleyicisi olduğunu göstermiştir. Bu açıdan bakıldığında plan, paydaşları seferber etme konusunda başarılı olmuştur, - Plan, sosyal ve ekonomik katılımcılara kentsel sorunlarla ilgili sorumluluk üstlenmeleri için baskı aracı olmuştur, - Stratejik Plan, katılımcıların kentin sorunlarından kaçmalarını engellemiştir. Plan, otoriterce alınan kararların işlemediği bir paylaşımlı liderlik alanında gerçekleştirilmiştir. Demokrasilerde değerler ve alışkanlıklar normalde emir verme yoluyla değiştirilmez. Yukarıdan aşağıya dayatılan karar alma süreçleri ve patronluk sistemi uyum ve sosyal değişim konuları söz konusu olduğunda işe yaramaz. - Plan, gerçeklikle ve gelecekle ilgili paylaşılan bir vizyon oluşturarak stratejik değişimlerle ilgili olarak çıkan gerilimlerin azaltılmasına yardımcı olmuştur. - Ütopik ya da anlaşılmaz olduğu düşünülen öneriler somut hale dönmüştür, - Uygulamaya konmuş olan kalemlerin ötesinde yapılan diğer öneriler de yeni bir kent kültürünü teşvik etmiştir. Bu bağlamda, şu anda çok çeşitli sektörlerde somut olarak mevcudiyetini koruyan Kalite Programı önerilerinin yarattığı etkinin altını çizmek gerekir. Ayrıca başka alanlarda da uygulama alanı bulmuş olan Sanayi Paketi’nin sonuçları da aynı şekilde kayda değerdir. - Plan, ekonomik ve sosyal oyuncular arasında bir ortak dil yaratmıştır⁶⁸.

5.7.2. Torino Kenti Stratejik Planlaması

1998’de yaklaşık 30 toplum temsilcisinden oluşan Gelişme Forumu, Belediye Başkanı’nın başkanlığında toplanarak, stratejik planlama sürecini başlatmıştır. Bunu izleyen aşamada çalışma grupları oluşturulmuştur. Bu çalışma gruplarının görevi, stratejik rota ve somut projeleri tanımlamaktır. 6 rota ve 84 eylem; uygulayıcılar, kaynaklar ve uygulama süreleri ile beraber tanımlanmıştır. Plan 2000’de Torino kentsel bütünündeki belediyeler, Vali ve diğer yerel paydaşlarca imzalanmıştır. Planda öne çıkarılan kavramlar arasında uluslararasılaşma, teknoloji, bilgi, yüksek yaşam kalitesi

⁶⁸ Francesc Morata, **Yerel Yönetim ve Yenilikçi Yönetişim: İspanya Örneği, Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, Konferans Bildirileri**, 2004.

yer almaktadır. Torino Metropol Alanının stratejik amaçlarından bazı örnekler şu şekildedir: Torino Metropol Alanını uluslararası sistem ile bütünleştirmek, Metropol alan için yeni bir yönetim oluşturmak, Eğitim ve araştırma çalışmalarını stratejik kaynak olarak kabul edip geliştirmek, Girişimciliği ve istihdamı teşvik etmek, Torino'nun bir kültür-turizm, ticaret ve spor şehri olmasını sağlamak, Şehrin yaşam kalitesini artırmak. Torino Stratejik Planlama örneği İtalya için önemli bir örnektir. Bu katılımlı deneyimde, planda tarif edilen eylemlerin uygulanması için bir izleme-değerlendirme modeli kurgulanmıştır. Plan, küresel ekonomik düzen içinde uluslararasılaşma amacını öne çıkarmaktadır⁶⁹.

5.8. Avrupa Birliği Ülkelerinde e-Devlet ve Uygulama Örnekleri

Avrupa Komisyonu'nca Aralık 1990'da kabul edilen e-Avrupa Girişimi, Avrupa'yı dünyadaki en dinamik ve rekabet gücü yüksek pazar haline getirme amacına yönelik olarak, özellikle internet alanında yeni ekonomi için gerekli altyapıyı kurmayı hedeflemektedir. Üç temel amaç belirlemiştir: - Daha ucuz, ilaha hızlı ve daha güvenli internet; - insan kaynağına yatırımın ve internet kullanımını özendirmek.

Lizbon'da yapılan Avrupa Komisyonu toplantısında, 15 AB ülkesinin Hükümet ve Devlet Başkanları, Avrupa'da gelecek on yılda dünyadaki en rekabetçi ve dinamik bilgi tabanlı ekonomi haline gelmesi hedefini koymuşlardır. Bu hedef Avrupa'nın bir an önce bilgi tabanlı ekonomide, özellikle ile internetin sağladığı fırsatlardan sonuna dek yararlanması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu gerekliliğe yanıt olarak, 19-20 Haziran 2000 tarihinde Feira'da e-Avrupa Eylem Planı kabul edilmiştir,

11-12 Mayıs 2000 tarihlerinde Varşova'da yapılan Avrupa Bakanlar Kurulu, Konferansında, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri, 15 AB ülkesi tarafından Lizbon'da ortaya konulan stratejik hedefi benimsemiş; 15 AB ülkesinin Avrupa'da ortaya koyduğu girişimin bir parçası olma konusunda uzlaşma ve AB'nin politik kararlılığına destek olarak, bu iddialı hedefe ulaşmayı denemek ve bundan yararlanılacak zemini genişletmek amacıyla aday ülkeler olarak kendileri için e-Avrupa benzeri bir Eylem Planı hazırlamaya karar vermişlerdir. Avrupa Komisyonu, Şubat 2001'de Güney Kıbrıs

⁶⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu II Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu**, Ankara, 2006, s. 20-22.

Rum Yönetimi, Malta ve Türkiye' ye, bu ortak eylem planının oluşturulmasında diğer aday ülkelere katılmaları için davette bulunmuştur.

Bu amaçla 2002 tarihine kadar sürecek bir eylem planı hazırlanmış bu eylem planı çerçevesinde özel hedefler ve hedeflere yönelik ölçme kriterleri belirlenmiştir.

Avrupa'daki e-Devlet çalışmalarında her ülkenin sağladığı ilerlemeyi belirlemek ve ülkeler arasında karşılaştırma yapabilmek amacıyla 2001'den itibaren düzenli olarak gerçekleştirilen kıyaslama araştırmalarında, 2001 Şubat ayında üye devletlerce kabul edilmiş olan 20 adet çevrimiçi kamu hizmeti temel alınmaktadır. 12'si vatandaşlara, 8'i iş dünyasına yönelik olan söz konusu kamu hizmetleri şöyle sıralanmaktadır:

- Vatandaşlara Yönelik Çevrimiçi Kamu Hizmetleri: - Gelir vergisi: Bildirim ve değerlendirme, - İş kurumları aracılığıyla iş arama hizmetleri, - Sosyal güvenlik katkısı (sigorta primleri, İşsizlik yardımı, Çocuk yardımı, Sağlık sigortası ve Öğrenci yardımı), - Kişisel belgeler (pasaport ve sürücü ehliyeti), - Araç ruhsatı (yeni, kullanılmış ve ithal arabalar), - İnşaat ruhsatı başvuru, - Polise ihbarda bulunma (örneğin, hırsızlık), - Halk kütüphaneleri (kataloglar, arama araçları), - Belgeler (doğum, evlilik), - Yüksek öğrenime kayıt/üniversite, - Taşınma bildirimi (adres değişikliği), - Sağlıkla ilgili hizmetler (örneğin, farklı hastanelerdeki hizmetlerle ilgili etkileşimli yönlendirme; hastanelerden randevu alma).

- İş Dünyasına Yönelik Çevrimiçi Kamu Hizmetleri: - Çalışanlar için sosyal sigorta primleri, - Kurumlar vergisi (bildirim ve onaylama), - Katma Değer Vergisi (KDV, bildirim ve onaylama), - Yeni şirket kaydı, - İstatistik birimlerine veri iletimi, - Gümrük bildirimleri, - Çevre ile ilgili izinler (raporlama dahil), - Kamu alımları

Yukarıda belirtilen 20 hizmetin özellikleri esas alınarak, e-Devlet kıyaslama araştırmalarında kullanılan aşağıdaki dördü gruplandırma oluşturulmuştur:

- Gelir Getirici Hizmetler: Vatandaşlardan ve işletmelerden devlete gelir akımını içeren hizmetlerdir ki, bunlar, esasen vergiler ve sosyal sigorta primlerinden oluşur (KDV, gelir vergisi, çalışanlar için sosyal sigorta primleri, gümrük bildirimleri).

- Kayıtlar: İdari zorunluluklar nedeniyle kişiler veya nesnelerle ilgili veri kayıtlarına dayanan hizmetlerdir (istatistik birimlerine veri iletimi, yeni şirket kaydı, taşınma bildirimi, araç ruhsatı, doğum ve evlilik belgeleri).

- **Geri Ödemeler:** Vergiler ve primler karşılığında, vatandaşlara ve işletmelere verilen kamu hizmetleridir (iş arama hizmetleri, kamu alımları, halk kütüphaneleri, sosyal güvenlik katkısı, polise ihbarda bulunma, sağlıkla ilgili hizmetler).

- **Ruhsatlar Ve Lisanslar:** devlet dairelerinin bina yapımı, iş kurulması vb. konularda verdikleri izin belgeleridir (yükseköğrenime kayıt, çevre ile ilgili izinler, kişisel belgeler, inşaat ruhsatı başvuruları).

E-Devlet kıyaslama çalışmalarında, öncelikle, yukarıda belirtilen kamu hizmetlerinde çevrimiçi gelişmişlik saptanmaktadır. Çevrimiçi gelişmişlik 5 düzeyde ifade edilmektedir: %0 kabul edilen düzeyde (%0-%25) elektronikleşme hiç yoktur. Birinci düzeyde (%25-%50) sadece etkileşimli bilgiler bulunmakta, herhangi bir işlem yapılamamaktadır. İkinci düzeyde (%50-%75) çevrimiçi indirilebilen formlar bulunmaktadır. Üçüncü düzeyde (%75-%100), çevrimiçi erişilebilen formlar, yine çevrimiçi ortamda doldurulup iletilebilmektedir. Dördüncü düzeyde ise (%100) hizmetler tamamen çevrimiçi sağlanmakta olup, elektronik ortam dışında hiçbir işlem yapılmasına gerek kalmamaktadır⁷⁰.

5.8.1. Belçika'da e-Devlet Yönetim Uygulamaları

Bakanlığın ve medyanın seçim sonuçlarına gerçek zamanlı olarak erişmesini mümkün kılmayı amaçlayan Belçika İçişleri Bakanlığı IBM'in sağladığı teknik altyapıyla, yeni bir hizmet sunmaktadır. Proje kapsamında seçimle ilgili bazı bilgiler yalnızca kamu kuruluşlarının erişimine açılırken, bazı bilgiler sadece medya kuruluşları tarafından erişilecek şekilde, bazıları ise tüm Belçika kamuoyuna sunulmaktadır. Bilgi paylaşımının Belçika mevzuatıyla uyumlu olması sağlanmış bulunmaktadır.

⁷⁰ Esra Çayhan, **Avrupa Birliği ve Türkiye'de e-Devlet Uygulamaları**, Avrupa Birliği Dersleri Ekonomi Politika Teknoloji, (Editör: İrfan Kalaycı), Ankara: Nobel Yayıncılık, Ankara, 2006, ss. 460-462.

5.8.2. Finlandiya’da e-Devlet Yönetim Uygulamaları

Aralık 1999'dan itibaren ülkedeki vatandaşlar akıllı kartlar kullanmaya başlamıştır. Kartın üzerinde Finlandiya Nüfus idaresi tarafından verilen e-Kod bulunmaktadır. Kart, kişilere internet üzerinde sayısal imza olanağı da sağlamaktadır.

Avrupa Bilgisayar Ehliyeti Vakfı (ECDL- European Computer Driving Licence Foundation) uygulamasını (MEB, Üniversiteler, İş ve İşçi Bulma Kurumu ile birlikte) başlatmıştır. Gençlerin internet aracılığı ile parlamento ve belediye meclislerini izleyebilecekleri yapılar oluşturulmuştur.

5.8.3. İspanya’da e-Devlet Yönetim Uygulamaları

İspanya Maliye Bakanlığı, IBM ile birlikte oluşturduğu vergi portalı ile vergilendirme konusundaki bilgilerin internet üzerinden halka sunulmasını, vatandaşların ve şirketlerin vergi beyannamelerini elektronik ortamda doldurarak iletmelerini, vergilerin ve iadelerin elektronik ortamda ödenmesini amaçlamaktadır. Proje İspanya'daki ilk e-Devlet projelerinden biri olarak çok başarılı olmuştur. 2000 yılında, 20.000 büyük firmanın tamamı, 30.000 KOBİ ve 120.000 bireysel vergi mükellefi bu sistemi kullanmaya başlamıştır.

5.8.4. İtalya’da e-Devlet Yönetim Uygulamaları

2001 yılı içerisinde Napoli’de gerçekleştirilen e-Devlet forumu ile İtalya'nın elektronik kimlik kartının tanıtımı yapılmıştır. Kart üzerinde hem kişisel detaylar hem de kişilerin vergi numaraları bulunmaktadır. İtalya'da 5 yıl içerisinde 50 milyon kişinin yeni kartları kullanması hedeflenmektedir.

Venedik Belediyesi IBM, Telecom ve çeşitli teknoloji firmaları işbirliği ile yaratıcı bir akıllı kart projesi başlatılmıştır. “Carta di Venezia” verilen proje ile kullanıcıların kimliği tanınmakta ve ödemeleri değerlendirilmektedir. Venedikliler, özel ve kamu çok sayıda kuruluşun sunduğu hizmetlerden faydalanabilmektedir. Proje, Venedik’te yaşayanların yaşam kalitesinin artmasına katkıda bulunduğu gibi, yatırım yapmayı cazip hale getirdiğinden ekonomik kalkınma olumlu etkileri olmaktadır.

5.8.5. Portekiz’de e-Devlet Yönetim Uygulamaları

Vergi mükelleflerinin işlemlerini kolaylaştırmak ve kağıt üzerindeki işlemleri azaltmak amacıyla mükelleflerin vergi ödemeleriyle ilgili bilgilerini öğrenebilecekleri ve ödeme yapabilecekleri akıllı kart sistemine geçilmiştir. 100.000 kullanıcı ile pilot uygulamaya başlayan sistemde akıllı kartlar kullanılarak ATM’lerden de yararlanılabilecektir⁷¹.

5.8.6. İngiltere’de e-Yerel Yönetim Uygulamaları

İngiltere, e-Devlet stratejisini ilk geliştiren örnek ülkelerden birisidir. Nitekim Aralık 2004 itibariyle İngiltere’de merkezi kurumların internet üzerinden hizmet sunma oranı %99’dur. Ülkenin e-Devlet stratejisi üç bileşenden oluşmaktadır: Bunlar: - Erişim, - e-İş bileşenleri ve birlikte işlerliklidir. Her bileşenle ilgili detaylı eylemler tanımlanmıştır. Erişim bileşenin temelini hizmetlere erişimde birçok teknolojinin kullanılabilmesi oluşturmaktadır.

İngiltere e-Devlet stratejisinde, toplam 42 eylem ortaya konmuştur. Girişimler ve zamanlamaları belirlenirken AB’nin konuyla ilgili hedefleri ve programları dikkate alınmaktadır. Zamanlama çizelgesi 2005 yılı itibariyle kamu hizmetlerinin %100’ünün elektronik ortamda sağlanabilmesi hedefini temel almaktadır.

Ulusal e-Devlet stratejisinde yerel yönetimlerle ilgili bir bölüm de yer almaktadır. Ulusal stratejinin yerel yönetimlere nasıl uyarlanacağı ile ilgili detaylı bilgi “e-Devletin Uygulanması: Yerel yönetimler için Rehber” isimli dokümanda yer almaktadır. Buna ek olarak, “Merkezi-Yerel Bilgi Çağı Forumu” teşkil edilecektir. Bu forum: - Yerel yönetimlerin elektronik hizmet sunum hedeflerini ortaya koyacak, - Yerel halkın ulusal e-Devlet stratejisine katkısı güçlendirecek, - Yerel yönetimlerin ulusal çerçevenin kendi kurumlarında yerel şartları da dikkate alarak uygulanabilirliği konusunda değerlendirmeler sağlayacaktır.

Doğrudan yerel yönetimler için bir e-Devlet stratejisi ise Kasım 2002’de yayımlanmıştır. “E-belediyeler İçin Milli Strateji” adıyla yayımlanan bu belgede

⁷¹ Ali Arifoğlu ve Diğerleri, **e-Devlet Yolunda Türkiye**, Ankara: Türkiye Bilişim Derneği Yayını, Bölüm 3 e-Devlet Dünya’da Neler Oluyor?.

belediye hizmetlerinin merkezi hükümet hizmetleri ile koordineli bir şekilde sunulması ve yerel halkın yönetime daha etkin katılım sağlaması ve belediyelerin daha ucuza hizmet sunmasını hedeflenmektedir. Strateji gereği her belediye meclisi üyeleri arasından bir kişi e-Lider olarak seçilmiş ve bunların siyasi ve teknik kadrolarla birlikte çalışarak kendi yerel yönetimlerinde e-hizmetlerin gelişimini sağlamaları istenmiştir. Yerel yönetimler de 2005 Aralık tarihi itibariyle bütün kamu hizmetlerini sanal ortama taşıma taahhüdünde bulunmuşlardır.

Ulusal e-Yerel yönetim stratejisinin 12 temel hedefi vardır: Bunlar: - Yerel ve merkezi hükümet arasında eşgüdümün sağlanması, - Yerel planlamanın güçlendirilmesi, - İz sürücü projesi 100 adet yerel yönetim biriminin dahil olduğu 25 ayrı projeyi kapsayan bir programdır, - e-Yerel yönetim uygulama projelerinin desteklenmesi, - Liderlik ve insan kaynakları kapasite geliştirme konusunda yerel yönetimlerin desteklenmesi, - Yerel yönetimler arası ortak projelerin desteklenmesi, - Vatandaş odaklı servis tasarımının yapılması, - Yasal ve teknik standartların belirlenmesi, - Kişisel mahremiyet ve bilgilerin paylaşımı konusunda kamu güveninin tesis edilmesi, - Ulusal bilişim alt yapısının oluşturulması, - Bilişim sektörünün teşvik edilmesi ve e-Yerel yönetim çalışmalarına kaynak ayrılması (2001-2006 arası yerel yönetimlere 675 milyon sterlin destek sağlanacaktır)'dır.

Yerel yönetimlerle ilgili diğer önemli bir projede "I&deA" projesidir. Bu proje yerel yönetimlerin gelişmelerine katkıda bulunmak üzere başlatılmıştır. Gelişme ve Kalkınma Ajansının e-Belediyecilik çalışmalarını desteklemekle görevlidir. Bu amaçlar doğrultusunda yerel yönetimlerin koordine edilmesine ve başarılı örneklerin paylaşılmasına aracılık eder. Özellikle yerel yönetimlerin bilgiyi paylaşmalarına ve ortak projeler yürütmelerine, ülke çapında e-Belediyecilik altyapısının oluşturulmasına yönelik projelere öncülük eder. I&deA aynı zamanda, yerel yönetimlerin, merkezi hükümet, tedarikçiler ve diğer sektörler karşısında menfaatlerini korur.

5.8.7. İsveç'te e-Yerel Yönetim Uygulamaları

İsveç bilgi ve iletişim teknolojilerinde dünyanın önde gelen ülkelerinden biridir. İsveç'te yaşayan vatandaşlar ve oturma izni olan tüm yabancıların bir kimlik numarası vardır. Bütün bilgiler tek bir veri tabanında merkezi olarak toplanmaktadır. Kişiyle ilgili

tüm ayrıntılı veriler bu veri tabanında tutulmaktadır. İsveç'te İçişleri Bakanlığı olmadığı için bu verileri vergi daireleri tutmaktadır. Her kurum yetkili olduğu alanlarda bu bilgilere ulaşabilmektedir.

İletişim altyapısı tamamlanmış durumdadır. Bütün kurum ve kuruluşlar kendi intranetlerine sahiptirler. Evlerin %85'inde bilgisayar vardır ve bilgisayar okur-yazarlığı 14 yaş üzeri için %100'dür*. 2004'te evlere ucuz bir aylık bedelle 25 Mb'lık ADSL bağlantısı hizmeti verilmeye başlanmıştır. Parlamentoda e-strateji geliştirme grubu oluşturulmuştur. Bu grup 2020'ye kadar strateji belirleme çalışmaları yapmaktadır.

İsveç'teki tüm belediyelerin kendi e-belediye stratejileri vardır. 2004 ve 2005 yılları için tüm belediyelerin hedefi 24 saat hizmet veren bir yapı oluşturmaktır. Belediye faaliyetleri tümüyle şeffaftır. Belediye meclisinde alınan kararlar, sunulan öneriler web üzerinden yayınlanmaktadır⁷².

5.9. Avrupa Birliği Ülkelerinde Kamu Yönetimi Reformu Örnekleri

5.9.1.Almanya'da Kamu Yönetimi Reformu

Almanya, kamu yönetiminde uyguladığı reformlarda, adım adım değişim stratejisini (Mozaik Teorisi) tercih etmiştir.¹²⁹ 2000 itibariyle 800 adet küçük proje bulunmaktadır. Bu denli çok sayıda girişimin bütünlüğünün sağlanması için 1995'de Federal hükümetçe bir Danışma Konseyi oluşturulmuştur. Konsey uygulamada Yürütme Kuruluna dönüştürülmüştür. Danışma Konseyi politikacılar, bilim adamları yerel yönetimler ve eyalet temsilcileri, sendikalardan gelen temsilcilerden oluşmuştur. Konseyin amacı bürokrasiyi azaltarak daha hızlı çalışan bir devlet yaratmaktır.

1994'te Planlama ve Onaylama Sürecinin Basitleştirilmesi Bağımsız Uzmanlar Komitesi nerelerde basitleştirme yapılabileceği ve hangi kuralların tümüyle kaldırılması gerektiğine ilişkin 100 civarında öneri geliştirerek Bakanlar Kurulu'na sunmuştur. Hükümet tarafından başlatılan bu girişimler yanında, üniversite ve vakıfların da bu yönde çalışmaları olmuştur. Speyer Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma Enstitüsü

* 2002 İstatistikleri

⁷² Ramazan Altınok ve Türksel Kaya Bensghir, **Türk Kamu Yönetiminde e-Dönüşümün Yerel Boyutu**, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I- Reform,(Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), Nobel Yayınevi, Ankara, Eylül 2005, ss. 680-893.

bu alanlarda çalışmalar yürütmektedir. Bertelsmann Vakfı da kamu yönetimi reformu konusunda çeşitli çalışmalar yaptırmaktadır. Almanya'da izlenen adım adım değişim stratejisi gereği, bakanlıkların kendi alanlarında yapılacak reform konusunda bağımsız hareket ettikleri söylenebilir. öncelikle değişim önlemleri 3 aşamalıdır;

- **Kısa Vadeli Uygulamalar:** 1 yıl içinde gerçekleştirilecek önlemleri kapsamaktadır.
- **Orta Vadeli Önlemler:** 4 yıla kadar gerçekleştirilecek önlemleri içermektedir.
- **Uzun Vadeli Önlemler:** 4 yıldan daha fazla sürecek önlemleri kapsamaktadır.
- **Bağlayıcı Öneriler:** Tüm bakanlıklarca uygulanacak olan önerileri içermektedir.
- **Tavsiye Edilenler:** Bu gruptaki önerileri bakanlıkların uygulaması esastır ancak uygulamadıkları takdirde bir gerekçe sunmaları gerekir.
- **İsteğe Bağlı Öneriler:** Bu gruptaki önerileri uygulamaya koyup koymamak bakanlıkların tercihinə bırakılmıştır.

Daha önce kamu yönetiminde hızlı değişim amaçlanıp kaynaklar yönlendirildiği halde, adım adım değişim stratejisinde kamu yönetiminin uzun vadeli bir değişime tabi tutulması amaçlanmaktadır. Bu yaklaşımın en önemli üstünlüğü, doğru zaman ve fırsatlara göre doğru şeyleri yapmaya imkan tanınmasıdır⁷³.

5.9.2. Fransa'da Kamu Yönetimi Reformu

Fransa, idari geleneği çok eskilere giden ve ülkemiz dahil birçok diğer ülkeye bu alanda ilham vermiş bir ülkedir. Bu ülkede 200 yıllık bir merkezi yönetim geleneğinin ardından, 1980'lerde yerinden yönetim politikası benimsenmiştir. Bu kapsamda, bakanlıkların taşra birimleri, seçimle işbaşına gelen bölge idarelerinin ve belediyelerin yetkileri ve kaynakları artırılmıştır.

Performansa ve kaliteye vurgu yapan Fransa, geleneksel yönetim kültürü içinde güçlü kurallara bağlılık konusunda sistemini yumuşatmıştır. 1980'lerde başlayan bir süreç içinde, vatandaş “idare edilen kitle” olarak görme yerine, kamu yönetiminde yurttaşın rolünü artırma ve yönetimi halka yaklaştırma eğilimi güç kazanmıştır.

Yapılan çeşitli uygulamalar sonucunda, Fransa gibi güçlü bir yönetim geleneği olan bir ülkede, tepeden karar alma yerine alt düzeylerde tartışmaya açık bir ortamda

⁷³ Sedat Özcan, **Türk Kamu Yönetimindeki Reform Çalışmalarının Stratejik Yönetim Bakışıyla İncelenmesi**, TODAİE Kamu Yönetimi Lisansüstü Programı, Ankara, Şubat 2004, ss: 84-86.

karar alma ve uzlaşma yoluyla yönetim kültürünün geliştiği gözlenmektedir. Özerk kurumların değerlendirilmesine dayalı hesap verme mekanizmaları geliştirilmektedir.

Taşra örgütleri ile merkez arasında sözleşme yapılması uygulamaları Fransa'da değişimin en belirgin göstergeleri arasında yer almaktadır. Değişik kamu kurumları arasında iletişimi ve işbirliğini sağlamak, deneyimlerini paylaşımlarına ve yeniden yapılanma sürecini uyum içinde götürmelerine yardımcı olmak üzere Fransa da Kamu Personeli ve İdari Reform Bakanlığı aktif rol üstlenmiştir. Maliye Bakanlığı bu süreçte etkili bir rehberlik ve destek rolü üstlenmiştir. Bakanlık bünyesindeki bir birim ve fon aracılığı ile kamu kurumlarında yeniden yapılanma süreci teşvik edilmektedir.

5.9.3. Portekiz’de Kamu Yönetimi Reformu

1974’te kadar otoriter bir yönetim geleneği içinde bir ülke olan Portekiz, bu yıldan sonra demokratik bir siyasi rejim içinde gelişimini sürdürmüştür. Şiddet içermediği için “Karanfiller Devrimi” olarak da isimlendirilen bu geçiş sonrasında, eski siyasi yapı içinde şekillenmiş olan kamu yönetiminin köklü bir yeniden yapılanmaya tabi tutulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yönetim kültüründe vatandaşa pasif bir taraf veya kul/tebaa olarak bakma anlayışının hakim olduğu otoriter anlayıştan, vatandaşa hizmeti esas alan ve vatandaşın beklentilerine dayalı yeni bir kamu yönetimi düşüncesi ve yapısı geliştirme sürecine girilmiştir.

1986’da AB üyeliği Portekiz’in değişim sürecini kolaylaştırmış ve desteklemiştir. AB içinde hızlı ekonomik gelişme ve topluluğun siyasi ve idare kültürüne adaptasyon Portekiz’in kısa sürede kabuk değiştirmesini sağlamıştır.

1974 sonrası iktidara gelen bütün hükümetler kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunu gündemlerine almışlardır. Bu çabaların ana amaçları arasında kamu yönetimine toplum nezdinde yeniden prestij kazandırmak, kamu çalışanlarının koşullarını iyileştirmek, idareyi vatandaşa yakınlaştırmak, aşırı merkezileşmiş yapıyı kırmak, yetkileri halka daha yakın olan birimlere kaydırmak, bürokrasiyi azaltmak, bilgi teknolojilerinin kullanımı dahil yeni yönetim yöntemlerini yaygınlaştırmak, sonuç odaklı ve uygulamada esnekliğe dayalı bir yapıya geçmek yer almaktadır.

İş kurmada tek masa uygulaması, “Bürokrasiyi Azaltma Günü”, kalite ödülleri, hizmetlerin aynı mekanda sunulduğu “Yurttaşlık Çarşıları”, e-Devlet uygulamalarını ve

şeffaflığı artırmaya dönük “Bilgi Parmaklarının Ucunda” türü girişimler bu çabanın ürünleridir. Bu uygulamalar arasında “Bürokrasiyi Azaltma Günü” ilgi çekicidir. On yılı aşkın süredir Ekim ayının ilk Perşembe günü Başbakan konu ile ilgili bir basın toplantısı düzenlemekte, büyük konferanslar tertip edilmekte, başarılı uygulamalar gündeme getirilerek tanıtılmakta, kamu kuruluşlarının gerçekleştirdikleri yenilikleri kapsayan sergiler açılmakta ve başarılı kamu görevlilerine ödüller dağıtılmaktadır.

Vatandaşın bilgi edinme hakkı ve kamuoyu denetimi konusu da oldukça önemsenmiştir. Portekiz, 1997’de benimsediği bir yasa ile “Kim Neden Yararlanıyor” sorusuna kamu kurumlarının cevap vermesini zorunlu kılmıştır. Bu yasal çerçeve içinde, kamu projeleri ve ihaleleri dahil bütün işlemlerin kimlere yarar sağladığı internet ortamında halkın bilgisine sunulmaktadır⁷⁴.

5.9.4. Polonya’da Kamu Yönetimi Reformu

Polonya’da gerçekleştirilen reformlar uluslararası yazında “ani” ya da “şok terapi” olarak adlandırılan türdendir. Bu kapsamda Polonya’da 1989’dan itibaren yapılan reformlar üç ana doğrultuda ilerlemiştir. Reformların birinci ana eksen Batı demokrasileri benzeri birey ve kamu özgürlüklerini kapsayan demokratik hak ve özgürlükler temelinde demokratik bir sistemin temellerinin oluşturulmasıdır. İkinci eksen özel mülkiyete dayalı, piyasa ekonomisi temelinde bir ekonomik sistemin inşa edilmesidir. Bunun için yürütülmeye çalışılan temel politika merkezi planlama ve kolektif mülkiyet doğrultusunda işletilen kamu işletmelerinin özelleştirilmesine dayalıdır. Gerçekleştirilmeye çalışılan reformların üçüncü ana eksen ise siyasal ve ekonomik sistemin yanı sıra yönetim sistemini ulaşılmak istenen politik ve ekonomik hedefler doğrultusunda yeniden yapılandırmaya yöneliktir. Bu kapsamda üçüncü ana eksen olan kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması yerelleştirme reformu temelinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Polonya’da 1989’dan sonra piyasa ekonomisine geçme doğrultusunda reformlar iki dönemde gerçekleştirilmiştir. Birinci dalga 1989-93, ikinci dalga 1997-2000 arasında gerçekleşmiştir. Buna göre kamu yönetimi, sosyal güvenlik sağlık ve eğitim alanlarında

⁷⁴ Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz, TC. Başbakanlık, **Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Ankara, Ekim 2003, ss. 41-47.

gerçekleştirilmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılanması kapsamında bölge-il yönetimlerinin sayısı 49'dan 16'ya indirilirken görev ve işlevleri artırılmıştır. Sosyal güvenlik alanında ise sisteminin açık vererek devlet bütçesine yük olmaması açısından önlemler alınmıştır. Bu kapsamda emekliliğin kapsamı daraltılmış, emeklilik sistemi tek tip olmaktan çıkartılarak üç ayrı emeklilik programı oluşturulmuştur. Bu kapsamda emeklilik sisteminin özelleştirilmesi gerçekleştirilmiş, 1999'da 1 milyar doları aşan aktif yöneten 21 emeklilik fonu kurulmuştur. Ayrıca emekli olma yaşına ilişkin düzenlemeler de gerçekleştirilmiştir.

Polonya'da reformların üçüncü ayağını ise sağlık sisteminin yeniden yapılandırılması oluşturmuştur. Buna göre amaçlanan sağlık sisteminin merkezin sübvansiyonuna dayak ücretsiz bir model olmaktan çıkartılarak hem yerel, hem de sağlık sisteminden yararlanan kesimin katkısına dayak olması amaçlanmıştır. Reformların dördüncü ayağını eğitim reformu oluşturmaktadır. Eğitim reformunun temeli eğitim hizmetlerinin yerelleştirilmesine dayanmaktadır. Bu kapsamda kontluk ve belediye düzeyinde yerel yönetimler eğitim sorumluluğunu yüklenmişlerdir.

Polonya, 2004'te AB'nin son genişlemesi çerçevesinde katılan ülkelerdendir. AB'ye katılım Polonya'nın iç ve dış politikalarını etkileyen önemli bir etken olmuştur. Polonya için AB'ye katılmak Sovyet Bloğundan ayrılmanın bir ifadesi olmanın yanı sıra pek çok siyasetçi tarafından aynı zamanda medenileşme yolu olarak ortaya konmuştur.

5.9.5. İspanya'da Kamu Yönetimi Reformu

İspanya'da merkezi devletin kimi alanlarda yetkilerini özerk topluluklara aktarması süreci devam etmektedir. Örneğin 2001'de üniversitelere ilişkin düzenleme yapma yetkisi ve 2003'te Sağlık alanında düzenleme yapma yetkisi özerk topluluklara devredilmiştir. Yerel yönetimlerin mali özerkliklerini artırıcı bir reform da hükümetin gündeminde yer almaktadır. Söz konusu değişiklikler, merkezi devletin etkisini hem ülke çapında hem de Avrupa Birliği düzeyinde azaltıcı sonuçlar doğurabilecektir.

Merkezi yönetimde çalışan kamu personeli sayısı son beş yıl içinde %34.7 oranında azalmıştır (829.149'dan 541.264'e). Merkezi yönetim, özerk topluluk yönetimleri ve yerel yönetimlerde çalışanların sayısı toplam 2.352.898'dir. Bu da toplam kamu personeli sayısında, son beş yıla göre %3,5'lik bir azalma vardır. Merkezi

yönetim içinde istihdam edilenlerin önemli bir bölümünü bakanlıklarda ve bunlara bağlı kuruluşlarda çalışanlar oluşturmaktadır (235.256 kişi). Bunu silahlı kuvvetler (115.942 kişi) ve emniyet güçleri (112.103 kişi) izlemektedir. Üç yönetim alanı içinde yalnızca özerk toplulukların istihdam ettiği memur sayısında %68'lik bir artış olmuş ve 1.159.952'e ulaşmıştır. Bu artışın, temel olarak sağlık alanındaki yetkilerin ve bununla birlikte, önceden devletin yönetiminde olan hastane, sağlık ocağı gibi sağlık kurumlarıyla, bunların personelinin özerk topluluklara devredilmesinden kaynaklandığı söylenebilir. Yerel yönetimlerde çalışanların sayısı ise 558.785'dir^{*75}.

5.9.6. Danimarka'da Kamu Yönetimi Reformu

Birçok Avrupa ülkesinde fakat özellikle küçük fakat sanayileşmiş ülkelerde (İskandinavya ülkeleri gibi) devlet toplum ilişkisi uzun yıllar farklı düzenlemelerle şekillenmiştir. Örgütlenmiş çıkar grupları, emek pazarı örgütleri ve gönüllü kuruluşlar, devlet-toplum sınırını, politika yapım sürecinde tüm aşamalarda etkileyerek ve gerektiğinde buna politik darbeler vurarak birbirine yakınlaştırmıştır.

Bu süreçten geçen Danimarka'da, son dönemde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecini, "Modernleşme Programı" adı altında 1983'te başlatmıştır. Kullanıcıya ve kamu çalışanlarına odaklanma, sözleşmecilik yöntemlerini kullanma, kamu sektöründe performans yönetimine ve şirket modeline geçme, öğrenmeyi ve denemeyi cesaretlendirme, yeni programın önemli unsurları olarak görülmüştür.

Danimarka'da kamu sistemi, yerinden yönetim esasına dayanmaktadır. Kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünü seçilmiş ilçe yönetimleri yerine getirmektedir. Bu durum reform stratejisinin de özünü oluşturmaktadır. Reformun bir diğer stratejisi ise, performansa dayalı ölçümler ve kıyaslamalar olup, kamu kurumları elde ettikleri performans sonuçlarını birbirleriyle kıyaslamaktadırlar. Performans ve sonuçlara odaklanma konusunda açılımlar sağlayan yeniden yapılanma kapsamında kamu birimleri ile bağlı oldukları bakanlıklar arasında performans anlaşmaları yapılmaktadır.

* 2004 Yılı Verilerine Göre.

⁷⁵ **Kamu Yönetimi İncelemeleri**, Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 1, Ankara, Aralık 2004, ss. 324-327 ve 362-364.

Maliye Bakanlığı altı ayda bir kamuoyu araştırmaları ile vatandaşın memnuniyetini ölçmekte ve elde ettiği sonuçları yeniden yapılanma sürecine yansıtmaktadır.

Ülkede ayrıca kamu hizmetleri reformu sürecinde yerinden yönetim ilkesi temel ilkelere birisi kabul edilmiştir. Performansa dayalı ölçümler ve kamu kuruluşları ile bağlı oldukları bakanlıklar arasında yapılan performans anlaşmaları, YKY uygulamaları arasında dikkat çekmiştir. Burada söz konusu hizmetlerden vatandaşların memnuniyetini artırmak amaç edinilmiştir.

5.9.7. İngiltere’de Kamu Yönetimi Reformu

İngiltere’de kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı 1979’da Margaret Thatcher’in iktidara gelmesi ve değişim konusunda ısrarlı bir liderlik sergilemesi, kamu yönetimi- minde yeni bir anlayışın gelişmesini büyük oranda sağlamıştır. Bu dönemde özelleştirme konusuna güçlü bir vurgu yapılmış, çeşitli kamu kuruluşlarında verimlilik incelemeleri gerçekleştirilmiş ve performans düşüncesini öne çıkaran “Mali Yönetim Girişimi” başlatılmıştır.

1988’de Başbakanlık Etkinlik Birimince hazırlanan “Devlette Yönetimi İyileştirmek için Atılacak Adımlar” adlı bir rapor ile yeniden yapılanma aşamasına geçilmiştir. 1991’de “Kalite İçin Yarış” adı altında başlatılan bir girişim ile bu çabalar hızlandırılmıştır. Yöneticilere esneklik sağlama, politika üreten bakanlıklar ile uygulama yapacak ajansları birbirinden ayırma, bu yeni anlayışta vurgulanan önemli unsurlardır. Uygulama yapan kamu kurumları ise aşağıda sıralanan temel sorular ile işlevsel açıdan gözden geçirilmiştir.

Buna göre: - Bu hizmetin sunulmasına gerek var mı? (yoksa kaldır), - Varsa, bu hizmeti devletin sunması gerekli mi? (değilse özelleştir), - Gerekliyse, devletin sağlayacağı finansman, denetim ve gözetim altında bu hizmet özel firmalara yaptırılabilir mi? (yaptırabiliyor ise hizmeti satın al), - Yaptırılamaz ise yetkili ve özerk bir kamu kuruluşu (uygulayıcı ajans) bu işlevi yerine getirebilir mi? (zorunlu olarak kamu yapacaksa en etkin şekilde yapsın).

1994’te çıkarılan bilgilendirme kanununun 1997’de revize edilerek olgunlaştırılması ile oluşturulan ombudsmanlık modeli yeni kamu yönetimi anlayışında şeffaflığa ve kamuoyu denetimine verilen önemini ortaya koymaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda uygulamacı ajanslar temel birimler olup, merkezi yönetimde çalışanların %90'ı uygulayıcı ajanslarda istihdam edilmektedir. Bu uygulayıcı ajanslar için performans göstergeleri belirlenmekte ve uygulamada esneklik sağlanmaktadır. Bakanlıklar, hedeflerin belirlenmesi ve performans göstergelerinin oluşturulması ile ilgileniyor iken, bağımsız denetim birimleri bakanlıklar adına uygulayıcı ajansları performansla dönük olarak denetlemektedir. Uygulayıcı ajanslar “Yurttaş Şartı” denen belgeler ile sunacakları hizmetleri, bunları hangi standartlarda sunacaklarını taahhüt etmektedir, 1998’de ortaya konan “Önce Hizmet-Yeni Şart” programı ile Tony Blair Hükümeti önceki dönemlerde yapılan yeniden yapılanma çabalarını daha ileri aşamalara taşımıştır.

1999’da Tony Blair hükümeti döneminde yayınlanan “İdarenin Modernizasyonu” adlı beyaz kitap, kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ivme kazandırmıştır. Bu kitap ile ortaya konan uzun vadeli perspektif içinde, kamu yönetimini kolay ulaşılır bir hale getirmek, yurttaşların ve ekonominin ihtiyaçlarına uygun hale dönüştürmek amaçlanmaktadır. Hizmet sunumunda vatandaşın beklentisini esas almak vurgulanmaktadır. Verimli ve yüksek kaliteli hizmet sunumu, yeni teknolojilerin kullanımı, talebin olduğu yerde sürekli hizmet gibi unsurlar içermektedir. Beyaz kitabın yayınlanmasından dört ay sonra, bu kitabı hayata geçirecek bir eylem planı ortaya konmuştur. Program kapsamında ulaşılan sonuçlar değerlendirilmekte ve internet aracılığı ile kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Başbakanlık içinde oluşturulan “Performans ve Yenilikçi Girişim Birimi”, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde koordinasyon ve rehberlik sağlamaktadır. Uygulama ise kurumların kendi içlerinde oluşturdukları ve sivil toplumun da katılımına açık proje ekipleri tarafından yapılmaktadır. Bu uygulamaların yanı sıra tahakkuk esaslı bütçelemeye geçiş, hizmet sunumunda kamu ile özel kesim arasında rekabet oluşturma, personel sistemini yeniden düzenleme, yerel yönetimleri (İskoçya ve Galler) güçlendirme gibi çeşitli konularda adımlar atılmıştır.

İngiltere’de yönetim sürecini başlıca şu alanlarda etkilemektedir: - İngiliz yönetim sisteminde artan oranda merkezileşme görülmektedir. Hükümetler etkili fonksiyonlarını genişletmeyi hatta merkezi yönetimin daha da ötesine götürmeyi istemektedirler. - Aynı zamanda İngiliz yönetiminde artan oranda ademi merkezileşme görülmektedir. Temel faaliyetlerin bir kısmında politika uygulamaları değiştirilmekte ve

strateji politikalarının belirlenmesinde yetki dağıtılmaktadır. - Piyasa rekabetinin etkisiyle kamu iktisadi kuruluşlarının satılmasına dönük yoğun özelleştirme politikaları uygulanmaktadır. - AB'ye giriş Avrupalılaşma sürecini başlatmakta, bu durum politikaların şekillenmesinde önemli etkilerde bulunmaktadır⁷⁶.

5.9.8. İsveç'te Kamu Yönetimi Reformu

Son 25 yılda İsveç kamu yönetimi sisteminde önemli değişiklikler olmuştur. Fakat bu değişimler büyük ve kapsamlı bir planın ürünü değildir. Reformların temeli yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yetki devridir. Sadece yerel yönetimler değil merkezi hükümet teşkilatı içinde yer alan birimler de kendi iç işleyişleri konusunda daha geniş yetkilerle donatılmışlardır. Küçük projeler yoluyla köklü dönüşümler İsveç'te başarılı olmuştur.

Bugün İsveç'te 250'nin üstünde kamu kurum ve kuruluşu bulunmaktadır. Bunların bir kısmında 10 bin civarında çalışan bulunmakta iken, sadece 3 çalışanı olan birimler de vardır. Genel müdürler ve genel müdür yardımcıları 6 yıllık bir dönem için atanmakta ve daha sonra yenilenebilmektedir. Bazı büyük kamu kuruluşlarında yönetim kurulları da bulunmaktadır. 1990'dan bu yana çalışanların sayısı yerel yönetimlerde %14, merkezi yönetimde %12 oranında azalmıştır. Aslında merkezi idaredeki birimlerin çoğundaki azalma daha fazladır ancak üniversiteler ve diğer yüksek öğretim kurumlarında bu dönemde reel olarak artış olduğundan oran %12 olarak gözükmemektedir. Bütçeleme süreci de köklü olarak değiştirilmiştir. Bütçe 25 adet harcama alanına ayrılmıştır. Hükümet her yıl parlamentoya “Bahar Kanunu” adıyla bir taslak sunmaktadır. Bu taslakta gelecek üç yıl için toplu olarak ve gelecek ilk yıl için harcama alanları bazında harcama tavanları belirlenmektedir.

1994'te Hükümet ücretle ilgili kararları ilgili kamu kurumlarının yetkisine bırakmıştır. İsveç'te hükümet kurumları ile özel kesim aynı iş kanunlarına tabidir. Kamu çalışanları ilgili birim tarafından işe alınmakta ve başka bir kuruma geçme hakkına sahip olmamaktadır, işçi-işveren arasında imzalanan sözleşmeler ile kamu kurumu ve kamu çalışanı arasında imzalanan sözleşmeler aynı kurallara tabidir. Her bir kurum ne

⁷⁶ Özer, 2005, ss. 270-282.

kadar kişi çalıştıracağına ve ne kadar maaş ödeyeceğine kendisi karar vermektedir. Atamalar ve terfiler de aynı şekilde kurumun yetki alanındadır.

İsveç'te hükümet kamu kurumlarının merkezden detaylı kurallarla yönetilmesinin etkin olmadığına karar vererek performans yönetimini sisteme uyarlamaya karar vermiştir. Hükümet artık sadece kurumların temel görevlerde odaklanarak bu görevlerin yerine getirilip getirilmediği ile ilgilenmektedir.

Genel müdürler kendi kurumlarını yönetme konusunda önemli yetkilerle donatılmışlardır. Kurumlar bütçede kendilerine ayrılan payın %3'unü gelecek yıla aktarabilmekte ya da gelecek yıldan borç alarak harcayabilmektedirler.

İsveç'in performans yönetimi modeli hükümetin yıllık direktifler yoluyla her kurumun temel amaç ve hedeflerini yayımlamasına dayanmaktadır. Bu direktifte ilgili kurumun hangi bilgileri ilan edeceği de yer almaktadır. Yıllık direktiflerde gerektiğinde kurumun bütçe payını kullanmasına ilişkin sınırlamalar da getirilebilmektedir. Kurumlar bu direktifler doğrultusunda yıllık faaliyet raporlarını yayımlamaktadırlar. Bu yeni sistemle kalite ve sonuçlara yönelik bir yönetim anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Yıllık direktifler hazırlanmadan önce ilgili kurumla görüşmeler olmaktadır, ilgili bakanlar da birimlerin tepe yöneticileriyle yılda en az iki toplantı yapmak zorundadırlar.

İsveç'te kamu yönetimi reformunun bir ayağı da yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir. Bugün yerel yönetimlerinin gelirlerinin % 80'i yerel vergilere ve kullanıcılardan alınan ücretlere dayanmaktadır. Kalan kısım merkezi hükümet tarafından karşılanmaktadır. Reformun diğer bir ayağı da kamusal tekel şeklinde yürütölen bir kısım hizmetlerin rekabete açılmasıdır. Bunlar arasında elektrik dağıtımı, posta ve telekomünikasyon sektörü bulunmaktadır. Rekabete açmaya gerekli düzenleyici kurumlar da oluşturulmuştur⁷⁷.

5.9.9. Hollanda'da Kamu Yönetimi Reformu

Hollanda'dan Delft ve Tilburg örnekleri Avrupa'da ve diğer ölkelerde YKY yaklaşımının önemli uygulama örnekleri olarak kabul edilmektedir. Hollanda 15 milyon nüfuslu bir krallık olarak, üniter yapılı ancak desantralize yönetim sistemine sahip

⁷⁷ Osman Yılmaz, **Kamu Yönetimi Reformu Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Ankara, Şubat 2001, ss. 86-90.

önemli bir Avrupa ülkesidir. Ulusal yönetim, bölgesel yönetim (12 bölge) ve yerel yönetimler (yaklaşık 700 belediye) olmak üzere üç kademeli yönetim yapısına sahiptir.

Yaklaşık 80 bin nüfusa sahip Delft kentinde yapılan reformlar diğer kentlere göre erken başlamış ve başarılı olmuştur. Yönetimsel hizmetler bir bütün olarak düşünülmekte ve bütün sorumluluk bir eşgüdüm merkezine verilmektedir. Her birim kendine yeter bütçeyle desteklenmekte ve sorumluluk verilmektedir.

En önemli reform konularından birisi yurttaş odaklılıktır. İş süreçlerinin etkinliği, ekonomiklik ve verimlilik için yurttaşın ön planda olması amaçlanmıştır. Yurttaş odaklılık ve otokritik temel felsefe olarak benimsenmiştir. Bunun sonucu olarak, yerel hizmetlerde başarı değerlendirmede de en önemli ölçüt yurttaş odaklılıktır. Hem Delft'te bulunan yabancıların, hem de Delft'lilerin sorunlarını öğrenmek amacıyla kamuoyu yoklamaları yapılmakta ve yılda yaklaşık 300 bin gulden harcanarak yurttaş panelleri düzenlenmektedir.

Yurttaşın aktif hale getirilmesi için komşuluk girişimlerinden atölye çalışmalarına kadar birçok yöntemden yararlanılmaktadır. Delft'te uygulanan diğer bir reform da, örgütsel yönetimin desantralizasyonu ve çalışanların motivasyonudur. Süreçlerin karmaşıklığı azaltılarak, sorumlulukları netleştirilerek insanı temel alan bir felsefe benimsenmiştir. Öğrenen organizasyon yaklaşımıyla, çalışanlara geniş bir alan bırakılarak kendilerini geliştirmelerine olanak sağlanmaktadır.

Avrupa'da uygulanan yurttaş odaklı yönetim “Tilburg Modeli” olarak tanımlanmaktadır. Tilburg Modeli, bütçesi saydam olmayan bir yönetimin, demokratik olması söz konusu olamaz ilkesinden hareketle, öncelikle yeni bir bütçeleme tekniği geliştirmiştir. “Contolling” denen bu sistemle bütün akçal konular saydam hale getirildi. Hem yönetim içi, hem de yönetim dışı ilgililere finansla ilgili bilgiler kısa sürede aktarılabilir hale getirildi. Bütün Tilburg yönetimi bir işletme gibi ele alınıp ve üretilen ve sunulan her şey önceliklerine göre sınıflandırılarak ve maliyet hesapları yapılmıştır. Sürekli ve dönemsel raporlarla yerine getirilmesi gereken hizmetler ve ayrılan bütçe kontrol edilmiştir. Bu uygulamalarda önemli başarılar elde edilip ve personel, demokratikleştirme gibi diğer boyutlarla birleştirilerek Tilburg modeli oluşturulmuştur.

5.9.10. Finlandiya’da Kamu Yönetimi Reformu

Finlandiya'da 1960'lardan başlayarak yerel yönetimlere genel sistem içerisinde önemli bir yer verilmiştir. 1960’da yerel yönetimlerin genel bütçeden aldığı pay %6.5 iken, 1992’de %17’ye yükselmiştir. Ekonomik kriz dönemlerinde, krizden çıkış yolu olarak yerel yönetimlere daha fazla yetki aktarımına gidilmiştir. Dolayısıyla Finlandiya'da yönetim reformunun merkezinde yerel yönetimler yer almaktadır.

Reformun stratejisi: - Kamu yönetiminin çağdaştırılması, - Yurttaş katkılı bir düzenleme gönüllülük ve işbirliği ve - Piyasa odaklı bir stratejidir. Bu temel stratejilerin ayrıntılarında, yapılması gereken reformlar için temel noktalar şöyle özetlenebilir;

- **Siyasetçilerin Rolünün Yeniden Tanımlanması:** 1990'larda siyasetçilerin sayısında, karar almayı kolaylaştırmak için önemli bir azalma yaşanmıştır.

- **Örgüt Kültüründe Değişme:** Yerel politikacıların sayısında azalmayla birlikte, yerel karar kurullarında da önemli bir azalma yaşandı. Yaklaşık %40 oranında azaltılan kurullar yapısal reform için önemli bir adım oluşturmuştur.

- **Desantralizasyon:** Yönetim kademelerinde yetkilerin ve sorumlulukların olabildiği ölçüde alt kademelere kaydırılması sağlanmıştır.

- **Uzmanlaşma:** Reformların amacına ulaşması için personelin konusunda çok iyi olması önemli bir amaç olarak benimsenmiştir.

- **Bölgeselleşme:** Yerel hizmet sektörleri oluşturularak bunların belli bölgelerde yoğunlaşması sağlanmıştır.

- **Demokratikleşme:** Reformların amacına ulaşabilmesi için halkın katılımını ve desteğini sağlayacak önlemler alınmıştır.

- **Sonuç Odaklı Yönetim:** Üretkenlik ve etkinliğin sağlanabilmesi için iş süreçlerinin sonunda elde edilen başarıya odaklı bir sistem benimsenmiştir.

- **Kamusal İşletme:** Özel hukuk kurallarına bağlı olarak çalışan yerel yönetim işletmeleri kurulması benimsenmiştir. Ancak, kamusal denetimin sınırlı olması bu tür girişimlerde her zaman eleştiri konusu olmuştur.

Finlandiya'daki bu stratejilerin başarıyla uygulandığı kent Haemeenlinna olmuştur. Kent’te kurul sayısında azalma ve örgütsel dönüşüm oldukça başarılı bir biçimde uygulanmış, 524 üyeli kurullar 279 üyeli karar organlarına dönüştürülmüştür. Demokratikleşme ve bölgeselleşme stratejilerinde birtakım projeler öngörülmüş ve

bunlar uygulanmıştır. Örneğin, konut alanlarında genel bir iyileştirmenin sağlanması, daha iyi bir çevre korumanın sağlanması, etkin ve teknik bir semt yönetimin kurulması ve toplumsal yaşam kalitesi için daha iyi standartların sağlanması gibi projeler uygulamaya konularak başarılı olunmuştur⁷⁸.

5.10. Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye’de Yerellik İlkesi

Avrupa Birliği kurucu sözleşmesi ve sonrasında yapılan düzenlemeler yerel yönetimlerin beklentilerinin çok gerisinde kalmıştır. Avrupa Birliği esas olarak birlik ve üye devletler temelinde iki düzeyli bir siyasal yapıdır. Yerellik ilkesi de Avrupa Birliği’nin üye devletler lehine sınırlanmasını öngörmekte ancak devlet-altı siyasal ya da yönetsel birimlerden hiç söz etmemektedir. Üstelik Kurucu Sözleşmenin 6. md. “Avrupa Birliği, üye devletlerin ulusal kimliklerini gözetir” ifadesiyle devlet-altı yönetsel ya da siyasal düzenlemelerin tamamen üye devletlere ait olduğunu AB’nin bu alana karışmayacağını ortaya koymaktadır. Birmingham Liderler Zirvesi sonuç bildirgesinde “Üye devletlerin kendilerine ait yetkileri ulusal düzeyde nasıl kullanacağına karar vermek üye devletlerin işidir” denmektedir. Amsterdam Sözleşmesiyle kurucu sözleşmeye eklenen Yerellik ve orantılılık ilkelerinin uygulanmasına dair protokol da aynı yaklaşımını sürdürerek 5. md.’de ulusal anayasal sistemlere atıfta bulunmakta, 7. md.’de ise topluluk eylemlerinde ulusal düzeydeki yerleşik uygulamaların ve üye devletlerin hukuk sistemlerinin kuruluş ve işleyiş ilkelerinin gözetilmesini istemektedir.

AB belgelerinde yer alan şekliyle yerellik ilkesi devlet-altı yerel ya da bölgesel birimleri ilgilendirmemektedir. Üye devletlerin yetkilerinin ve eylem alanının AB’nin aşırı müdahalelerine karşı korunmasını öngören yerellik ilkesi, devletlere ait yetkilerin ulusal düzeyde nasıl kullanılacağına dair hüküm içermemektedir. İlkenin dolaylı olarak yerel ya da bölgesel yönetimler yararına işleyebilecek yönü üye devletlerin eylem alanını korumak sureliyle ulusal düzeyde yerel ya da bölgesel yönetimlere bırakılabilecek potansiyel eylem alanını da korumasıdır. Bir başka deyişle, yerel ya da bölgesel yönetimlerin potansiyel eylem alanı Avrupa Birliği düzeyine kaymamakta

⁷⁸ M.Akif Çukurçayır, Dünya’da Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 12, Sayı: 3, Ankara, Temmuz 2003, ss. 10-15.

ulusal düzeyde korunmakta ancak bu potansiyel eylem alanının yerel ya da bölgesel yönetimlere açılması tamamen üye devletlerin yetkisinde olmaya devam etmektedir.

AB’de yerel ya da bölgesel yönetimler yararına işlenebilecek en yakın kavram yurttaşlara yakın yönetim kavramıdır. Maastricht Sözleşmesi’nin hem başlangıç bölümünde hem de genel hükümler bölümünde yer alan AB’de kararların mümkün olduğu kadar yurttaşlara en yakın düzeyde alınması ilkesi, Avrupa bütünleşmesinin şu aşamasında yerel yönetimleri ön plana çıkartabilecek tek kavramdır. Ancak, 1985’te Avrupa Konseyince kabul edilen AYYÖŞ’de da yer alan yurttaşın yakın yönetim ilkesi AB üye devletlerin ulusal kimliğine saygı ilkesi karşısında yerel yönetimler açısından anlamını yitirmektedir. Dolayısıyla yerellik ve yurttaşın yakın yönetim ilkelerinin yurttaşlara ve yerel yönetimlere nasıl yansıtacağı üye devletlerin takınacağı tutuma bağlıdır⁷⁹.

5.10.1. Almanya’da Yerellik İlkesi

Alman Anayasasının 30. Maddesinde, “Anayasada tersi belirtilmiş ve o yönde izin verilmiş olmadıkça hükümet yetkilerinin kullanılması ve devlet işlevlerinin yerine getirilmesi, eyaletlere düşen bir görevdir” denilmektedir. Bu kural özellikle yasama erki yönünden önem taşımaktadır. Anayasa’nın 70/1. maddesinde, “Yetki federal hükümette bırakılmış değilse eyaletlerindir” denilmektedir.

Hem eyaletlerin hem de devletin birlikte kullanmak hakkına sahip oldukları yasama yetkileri, eyaletlerce, ancak bu yetkiler federal hükümetçe kullanılmak istenmediği takdirde kullanılabilir. Federal hükümet bu tür yetkileri değerlendirirken üç ölçütü hesaba katar: - Herhangi bir eyalet parlamentosunca çıkarılan bir yasanın, başka eyaletlerin ya da bir bütün olarak halkın çıkarlarını olumsuz yönde etkilemesi riskinin var olması, - Tüzel ve ekonomik birliğin ve özellikle yaşam koşullarının korunması, Konunun, yalnız bir eyaletin mevzuatı ile düzenlenmesine olanak bulunmaması.

Almanya’da, yerellik ilkesi, yürütme yetkilerine ilişkin olarak kullanılmaktadır. Federal hükümet, eyalet yasalarının uygulanmasına karışmaz. Federal hükümetin kendi yürütme örgütü eliyle yerine getireceği görevler Anayasa’da sınırlıdır. (Posta hizmetleri,

⁷⁹ Canatan, 2001, ss.129-131.

demiryolları, dış politika, merkez bankacılığı, gümrükler gibi...) Yerellik ilkesinin belediyeler ve ilçeler düzeyinde uygulanmasının ayrıntıları, eyaletlerde olduğu gibi ayrıntılı bir biçimde belirlenmiş değildir. Çünkü bunları eyalet yasaları düzenler. Bu yönetimlerin kimi hakları, hem federal anayasanın, hem de eyalet anayasalarının güvencesi altındadır. Bu haklar, yasanın çizdiği sınırlar içinde: - Yerel topluluğu ilgilendiren bütün düzenleyici işlemleri, - Yönetmelik özerkliği ve - Mali özerkliği ilgilendiren haklardır.

Almanya'da, yerellik ilkesine uygulamada da uyulmasını sağlamak üzere, yargının önemli işlevler üstlenmiş olduğu göze çarpar. Örneğin, Alman Anayasa Mahkemesi belediyelerle ilçelerin ilişkileri ile ilgili bir kararında, ilçelere, eşgüdüm sağlama işlevi gerekçe olarak gösterilerek, yeni birtakım görevler verilmesine karşı çıkmıştır. Anayasa Mahkemesi, bu kararında, en alt düzeyde bulunan yönetim basamağının özerkliği ilkesinin çiğnenemeyeceği esasına dayanmıştır. Bunun gibi, Bavaria ve Rhineland Palatinate Yönetim Mahkemesi, ilçe yönetiminin belediyelerden aldığı verginin artırılmasını yasaya aykırı bulmuştur.

5.10.2. Avusturya'da Yerellik İlkesi

Avusturya Anayasası'nın 15/1 maddesi de eyaletlere geniş yetkiler tanımıştır. Ayrıca başka birkaç maddesi ile de eyaletlerle federal hükümet arasındaki ilişkileri ayrıntılı olarak düzenlemiştir. 10. madde, yasama ve yürütme kapsamındaki görevlerden federal hükümetin yetki alanında olanları (maliye, para politikası, yurttaşlar yasası, vb.) göstermiştir. Bu konularla ilgili olarak belediyeler için istisnai kurallar konmuştur. 11. maddede ise hangi konularda yasama yetkisinin federasyonda, yürütmenin ise eyaletlerde olduğu gösterilmiştir. Trafik güvenliğinin sağlanması buna örnektir. Ancak federal hükümet, eyaletlerin yürütme ile ilgili yetki alanına, ülke çapında bir örnek önlemlerin alınması zorunlu olduğu takdirde karışabilmektedir.

12. madde federal hükümetin otomatik olarak yasama yetkisine eyaletlerin ise yürütme ve yasaları uygulama yetkisine sahip bulunduklarını göstermektedir. 13. madde, vergi konularındaki yetki paylaşımının, özel bir federal yasayla belirleneceğini göstermektedir. Bu belediyeler federal hükümetin ve eyaletlerin yasaları ile çizilen çerçeve içinde, yönetsel özerkliğe, her türlü akçal olanaklara sahip olabilen, ekonomik

girişimlerde bulunabilen, bütçesi olan ve vergi koyabilen özerk ekonomik birimlerdir. Belediyeler, kent halkının çıkarlarını, yalnız onları ya da ağırlıklı olarak onları ilgilendiren ve kendi sınırları içinde yerine getirme yeteneğine sahip bulundukları her konuda yetkilidirler. Bu kural Avusturya'da yerellik ilkesi olarak adlandırılmaktadır.

5.10.3. İtalya'da Yerellik İlkesi

İtalya da Avrupa'nın merkeziyetçi geleneği olan devletlerden biridir. Anayasasında 1948'den beri özel bölgeler oluşturulmasına ilişkin bir kural bulunmasına karşın 1970'lere değin yerine getirilememiştir. Öte yandan, İtalyan Anayasası'nda hizmette halka yakınlık ilkesi yer almış değildir. İtalyan kültüründe bu ilke yalnız kilise ile birey arasındaki ilişkiler açısından bir değer taşır. Cumhuriyet'in tek ve bölünmez olduğunu belirten Anayasa'da, devletin yerinden yönetimi özendireceği, devlet hizmetlerinin olabildiği ölçüde yerelleştirileceği yazılıdır.

Ülkedeki yerel yönetim düzeltilmesine karşın türlü yöntemlerle gerçekleştirilen ön denetim sürmektedir. Bölge Meclislerince benimsenen yasaların merkezi yönetimin bir görevlisince onaylanması gerekmektedir. Bunun gibi Belediye Meclislerinin ve İl Genel Meclislerinin kararlarının da, "CORECO" adı verilen bir Bölge Gözetim Komitesi'nce onaylanması zorunludur. Bölge yasaları üzerindeki merkez denetimi, içerik ve biçim yönünden yapılmaktadır. CORECO'nun yapmakta olduğu denetimde ise yasaların hukuk ve biçim yönünden gözetime konu yapılması söz konusudur. Ayrıca bölgelerce alınan her türlü yönetsel önlemlerin, vakit geçirmeden, Bölge Gözetim Komitesi'nin önleyici nitelikteki gözetimine konu yapılması gerekmektedir. Bu komitenin üyeleri bakanlıkların temsilcileridir.

Yerel yönetimlerin kararlarının, bölgelerde veya merkezdeki vesayet organlarınca onaylandığı ya da reddedildiğine rastlanabilmektedir. Bu durumda, yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetimin, olması gereken ölçütlere göre değil fakat vesayet orunlarının takdirine bağlı olarak gerçekleştirilmesi kaçınılmaz olmaktadır.

5.10.4. Fransa’da Yerellik İlkesi

Fransa'da yerinden yönetim reformunun, geleneksel merkeziyetçiliğe bir tepki olarak ortaya çıktığı bilinmektedir. 1976’da kurulan “Yerel Sorumlulukları Geliştirme Komisyonu”, merkezle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümüne özel bir yer vermiştir. Olivier Guichard, yetki paylaşımı için kullanılabilecek bir ölçüt olarak ilk kez yerellik ilkesinden söz edildiği görülür. Olivier Guichard’a göre, ilke şöyle tanımlanmaktadır: “İlke, yetkileri kullanacak en uygun yönetim basamağının hangisi olduğunu aramayı amaçlar. Üst düzeydeki yönetim, yalnızca, alt basamaktaki yönetimlerin, söz konusu yetkileri kendi başlarına kullanma gücünden yoksun olmaları durumunda o yetkilere sahip çıkacaktır. Bu nedenle de, bütün yetkiler yerel yönetimlere devredilmelidir. Bu ilkenin, ulusu oluşturan bütün bireylerin, tüze karşısında eşitliğini sağlamak üzere korporatizmin her türlüüne son veren Fransız Jakobin ve devrimci geleneğine ters düştüğünü öne sürenlerde olmuştur⁸⁰.

5.10.5. Türkiye’de Yerellik İlkesi

Yerellik ilkesi anayasalarımızda yer alan bir ilke değildir. Çünkü yönetimin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını gösteren 1982 Anayasası, ilk bakışta, bu iki yönetim biçimi arasında bir denge sağlamayı amaçlıyor gibi görünse de yasal düzenlemeler ve uygulama, ağırlığın merkezden yana olduğunu açıkça göstermektedir.

Esasen Anayasa'nın 127. maddesinde sözü edilen yerinden yönetim ilkesinin içeriği, kapsamı ve sınırları belirtilmiş değildir. Belediye yasası ve öteki yasalar, en azından, belediyelerin görevleri yönünden listeleme ilkesini, genel yetki ilkesine yeğlemişlerdir. Böylece, yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış olan bütün hizmetleri yerel yönetimlerin yerine getirmesi anlamına gelen yerellik ilkesi ülkemizde benimsenmiş olmaktan uzaktır, denilebilir.

Belediye Yasası'nın 19. maddesinde yer alan ve yasanın kendilerine yüklediği görev ve hizmetleri yerine getirdikten sonra, belediyelerin, o kentte oturanların ortak ve

⁸⁰ Ruşen, Keleş, **Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1999,ss. 38-43.

uygarca gereksinmelerini karşılayacak her türlü girişimde bulunabilmelerine olanak tanıyan kural ise, zorunlu görevlerin hiçbir zaman yerine getirilememesi nedeniyle, işlerlik kazanabilecek durumda değildir. Bu nedenle de bu kuralı görev paylaşımında yerellik ilkesinin yerini tutabilecek bir kural olarak görmeye olanak yoktur⁸¹.

5.11. Avrupa Birliği’nde Yerel Katılım

5.11.1. Fransa’da Yerel Katılım

Fransa’da “Genel Meclis”, “Belediye Meclisi” ve “Bölge Meclisi” üyeleri seçimle işbaşına geleceği Anayasa’da ifade edilmiştir. Ancak diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında Fransa’da genel olarak seçimlere katılımın düşük olduğu görülür.

Fransa’da yerel katılım açısından önemli Anayasal ve yasal güvenceler vardır. Özellikle 2000 sonrası yerel katılımın güçlendirilmesi konusunda önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlardan en önemlisi 2003 Anayasa değişikliği ile gerçekleşmiştir. Anayasaya eklenen bir madde ile seçmenlere yerel yönetimlerin karar organlarının gündemine girmek üzere dilekçe verme hakkı tanınmıştır. Böylece dilekçe hakkı ilk kez anayasada yer almıştır. Ayrıca yerel yönetimlere, alacakları kararlar için yerel referanduma gitme yetkisi verilmiştir.

Bunun yanı sıra özel statülü bir yerel yönetimin kurulması veya teşkilatında bir değişiklik yapılması tasarlandığında, ilgili yerel yönetimlerin seçmenlerine danışılmasına yasa ile karar verilebilir. Ayrıca sınır değişikliklerinde yasa ile öngörülen şartlar çerçevesinde, yerel halkın görüşüne başvurabilirler (AY m.72/1).

Yerel referanduma ilişkin bazı hükümleri de içeren “Yerel Yönetimlerin Özgürlüklerine ve Sorumluluklarına İlişkin Yasa” da 2003’te parlamentoda kabul edilmiştir. Belediyelere tanınan, danışma amaçlı yerel halk oylamasına başvurma hakkı, bütün yerel yönetimlere tanınmaktadır. Ayrıca yerel seçmenin görüşünü almak amacıyla yapılan halkoylamasının konusu, yerel yönetimlerin karar meclislerinin tüm yetki alanını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Yine bu yasada katılımcı demokrasinin

⁸¹ TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması**, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, Ankara, 1992, ss. 63-64.

enstrümanları olarak mahalle konseyleri ve danışma komiteleri ile yerel kamu hizmetleri danışma komisyonlarının güçlendirilmesine ilişkin hükümler getirilmiştir.

Ayrıca Fransa Anayasası'na göre seçmenler, meclis gündemine getirilmesini istediği bir konuya ilişkin dilekçe verebilir. Şartların yerine getirildiği durumda dilekçede bahsedilen konu otomatik olarak meclis gündemine taşınır.

Diğer bir yerel katılım unsuru olan Yerel Gündem 21 çalışmaları Fransa Yerel yönetimlerinde başarılı olarak uygulanmakla beraber hem yerel hem de ulusal uygulama alanı sınırlıdır. Yerel Gündem 21 uluslararası gereklere bir cevap olarak yerine getirilen bir inisiyatif olarak görülmektedir ve çok fazla önemsenmemektedir⁸².

5.11.2. Macaristan'da Yerel Katılım

Macaristan da yerel katılım açısından önemli yasal güvenceler vardır. Yerel seçimlerin yanı sıra yerel referandum da Macaristan Anayasasında düzenlenmiştir (Macaristan Anayasası, m.44).

Dört yılda bir yapılan yerel seçimlere katılım oranı çok yüksek olmamakla birlikte, yavaş bir şekilde artış göstermektedir. Yerel seçimler dışında Macaristan'da yasaların getirdiği resmi katılım mekanizmaları üç türdür. Bunlar, yerel referandum, halkı bilgilendirme toplantıları ve halk inisiyatifleridir. Macaristan'da bazı durumlarda referandum yapılması zorunludur (Örneğin: Belediyelerin birleşmesi ya da ayrılması durumu). Belediye meclisinin herhangi bir konuda zorunlu referandum düzenleme yetkisi vardır. Bununla beraber yasalar; bütçe, yerel vergiler ve belediye meclislerinin organlarının işleyişine ve dağıtılmasına ilişkin konularda referandum düzenlenmesini yasaklamıştır. Yerel referandumun sonucunun bağlayıcı olması ise referandumun değerini arttırmaktadır.

Macaristan'da yerel yönetimlerin yılda en az bir defa halka toplantısı yapması zorunludur (Yerel Yönetimler Yasası md. 13). Toplantının yeri ve zamanı önceden duyurulur ve vatandaşlar yöredeki örgütlerin temsilcileri bu toplantıya yerel çıkarlara ilişkin soru ve öneri getirebilirler. Halk inisiyatifinin fonksiyonu ise yerel seçmenlerin belirli bir oranda çoğunlukla istedikleri konuyu yerel meclisin gündemine getirme

⁸² Canatan, 2006, ss: 301-304

haklarının bulunmasıdır. Macaristan yerel yönetimleri Yerel Gündem 21 çalışmalarının uygulayan ülkelerdendir. Ancak bu konudaki faaliyetler çok zayıf nitelikte ve yerel katılıma etki edecek düzeyde değildir⁸³.

5.11.3. Türkiye’de Yerel Katılım

1982 Anayasası'nda yerel katılımı ile ilgili olarak sadece Mahalli İdareleri düzenleyen 127. maddesinde, yerel seçimlerden bahsedildiğini görürüz. Madde yerel seçimlerin beş yılda bir yapılacağını ifade eder. Diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye’de gerek yerel gerekse genel seçimlere katılım oranlarının yüksek olduğu görülür.

Türkiye’de yerel seçimler dışında Anayasa da düzenlenmiş bir yerel katılım mekanizması yoktur. Bu nedenle Türkiye’de yerel katılımın yasal çerçevesini görmek için yerel yönetimlere ilişkin yasaları incelemek gerekir. 5393 sayılı Belediye Yasası’nın çeşitli hükümlerinde yönetime katılmaya ilişkin çeşitli düzenlemeler görmektedir. Bunlardan bir kısmı daha önceki yasada da varken bir kısmı ise ilk defa hukuki bir düzenlemenin konusu olmuştur.

Yasanın “Hemşehri Hukuku” başlığını taşıyan 13. maddesinde “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir” denilmektedir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır... Belediye hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda “üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır” denilmiştir. Önceki yasada da benzer hüküm olmakla beraber uygulamada gerek bu katılımı sağlayacak mekanizmaların oluşturulamaması gerekse de vatandaşların bu konuda çekimser kalması, madde ile hedeflenen amaçlara ulaşılmasına engel olmuştur.

⁸³ Hajnal György, **Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the Eyes of the Public**, (Editor: Pawel Swianiewicz) Public Perception of Local Governments, Budapest, LGI, 2001, ss. 131-145.

Yerel yönetime katılım olanaklarını genişleten mekanizmalardan birisi de yerel referandumdur. Pek çok ülkede Anayasal dayanağa sahip olan bu kuruma (Macaristan, Fransa, İtalya, Belçika, Polonya gibi), Türkiye Anayasası'nda yer verilmemiştir. Belediye Yasasında ise oldukça sınırlı birkaç alanda uygulanmak üzere referandum kurumuna yer verilmiştir. Bunlar köyün belediyeye dönüşüm isteği üzerine yapılan referandum (5393 Sayılı Belediye Yasası m. 4) ve köy ve belde katılmaları ve birleşmelerine ilişkin yapılan referandumlardır (5393 Sayılı Belediye Yasası m. 8).

Buna benzer bir şekilde, yeni yasalarla Belediyelere ve İl Özel İdareleri'ne, verilen hizmetlerle ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma yetkisi verilmiştir (Belediye Yasası, m. 15; İl Özel İdaresi Yasası, m.7)⁸⁴.

Belediye yasasında yer alan katılıma ilişkin bir hüküm ise ihtisas komisyonlarıdır. Yerel katılım için önemli olan nokta, mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili STK temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmeleri ve görüş bildirebilmeleridir. Ayrıca yasa, bu komisyonlarda uzman kişilerden yararlanılabileceğini de hükme bağlamıştır⁸⁵.

Türkiye'de yerel katılım sağlanması için diğer organizasyonlar ise Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyi çalışmalarıdır. Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde söz konusu organizasyonlara ayrıntılı olarak değinilecektir.

5.12. Avrupa Birliğinde İnsan Kaynakları Yönetimi

İnsan kaynakları yönetimi kavramı terminoloji boyutuyla Amerikan patentlidir. Ancak son yıllardaki popülaritesini Japon sisteminin yeni bir çalışma ilişkileri modeli olarak yükselişinden almaktadır. Geleneksel insan kaynakları yönetimi teknikleri, işgücü tedariki, seçimi, performans değerlendirmesi, ödüllendirme ve eğitim olarak algılanmaktadır. Japonların sisteme yaptığı katkıları daha çok mikro düzeyde çalışan

⁸⁴ Ömer Anayurt, **Referandum Demokrasisi Sürecinde Türkiye'de Referandumsuz Yerel Demokrasi**, Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), Ankara: Nobel Yayın, Ekim 2007, s.30-32.

⁸⁵ **Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği**, Resmi Gazete: 09.10.2005. Sayı: 25961.

yönetici ilişkilerini düzenleyici ve işbirliğini teşvik edici direkt üretim sürecini ilgilendiren mekanizmaları kullanması ile sistem derinlik kazanmıştır.

AB’de ise görülen farklılıklar standart bir sistemin uygulanmasını sınırlamaktadır. Ancak son yıllardaki ekonomik ve finansal bütünleşme girişimleri beraberinde benzer eğilimlerin değişme sürecini kurumlar açısından kaçınılmaz kılmaktadır. Diğer taraftan Amerikan ve Japon çokuluslu işletmelerinin AB içindeki yatırımlarının yeni stratejiler belirlemesi gündeme gelebilecek, AB tarzı insan kaynakları modeline değişik bir boyut katılabilecektir.

AB’de insan kaynakları yönetiminin uygulanması daha farklıdır. Buradaki uygulamada endüstri ilişkileri aktörlerinden olan sendikalar dışlanmamakta ve insan kaynakları yönetimi tekniklerinin endüstri ilişkileri mekanizmalarına paralel gelişmektedir. Yapılan araştırmaların birçoğunda insan kaynakları yönetimi uygulamalarında sendikaların konsensüsü aranmaktadır. AB ülkelerinde henüz ortak bir insan kaynakları yönetim modeli oluşturulamamıştır. Birleşik Avrupa özlemi tüm alanlarda olduğu gibi insan kaynakları yönetiminde de ortak politikalar oluşturma isteğini oldukça güçlendirmektedir. Ancak birlik dahilindeki ülkelerde, insanların veya kurumların içindeki karar mekanizmalarının konulara, olaylara bakış açıları farklıdır. Ekonomik gelişmelerden kaynaklanan küresel yönetim sayesinde oluşan çeşitli birliklerden birisi olan Avrupa Birliğinin temeli de ekonomiye dayanmaktadır. Böyle olduğundan AB’deki insan kaynakları yönetimi de finansal anlayıştan önemli ölçüde etkilenmektedir. İnsan kaynakları yönetimi anlayışının kurumlarımızda yer almasıyla sorumluluk ve karar mekanizmaları açısından dört durum karşımıza çıkmaktadır.

Bunlar: - Tepe yönetimle birleşmiş bir insan kaynakları yönetim departmanı, - Tepe yönetim, - İnsan kaynakları yönetim departmanı ile birleşmiş bir tepe yönetim ve Bağımsız bir insan kaynakları yönetim departmanı.

Bu farklı yaklaşımlara rağmen son 10 içinde insan kaynakları yönetimi giderek önem kazanmış olup, AB’de dahil ülkelerde yakın bir gelecekte endüstri ilişkileri konu başlığının yerini alacağı düşünülmektedir.

AB’de insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi için üzerinde durulması gereken önemli noktalar şunlardır: Sistemli ve planlı eğitim yaklaşımları izlenmesi, Sürekli bir gelişme politikasının benimsenmesi, Sürekli öğrenen bir örgüt kurulması ve

sürdürülmesi ve - Yönetim geliştirmeye ve kariyer planlamasına özel bir ilgi gösterilmesidir⁸⁶.

5.12.1. İngiltere’de İnsan Kaynakları Yönetimi Sistemi

İngiliz insan kaynakları yönetiminde personelin değerlendirilmesi, personelin etkili biçimde kullanımına ve personelin yeteneğinin geliştirilmesine temel oluşturan bir işlem olarak görülmektedir. Yıllık değerlendirme, İngiliz kamu personel sisteminin uzun yıllardan beri önemli bir özelliği olmuştur. Bununla birlikte değerlendirme sistemi son yıllarda gözden geçirilmiş, kamu kurum ve kuruluşlarının çoğunda uygulanmaya başlanan yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Söz konusu düzenlemelerde kamu kesiminde başlatılan yönetsel reformların da baskısıyla, yükselmelerden ayrı olmak üzere performans düzeyinin belirlenmesine ağırlık verilmiştir.

Yeni sistemin belli başlı özellikleri şunlardır: - Performansın yıllık olarak değerlendirilmesi, - Değerlendirme sonuçları hakkında personelin bilgilendirilmesi, böylece sisteme açıklık getirilmesi. - Değerlendirmenin daha önce üzerinde personelle uzlaşmaya varılmış bir iş tanımına göre yapılması, - Personelin en yakın üstüyle bir uzlaşmaya vardıldıktan sonra gelecek yıl için özgül hedefleri ve öncelikleri içeren bir iş planı hazırlaması ve sunması, - Yükselmeye yeterliliğin düzenli değerlendirilmesi, - Kabule değer performans ve yükselmeye yeterlilik düzeylerini belirlemekte yararlanılan ölçütlere açıklık ve nesnellik getiren bir derecelendirme ölçeği oluşturulması, - Personelin eğitimi ve geliştirilmesi konusunda yıl sonunda değerlendirici ile astı arasında yapılacak bir değerlendirme görüşmesine olanak kazandırılması.

Yeni sistem değerlendirme konusunda kamu kesimi dışındaki uygulamalar üzerinde yapılan geniş çaplı araştırmalar, kurum ve kuruluşlarla ve personel sendikalarıyla yapılan danışmalar sonucunda oluşturulmuştur. En yakın üst ile astı durumundaki personel arasında bir uzlaşmaya varıldıktan sonra hazırlanacak ve sunulacak gelecek yıl iş planı ise hem hedefler ve öncelikler üzerinde daha yoğun biçimde odaklaşılmasını hem de iş hakkında ast ve üst arasında daha etkili bir iletişimin sağlanmasını amaçlamaktadır.

⁸⁶ Chris Hendry, **The Single European Market and the HRM Response Human Resource Management in Europe Perspectives 1990’s**, Routledge Publisher, s. 101.

Üst düzey yöneticileri için performans ve potansiyel değerlendirmesi sisteminin üç amacı vardır. İlki, personelin kendisinden neler beklendiğine ve istedik sonuçlara ne ölçüde ulaştığına açıklık kazandırarak, personelin yüksek performans göstermesine yardımcı olmaktır. İkincisi, değerlendirme raporlarının önemli bir bölümünü oluşturacağı, performansa dayalı ücret sistemine ilişkin kararlar hakkında bilgi edinilmesine yardımcı olmaktır. Üçüncüsü ise kurum ve kuruluşlardaki üst düzey personelinin, Personel Yönetiminden Sorumlu Devlet Bakanlığı ve Üst Düzey Personelini Atamalara İlişkin Seçme Komitesi tarafından sevk ve idaresi için nitelikli bilgi sağlamaktır.

Personelin nitelikleri ve yetenekleri hakkında ayrı olarak yapılan değerlendirmelerin açık olması, kurumların takdirine bırakılmıştır. Şayet bu konuda kapalılık ilke olarak benimsenmişse, o takdirde bu tür değerlendirme sonuçları yıl sonu görüşmelerinde de açıklanmamaktadır. Açıklık söz konusu ise görüşme sırasında performans raporu ile birlikte bu değerlendirmeler üzerinde de durulabilmektedir. Ayrıntıların açıklanması, kurumun benimsediği uygulamaların ışığında yıllık görüşmeleri yöneten değerlendiricinin takdirine bırakılmıştır⁸⁷.

5.13. Avrupa Birliğinde Yönetici Yetiştirilmesine Yönelik Stratejik Uygulamalar

Bu konuya gösterilen ilgi derecesi ve yaklaşım türleri açısından farklı uygulamalarla karşılaşılmaktadır. Kimi ülkelerde yönetici yetiştirilmesi, personel sisteminin doğal sonucu olarak sistemli olarak ele alınmıştır. Kimi ülkelerde ise ihtiyaç derecesine göre konuya değişik ölçütlerde ilgi gösterilmektedir.

5.13.1. İngiltere’de Yönetici Yetiştirilmesine Yönelik Stratejik Uygulamalar

Özel bir “yönetici sınıf” düşüncesi, bu ülkede öteden beri benimsenmiştir. Bu sınıf, üst düzeydeki yönetim işlevlerini yerine getiren seçkin bir gruptur. Bu grup, genel yönetici tipinin en iyi bir örneği olarak gösterilebilir.

⁸⁷ Doğan Canman, **Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1993, ss. 77-79.

İngiliz sistemi, temelde yöneticilerin, hizmet içinde ve iş başında yakın gözetim ve denetim altında bir tür yaparak öğrenme yöntemiyle yetiştirilmesini benimsemiştir. Son yirmi yılda ise (70'lerden itibaren) okul tipi eğitime doğru eğilim artmıştır. Bu durum özellikle Fulton Komisyonu'nun önerilerinden sonra ortaya çıkmıştır. Fulton Komisyonu yönetici sınıfa giriş biçiminin değişmesini, üst kademe yönetim konumlarının, bilimsel, teknik ve diğer meslek mensuplarına da açılmasını, yönetici adaylarının yetiştirilmesi için özel bir yöneticilik okulu açılmasını önermiştir. Bu öneriler 1970'den itibaren uygulamaya konmuştur. Buna göre yapılanlar şunlardır;

- **Yönetim Hizmetleri Grubu:** Yönetici sınıf yerine yönetici, icracı ve büro hizmetlerini içeren bir grup kurulmuştur. Bu gruba yeni üniversite mezunları ve belli düzeydeki büro ve icra sınıfı mensupları yarışma sınavlarıyla alınmıştır. Bugünkü uygulamada bu gruba her yıl üniversite mezunu ve halen hizmette olan kamu görevlilerinden aday alınmaktadır. İlk dört yıl içinde bunların 1/3'i yöneticilik konumlarına, 2/3'si de daha alt düzeydeki icra konumlarına yönlendirilmektedir.

- **Yöneticilik Okulu:** Yönetici adaylarını yetiştirmek üzere 1970'de açılmış ve üç merkezde (Londra, Sunningdale ve Edinburg) eğitime başlamış bir okuldur. Okulda yönetsel stajyerler için uygulamakta olan eğitim programları on iki modülden oluşmaktadır. Bu programa hızlı yükselenler eğitim programı denmektedir ve yönetsel stajyerlerin en çok altı yıl içinde tamamlanmaları zorunludur. Program üç aşamalıdır. İlk Yönetime Giriş Modülleri, ikincisi Temel Modüller, üçüncüsü ise Kaynak Yönetimi Modülleri bulunmaktadır. Modüler sistem planlanırken, stajyerlerin bölümlerindeki görevleriyle alacakları eğitim arasında ilişki kurulmuştur. Kurumda çalışma ile eğitim bir arada yürütülmektedir. Buna sandviç eğitimi de denmektedir.

5.13.2. Fransa'da Yönetici Yetiştirilmesine Yönelik Stratejik Uygulamalar

1945 yılından beri okul tipi öğrenime ağırlık veren yüksek yönetici yetiştirme sistemidir. Ulusal Yüksek Yöneticilik Okulu 1945'te kurulmuştur. Okul yönetim sistemi içinde yer alır. Okul, yüksek yönetici adaylarını, yeni üniversite mezunları ve hizmetteki kamu görevlileri arasından yarışma sınavı ile seçer ve yetiştirir. Giriş sınavları üç ay sürer ve yazılı, sözlü, bedensel yetenek sınavlarından oluşur. Her yıl yaklaşık 2200 aday arasından 140 kişi okula alınır. Okula girenlerin büyük bir

bölümünü Paris'teki Siyasal Bilgiler Enstitüsü çıkışlılar oluşturmaktadır. Öğrenim süresi, kuramsal ve uygulamalı (stajı da içerir) olmak üzere 28 aydır. Öğrenciler, aylık olarak Başbakanlık bütçesinden belli bir ücret alır. Öğrenimin ilk yılı staj dönemi olup adaylar Valiliklere ya da Büyükelçiliklere gönderilir. Bu staj yaparak öğrenmenin iyi bir örneğidir. İkinci yıl Okul'a dönülür.

Bu yılın bir bölümü, özel kesimdeki endüstri kuruluşlarında ya da İktisadi Devlet Teşekküllerinde çalışarak geçirilir. Adaylar öğrenimleri süresince türlü değerlendirmelere tabi tutulur. Öğrenimdeki başarı derecesi, adayı kurum ve meslek seçmekte tercihli duruma getirir. Okul'daki çalışma yöntemi, grup tartışması ve seminer çalışmasıdır. Kuramsallıktan olanak ölçüsünde kaçınılır. Daha çok uygulamaya dönük eğitim verilir. Mecburi hizmet süresi 10 yıldır. Mecburi hizmeti kabul etmeyenler, iki yıllık aylığının tutarını tazminat olarak devlete ödemek zorundadır. Özel kesim kuruluşları okul mezunlarının bu tazminatını üstlenip onları istihdam ederler. Bu okul mezunlarının nitelikleri şöyle belirtilmektedir: Stilde modern, disiplinde pragmatik, eylemlerinde plancıdır. Orta gelir gruplarına dayanır. Kırtasiyeciliğe karşıdır. Kamu hizmeti ve ekonomik gelişme kavramları temel itici güçleridir⁸⁸.

5.14. Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği

Yerel özerkliğin temelini oluşturan mali özerklik konusuna AYYÖŞ'nin 9. maddesinde değinilmiştir. Bu madde'de yerel yönetimlerin ulusal ekonomik politika çerçevesinde, serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynağa sahip olacakları ve bu kaynakların anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı belirtilmiştir. Ayrıca yerel yönetimler mali kaynaklarının bir bölümünü kanunun koyduğu sınırlar dahilinde oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlayabilecekleri; mali bakımdan zayıf olan yerel yönetimlerin mali eşitleme yöntemleri veya buna eş önlemlerle destekleneceği belirtilmiştir. Şartın geneline bakıldığında Avrupa Konseyine üye ülkelerde yerel yönetimlere özgü demokratik kuralları, her ülkede birbirine yakın bir biçimde işletmek suretiyle Avrupa düzeyinde halkın iradesine dayalı bir entegrasyona gidişin belirtileri görülmektedir.

⁸⁸ Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayınları No: 260, 1995, ss. 96-98.

AB’ce yerel yönetimlere mali anlamda destek sağlamak üzere yardımlar yapılmaktadır. Bunlar; ödenek yardımları, kredi ve borçlar ile çeşitli finansman kaynaklarından oluşmaktadır. Yerel yönetimlere seminerler, araştırmalar, yerel istihdam girişimleri, kültür ve diğer alanlarla ilgili olarak çeşitli mali kaynaklar sağlanmaktadır.

- **Ödenek Yardımları:** Bu yardımlar Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Tarım Destek ve Garanti Fonu aracılığıyla yapılmaktadır. Bu fonların en geniş kapsamlısı olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, bölgeler arasındaki ekonomik eşitsizliği gidermek amacıyla Avrupa Bölgesel Politikalarının bir aracı olarak 1974’te oluşturulmuştur. Yerel ve bölgesel yönetimler “Program Yardımları” adı altında bölgesel programları ve hedefleri gerçekleştirmek amacıyla Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu’ndan doğrudan yardım almaktadır.

- **Kredi ve Borçlar:** Avrupa Yatırım Bankası yerel yönetimlerin bölgesel eşitsizliği gidermeyi hedefleyen kalkınma projeleri için düşük faizli kredi sağlamaktadır.

- **Diğer Finansman Kaynakları:** Yerel yönetimlere, çevre, enerji tasarrufu ve ulaşım alanlarında bilimsel araştırma ve teknoloji transferi için sağlanan kaynaklardır.

AB ülkelerinde, yerel yönetimlere tahsis edilen vergi gelirlerinde farklılıklar görülmektedir. İngiltere, Yunanistan, Hollanda, İrlanda ve Belçika gibi bazı ülkelerde bu oran %5’in altında kalırken, İsveç ve Danimarka gibi bazı ülkelerde bu oran %30’ların üzerine çıkmaktadır. Bu oranları değerlendirirken yerel yönetimlere her ülkede farklı görev ve yetkilerin tanınmış olduğunu ve ülkelerin üniter veya federal yapılarından kaynaklanan farklılıkların olduğunu göz önünde bulundurmak gerekir. AB ülkelerinde, İrlanda ve İngiltere hariç olmak üzere, yerel yönetimler birden fazla yerel vergiye sahiptirler. Avusturya, Almanya ve İskandinav ülkelerinde gelir vergisi yerel yönetimlerin temel gelir kaynağını oluşturmakta ve AB ülkelerinin birçoğunda yerel emlak vergisi mali gelirlerin önemli bir kısmını oluşturmaktadır.

AB ülkelerinde federal ve üniter yapıya sahip devletlerdeki yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları ile GSYİH içindeki payları 1985-2001 arasında eyalet ve yerel yönetimlerin harcamalarında artışlar söz konusudur. Gerek üniter gerekse federal devletlerin toplam harcamalarında ve toplam gelirlerinde ortalama %2-3 oranında artış yaşanırken, aynı dönemde harcamaların GSMH oranında değişiklik olmamıştır.

Mali disiplinin sağlanabilmesi için özellikle yerel yönetimlerin borçlanması konusunda ülkeler kendi siyasi ve mali yapılarına göre çeşitli uygulama mekanizmaları

geliştirmişlerdir. 2005 yılında bölgesel borç AB'de 633 milyar Euro, kişi başına ise 1,370 Euro idi ve 2000-2005 yılları arasında az miktarda yükselmiş böylece gayri safi yurtiçi hasıla oranının içindeki ağırlığı %5,6'dan %5,8'e çıkmıştır. Bölgesel borcun toplam kamu borcu içindeki ağırlığı ise %9,1'den %9,2'ye çıkmıştır. Beş yıllık dönemde ortalama yılda %2,4 bir artış görülmüştür. 2005'te oranın büyüme hızı %4,9 artmıştır.

Yerel ve bölgesel borcun, gayri safi yurtiçi hasılayla olan oranında önemli ulusal değişiklikler görülmektedir: Malta'da neredeyse hiç borç görülmezken, İspanya'da bölgesel borç ağırlığı gayri safi yurtiçi hasıla oranının %9,1'dir. Bölgesel borç/toplam kamu borcu oranı genelde %20'nin altında kalmaktadır. Estonya ve Lüksemburg çok az kamu borcu oranına sahip istisna ülkelerdendir.

Yeni üye ülkelerin bölgesel borçları AB ülkelerinden önemli oranda azdır. Sırasıyla 2005 yılında gayri safi yurtiçi hasıla oranının %2,1 ve %6 'sidir. Ancak 2000 ve 2005 yılları arasında onların da borçlarının hacmi özellikle Macaristan, Polonya ve Letonya'da ortalama yılda %13,6 oranında artmıştır. Borç oranları düşük olsa bile, böyle bir büyüme, gittikçe liberalleşen bir borç alma piyasası çerçevesinde norm şartlarına yetişmek ve yeni altyapı inşaa etmek için aktif ödünç alma politikalarının uygulandığını göstermektedir (Çek Cumhuriyeti, Polonya, Letonya vs.). 2005'te AB bölgesel borç aktif olmaya devam etmiştir (%10,1). Bu da yeni Üye Ülkelerin bölgesel yönetimlerinin AB ortak finansmanlı projelere katılımını sağlamıştır.

AB'deki bölgesel yönetimler sıklıkla daha ağır borçlanmaya gitmektedir. Bu durum İspanya, Hollanda, İtalya, Fransa ve İsveç'te geçerlidir. Bu duruma bazen yerel yönetimlerin uzatılmış yatırım sorumlulukları neden olmaktadır. Borcun yükü bazen sadece bir avuç yerel yönetim otoritelerine binmiş olabilir. İspanyol özerk topluluklarının borçlarının % 60'ı sadece Katalonya, Valencia, Madrid'dedir.

Diğer ülkelerde görülen düşük borçlanma oranları kendi kendini finanse etmek için yeterli kapasiteye sahip olmak (Lüksemburg'da olduğu gibi) ya da katı borçlanma kurallarının mevcudiyeti ile açıklanabilir. Bu borçlanma kuralları daha merkezi ülkelerde bir gelenek halindedir ve aşırı borçlanmadan kaçınmak için uygulanmaktadır. (Yunanistan, Birleşik Krallık, İrlanda, Danimarka, Portekiz). Bunun yanı sıra bu kurallar bütçe kısıtlamaları altında sıkılaştırılmıştır. 2000-2005 arasında AB bölgesel borcunun yılda ortalama sadece %2,4 oranında artmasına rağmen genelde düşük borç oranları rapor eden ülkelerin (Yunanistan, İrlanda, Portekiz) bölgesel yönetimlerinde bu

oran daha yüksek olmuştur. Bunun tersine, Avusturya, Hollanda ve Birleşik Krallık borçlarını azaltmıştır ve seçmenleriyle ters düşmek istememeleri; merkezi yönetimin ise, yerel yönetimlerin kendilerine bağlı kılmak ve yetkilerini kaybetmek istememeleri nedeniyle mali özerklik tam olarak sağlanamamaktadır. Bunlar aşıldığı takdirde yerel yönetimlerin mali özerkliği sağlanmış olacaktır⁸⁹.

5.15. Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlere Etkileri

5.15.1. Avrupa Birliği'nin Fransa Yerel Yönetimlerine Etkileri

AB'nin altı kurucu üyesinden biri olan Fransa, Avrupa'nın inşasında ve Topluluk bütünleşmesini sağlayacak mekanizmaların hayata geçirilmesinde daima önemli ve aktif bir rol oynamıştır. Fransa'nın siyasal ve yönetsel kurumları, Birlik karar sürecinin gereklerine uyum sağlamak için yavaş değiştirilmiştir. Diğer ülkelerde olduğu gibi AB bütünleşme sürecine uyum, Fransa'da da Anayasa değişiklikleri yapılmasını gerektirmiştir. Bu Anayasal ve yasal değişikliklerin bir kısmı yerel yönetimlerle ilgili ya da yerel yönetimleri de ilgilendiren konularda olmuştur. AB'nin Fransa'nın yapılanma sürecinin önemli dinamiklerinden biri olduğu konusunda uzlaşma vardır. Son olarak, 2003 Anayasa değişikliği öncesi sürecinde, Fransa Cumhurbaşkanı 2002 tarihli konuşmasında Fransa'nın, yerel demokrasi reformunu gerçekleştirmesinin AB'den kaynaklanan bir zorunluluk, ekonomik ve sosyal bakımdan bir gereklilik olduğunu vurgulamıştır.

2003 değişiklikleri öncesinde de Fransa, çeşitli konularda Anayasa değişiklikleri yapmıştır. 1992 gerçekleştirilen Anayasa değişikliği, Anayasa Konseyinin kararıyla pek çok noktada Anayasaya aykırılık taşıyan Maastricht Anlaşmasının onaylanabilmesi amacıyla gerçekleştirilmiştir. Anayasa metnine dört madde eklenmiştir. Madde 88-1, Fransa'nın çeşitli Avrupa kurumlarına katılımını ve belli yetkilerin ortak kullanımını öngörmektedir. Madde 88-2, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleşmesi ve üye devletlerin sınırlarının kaldırılabilmesi için gerekli olan egemenlik devirlerine onay vererek Anayasayı, Maastricht Anlaşması ile uyumlu hale getirmiştir. Madde 88-3 ise,

⁸⁹ İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara, 2009, ss.50-57.

Fransa'da oturan AB vatandaşlarına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmesine olanak tanımaktadır⁹⁰.

Fransa'da oturan AB vatandaşlarına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakla verilmesi kolay olmamıştır. Bunun sebebi, Ulusal egemenliğin kullanımına katılan Fransız Senatosunun dolaylı da olsa yerel seçimler sonucu belirlenmesidir. Yerel seçimler bu yönüyle siyasal nitelik kazanmakta, Anayasa Konseyi AB kurucu sözleşmesi uyarınca Avrupa vatandaşlarına yerel seçimlerde oy hakkı tanınmasına bu nedenle karşı çıkmaktadır. Anayasa Konseyimin Maastricht I kararı diye bilinen 1992 tarihli kararıyla Avrupa vatandaşı da olsa Fransız olmayanların yerel seçimler aracılığıyla senato üyelerinin belirlenmesi sürecine katılmasına karşı çıkması üzerine eklenen 88-3 maddesiyle “Fransa'da oturan Avrupa vatandaşlarına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmesine olanak tanınmakta ancak bunların yerel meclislere girmesi halinde belediye başkanlığı ya da başkan yardımcılığı yapamayacağı, senato seçimlerinde seçmen olamayacağı ve ikinci seçmenlerin belirlenmesine katılamayacağı” belirtilmektedir.

2005'te yürürlüğe giren, Yerel Yönetimlerin Özgürlüklerine ve Sorumluluklarına İlişkin Yasa'nın hükümlerinden biri de AB Hukukunun gereklerini yerine getirebilmek için yerel yönetimlere yardım rejiminin değiştirilmesini içermektedir. Yasa, yerel yönetimlere yapılan yardımlar için dolaylı ve doğrudan yardım ayırımını kaldırmıştır.

Sadece mevzuatın AB hukukuna göre şekillenmesi ile değil birliğin ya da Avrupa Konseyinin hazırlamış olduğu şart ya da antlaşmaların imzalanıp, kabul edilmesi de yerel yönetimler için önem taşır. Yerel demokrasi ve yerel özerlik adına Avrupa çapındaki en önemli düzenleme olarak nitelendirilebilecek AYYÖŞ bunlardan bir tanesidir. Uzun yıllar sadece şartı imzalamakla yetinen Fransa, nihayet 30 Haziran 2006'da Fransız Parlamentosunda AYYÖŞ'yi onaylamıştır. Böylece AB ülkeleri içerisinde şartı onaylamayan ülke kalmamıştır.

2000 sonrası gelişmelere bakacak olursak, Fransa'da, bölgelerin AB ile ilişkilerde oynadığı öncelikli role vurgu yapılarak 2000-2006 dönemi için Birliğin ekonomik ve sosyal uyum politikaları kapsamına giren programların yönetimi 2003'ten itibaren deneme amaçlı olarak bölgelere bırakılmıştır. Esasen ekonomik ve sosyal

⁹⁰ Bilal Canatan, Fransa'da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 1, Ankara, Ocak 2001, ss. 15-18

gelişme ve imar ile ilgili ulusal politikaların uygulanmasından bölge valisi sorumludur. Buna karşın bölge valisinin AB politikalarına ilişkin sorumluluğu devletin yetki alanına giren birlik politikaları ile sınırlandırılmıştır. Böylece yerel yönetimler, kendi yetki alanlarına giren konularda, devletin müdahalesi olmadan Birlik politikalarını doğrudan uygulamaya koyabileceklerdir.

Fransız yerel yönetimleri ile AB ülkeleri yerel yönetimler arasındaki işbirliği de önemlidir. Yabancı birimler yerel katma şirketlere katılabilirler ve AB kamu çıkar gruplarına iştirak edebilirler. Bu nedenle Fransa'da çok sayıda sınır ötesi işbirliği yapıları vardır⁹¹.

5.15.2. Avrupa Birliği'nin Macaristan Yerel Yönetimlerine Etkileri

AB, birçok Orta ve Doğu Avrupa Ülkesinde olduğu gibi, Macaristan'ın yeniden yapılanma sürecinin de önemli dinamiklerinden biri olmuştur. AB, 1988'den itibaren yaptığı anlaşmalar ve geliştirdiği yardım programları ile Macaristan'la arasındaki ekonomik ve siyasi ilişkileri geliştirmiş, diğer yandan da Macaristan'da yaşanan dönüşüm sürecini, yaptığı mali yardımlarla desteklemiştir. Macar yerel yönetimleri için AB'nin ilk ve en önemli özelliği, yeni fırsatlar sunmasıdır. Bu açıdan, ülke içinde en önemli konulardan birisi AB'nin sunduğu kaynaklara ulaşabilmektir.

AB'ye katılım ile Macaristan aynı zamanda Avrupa yönetsel alanının da bir parçası olmuştur. Böylece, kamu hizmetlerinin ve yönetsel hizmetlerin kalitesinin geliştirilmesi önemli hale gelmiştir. Bundan dolayı müktesebatın uyumlaştırılmasından ayrı olarak yerel hizmetler ve bunların görülmesinin kalitesinin AB ile uyumlaştırılması daha da önemli hale gelmiştir.

Macar yerel yönetimlerinin rekabet gücünü arttırmak açısından Brüksel'de temsil edilmeleri önem taşır. Bu nedenle Bölgeler Komitesi dışında da Macaristan yerel yönetimleri AB'de lobi faaliyetlerinde bulunmaktadır.

Macaristan Ulusal ve Yerel Yönetimler Birliği gibi yerel yönetim birlikleri de AB gelişmeleri hakkında web sitelerinde düzenli bilgilere yer vermektedir. Birlik

⁹¹ Richard Balme and Patrick LeGales, Stars and Black Holes: French Regions and Cities in the Europe Galaxy, (Editör: M.J. Goldsmith and K.K. Klausen, **European Integration and Local Government**, Ceheltenman, Edward Elgar, 1997, s. 146

Avrupa çapında örgütlenmiş yerel yönetim birlikleri ile de ilişkilerini güçlendirerek, Macaristan'daki yerel yönetimlerin AB ile ilgili eksiklerini gidermek için katkıda bulunmaktadır. Birlik, 2004'ten beri Avrupa'da yerel ve bölgesel yönetimlerin temsil edildiği en geniş birlik olan Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Yönetimler Konseyi'nin Macaristan koordinatörü olarak görev yapmaktadır.

Süreç içerisinde sadece mevzuatın AB hukukuna göre şekillenmesi değil, Birliğin hazırlamış olduğu şart ya da antlaşmaların imzalanıp, kabul edilmesi de yerel yönetimler için önem taşır. Yerel demokrasi ve yerel zerlik adına Avrupa çapındaki en önemli düzenleme olarak nitelendirilebilecek AYYş'yi Macaristan 1992'de imzalamış, 1994'te onaylamıştır. Macaristan İl Meclisleri'nin doğrudan seçimine ilişkin yasa yapımına ilişkin çekincesini 8 Mart 2002'de geri çekmiştir. Bugün itibariyle Macaristan'ın şarta koymuş olduğu bir çekince yoktur. AYYş'nin ortaya koyduğu temel değer ve prensipler Macaristan'da yerel yönetim yasası hazırlanırken en önemli kaynak olmuştur. Bu yönüyle, Macaristan, diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine göre nc bir konumda bulunur.

Macaristan'da yerel yönetimleri diğer AB lkelerinin yerel yönetimleri ile işbirliği yapabilmektedir. Doğrudan Macaristan Anayasasında Macar yerel yönetimleri için “Diğer ülkelerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilir ve uluslararası yerel yönetim birliklerine ye olabilir (m.44/A)” şeklinde hüküm bulunmaktadır. Bu konuda yerel yönetimler özgürdür. Mevzuatta yerel yönetimlerin bu konularda izin alacağı bir st makam yoktur. Aynı haklar Yerel Yönetim Yasasında da tekrarlanmıştır. Bugün Macaristan özellikle komşu olduğu Romanya, Slovakya, Ukrayna, Polonya, Hırvatistan ve Slovakya ile iyi komşuluk ilişkileri anlaşmaları vardır. Bunun yanı sıra Ukrayna (Kasım 1999) ve Slovakya (Nisan 2001) ile yerel ynetimlerarası sınır ötesi işbirliğini teşvik eden anlaşması mevcuttur.

Macar yerel yönetimleri de bu çerçevede “Bölgeler Arası İşbirliği” gibi Avrupa çapındaki organizasyonlara ye olmakta ya da diğer yerel yönetimlerle bu örgütleri kurabilmektedir. Yine de Macar yerel yönetimlerinin yabancı yerel yönetimlerle işbirliğine gitmesi önünde bazı engeller vardır. Bunlar: - Yerel yönetimler arasında sahip oldukları yetkiler açısından farklılıklar, - Yeterli yasal çerçevenin

bulunmaması, - Yetersiz Mali Kaynaklar, - Gelişmiş sınır ötesi işbirliği tecrübesinin olmaması, - Sınırlar arasındaki yetersiz altyapı ve Dil engelidir⁹².

5.16. Uluslararası Kuruluşlarının Türkiye Kamu Yönetimine Etkileri

5.16.1. Dünya Bankası'nın Türkiye Kamu Yönetimine Etkisi

Yerel kamu hizmetleri son yıllarda giderek daha çok insanın istihdam edildiği bir alan haline gelmektedir. Yerel kamu hizmetleri, kamu harcamalarında ülkeden ülkeye değişmekle birlikte %50'lere varan bir orana yükselmiştir. Son zamanlardaki yerelleşme hareketlerinin buna sebep olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerin güçlenmesi ulusal ve yerel politik sisteme, ulusal ve yerel mali sisteme ve halkın katılımına bağlı olarak ülkeden ülkeye değişebilir.

Dünya Bankası'na göre yerelleşmenin, merkezi yönetime göre üstünlükleri vardır. Yerel açıdan merkeze oranla: - Yerel talepler hakkında daha çok bilgi vardır, - Yerel harcamalar daha uygun koşullarda yapılır, - Halk katılımını artırır, - Fayda ve maliyetler arasındaki ilişik daha rahat kurulu, - Tam hesap verilebilirlik ancak merkez ile yerel yönetimin birbirinden ayrılmasıyla olabilir.

Hala merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde kontrol kurması için etkili sebepler vardır. Birincisi eğitim, personel yönetimi, ücretler gibi konularda yerel yönetimler bu alanlara uzaktır. İkincisi pek çok gelişmekte olan ülkedeki becerikli insan eksikliğidir. Üçüncüsü merkezin yerel yönetimin vergilerinden pay almasıdır.

Yerelleştirme konusunda Dünya Bankası bazı problemlere de dikkat çekmektedir. Yerelleştirmenin gerektirdiği görev ve kaynakların transferi tam olarak yapılmalıdır. Eğer bazı alanları - sağlık, eğitim gibi - yerelleştirme dışında tutulursa bağımsız olur ve bütçenizde açıklar ortaya çıkar. Diğer yandan personel bakımından da yönetim adımlarının, personel dosyalarının, maaş ve özlük haklarının tam olarak yerel otoriteye geçmesi gerekmektedir. Ayrıca hesap verebilme ve bütçeleme konuları bakımından yapılacak denetlemeler bağımsız organlarca yapılmalıdır. Bunlar yerel

⁹² Murat Kavalalı, *Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci: AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İşbirliği*, DPT Müsteşarlığı, Ankara, Ekim 2005, ss. 11-15

yönetimden ayrı kurallarca yapılabilir. Bu sorunların aşılması plan ve zaman işidir. Dünya Bankası'na göre süreç politik yerelleşme ve mali yerelleşme ile sürmelidir.

5.16.2. IMF'nin Türkiye Kamu Yönetimine Etkisi

IMF, Türk Kamu Yönetimi üzerine etki yaratırken bazı etki araçları kullanmaktadır. Bu etki araçları ile Türk Kamu Yönetiminin yapısını ve niteliğini kendi isteği doğrultusunda yönlendirmekte ve değiştirmektedir. IMF bu etki araçlarını ustalıkla kullanmakta ve amacına ulaşmak maksadıyla demokratiklik, istikrar gibi kelimelerin ardına gizlediği politikalarını şartlılık/koşulluluk yöntemiyle uygulamaya geçirmektedir. Böylece var olan; kamu kudreti, bütüncül devlet, ulus devlet gibi olguları parçalamayı ve eritmeyi hedeflemektedir. Bu hedefini, Türk Kamu Yönetimi üzerinde de pekleştirmeyi amaçlayan IMF, İstikrar Programları, Stand-By Düzenlemeleri, Niyet Mektupları, Koşulluk İlkesi, Gözetim ve Konsültasyon gibi etki araçları kullanmaktadır.

5.16.3. Birleşmiş Milletlerin Türkiye Kamu Yönetimine Etkisi

BM Türkiye'de kurumsal ve fiili olarak sınıflandırabileceğimiz şekilde kamu yönetimi alanı üzerinde etkide bulunmaktadır. Etki araçları vasıtasıyla bazı kurumsal yapıların oluşmasını sağlamıştır. Zirvelere iştirak eden Türkiye ulusal raporlar hazırlamış ve bu zirveler sonucunda ulusal eylem planları oluşturmuştur. Bu bölümde oluşan kurumlar hazırlanan ulusal rapor ve eylem planları incelenecektir. Ayrıca BM örgütleri arasında Türkiye'de en etkili olan UNDP'ce oluşturulan programlardan GAP Sürdürülebilir İnsani Kalkınma Programı, Doğu Anadolu Entegre Kalkınma Programı ve Yönetişim Programıdır.

Türkiye Yönetişim Programı UNDP'ce oluşturulan program desentralizasyonun teşviki ve karar alma süreçlerine halk katılımını sağlamayı amaçlamaktadır. Program iyi yönetim ilkelerini ve uygulamalarını savunmak için kamu sektörünün ve STK'ların kapasitelerinin artırılması, bir iletişim ve işbirliği ağı kurulması konularında destek vermektedir. UNDP bu program kapsamında tüm ilgisini yerel Gündem 21 üzerine yoğunlaştırmıştır. Program bütçesi yaklaşık 1 milyon \$ civarındadır.

BM'in kamu yönetimi alanındaki çalışmaları özellikle iki kavram üzerinde yoğunlaşmaktadır. “Yönetişim” ve “Sürdürülebilir Kalkınma” Yönetişim çalışmalarında BM çeşitli birimleri vasıtasıyla hem bir kısım programlar uygulamakta hem de elde ettiği bilgi ve birikimleri networklar vasıtası ile diğer aktörler ile paylaşmaktadır. Bu bağlamda özellikle az gelişmiş ülkelerde uygulanan programlar büyük önem taşımaktadır. Az gelişmiş bu ülkeler bir nevi laboratuvar olarak görülmekte ve ülkeler üzerinde birçok deneyler yapılmaktadır. BM bu deneyler sırasında uluslararası örgütler, çokuluslu şirketler ve STK'lar ile işbirliği yapmakta ve finansmanlarını çokuluslu şirketler ve gelişmiş ülkeler karşılamaktadır. Yönetişim ile kalkınmaya çalışan bu ülkeler çok uluslu şirketlerin çıkarlarına uygun bir şekilde yeniden şekillenmektedir.

BM'nin diğer çalışma alanında sürdürülebilir kalkınmadır. BM'in sürdürülebilirlik konusundaki çalışmalarını bir çevre örgütü olan UNEP'den daha çok kalkınma konusunda faaliyet gösteren UNDP kanalı ile yürütmektedir. Yani sürdürülebilirlik politikaları daha çok ekonomik bir bakış açısı ile şekillendirilmektedir⁹³.

5.17. Uluslararası Kuruluşların Yerel Yönetimlere Etkileri

5.17.1. Birleşmiş Milletlerin Yerel Yönetimlere Etkileri

BM'ye göre 21. yy'ın yerelleşmesi, yalnızca devletin içinde üstten alta, merkezden yerele yetki devri anlamı taşımaz. Yeni yüzyılda yerelleşmeye yüklenen anlam kamu yetkisinin devletten örgütlere ve piyasaya devri ile siyasal-yönetimsel kararların özel sektör ve STK'larla paylaşımı olmak üzere iki özellik taşımaktadır.

BM dokümanlarında yerelleştirmenin dört türünden söz edilmektedir. Bunlardan biri, taşra kademesinin yetki genişliği ilkesi çerçevesinde çalışmasıdır; BM, bunun azgelişmiş ülkelerde en yaygın adem-i merkezileşme tipi olduğunu saptamaktadır. İkincisi yetkilerin yerel yönetimlere devridir; merkezi yönetim ve taşra birimleri kendi yönetimi dışında kalacak bu birimlere belli yetkileri tümüyle devretmektedir. Üçüncüsü adem-i merkezileşme tipi, kentsel ya da bölgesel kalkınma birlikleri yada KİT'ler gibi yarı-özerk yerel birimlerin devrede olduğu yapıdır. Bunlar ya kendilerine yasa ile

⁹³ Birgül A. Güler ve Ahmet A. Dikmen, **Kamu Yönetimi Çalışmaları Küresel Etkiler Seminer Notları**, Ankara Üniversitesi SBE, Mart 2004, ss. 15-42, 190-194.

devredilmiş yetkilerle ya da sözleşmeyle çalışmaktadır. Bu yarı-özerk kurumlar devletin yalnızca hukuksallık denetimi altına alınmıştır. Dördüncüsü ise hem merkezi hem yerel birimlerdeki yetkilerin, resmi yönetim yapısının dışında, özel şirketler ile paylaşması, yani özelleştirme olarak bilinen süreçtir.

BM anlayışında yerelleştirme, yalnızca devletten devlet dışına bir yetki hareketi değildir. Yaklaşım, devletin merkezi ya da yerel birimlerinde kalacak yetkilerin kullanımı ve uygulanışını da değiştirmeyi öngörmektedir. Bu değişiklik, yönetim olarak adlandırılmaktadır. BM adem-i merkeziyetçi devlet yapılanmasını şöyle tanımlamaktadır: Ademi merkezileşme ya da ademi merkezi yönetim merkezi, bölgesel ve yerel kademelerde subsidiarite ilkesine uygun olarak yetkili kurumlar arasında ortak sorumluluklar sisteminin yapılandırılması ya da yeniden örgütlenmesidir. BM ye göre böyle bir yapı ekonomik, toplumsal ve siyasal kararlara katılım olanaklarını artıracak; devletin sorumluluğunu, şeffaflığını ve performansa dönük hesap verir yapıya kavuşturulmasını kolaylaştıracaktır. Özellikle yönetim yaklaşımının gelişiminde BM'nin önemli bir yeri bulunmaktadır⁹⁴.

5.17.2. Dünya Bankası'nın Yerel Yönetimlere Etkileri

Kamu reformları, yolsuzlukla mücadele, kalkınma politikalarına teknik destek ve danışmanlık alanlarında etkin olan bir uluslararası ihtisas ajansıdır. Banka ülkelerin AB sürecinde de etkilidir (Örn: Romanya).

Dünya bankasının 1980 sonrası yerel yönetimlerin etkin bir savunucusu olmasının en önemli nedenlerinden birisi, bankanın kentlerin ekonominin motoru olduğu sonucuna varmasıdır. Dünya bankası, belediyeleri küresel para piyasalarına doğrudan ulaşabilecekleri bir özerkliğe kavuşturmak istemektedir. Kurulacak bu bağın sağlamlaştırılması için belediye sisteminde reform, kredilerin geri dönmesini güvence altına alan bir bütçe sistemi, cari harcamaları sınırlandıracak yerel esnek sözleşmeli personel rejimi, yerel gelir kaynakları ve harcama serbestliği esaslarına dayanan yerel özerklik öngörmektedir. Bu sayede yerel yönetimler ile kredi üzerinden küresel mali piyasalar ve bunlar üzerinden de ulusötesi yatırımcı-işletmeci sermaye arasında bir bağ

⁹⁴ Sonay Bayramoğlu, **Yönetişim Zihniyeti**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2005, ss. 75-76.

çekmektedir. Böylece küresel ile yerel birbirine bağlanmakta, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi ile küresel liberalizasyonu aynı anda sağlamaktadır.

Dünya bankasının yönetim kavramının ortaya çıkması ve yaygınlaşması konusunda da diğer kuruluşlara göre ayrı bir yeri vardır. Yönetişim kavramının bugünkü anlamıyla en etkili ilk kullanımı Dünya Bankası'nın 1989'da yayımlanan bir raporunda yer almıştır. Dünya bankası, izleyen yıllarda sadece kavramı geliştirmekle kalmamış, siyasa yönelimli projeler ayağıyla da uygulama ayağına da katkı sunmuştur. Dünya bankası kalkınma ile yönetim arasında bir nedensellik bağı kurmuştur. Buna göre kalkınma iyi yönetimle mümkündür ve üçüncü dünya ülkelerinin içinde bulunduğu kalkınma krizinin en önemli nedeni de çözüm bekleyen yönetim krizidir.

5.17.3. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)'nin Yerel Yönetimlere Etkileri

Özellikle son on yıllık süreçte OECD kamu yönetimi alanında yoğun çalışarak, bünyesinde kamu yönetimi alanına ilişkin bölümler açarak kamu yönetimi alanını belirleme gücü açısından diğer uluslararası örgütlere göre daha ön plana çıkmıştır.

Kuruluşundan 1990'lara kadar ağırlıklı olarak ekonomi ve ticaret konuları üzerinde çalışmalar yürüten OECD, 1990'larda küresel dünya de-regülasyon aşamasından regülasyon aşamasına geçmesine bağlı olarak yeni kurulan sistemin yönetilmesi gerekliliğinden yola çıkarak yüzünü kamu yönetimi alanına çevirmiştir. OECD, devletin ne amaçla ve nasıl hareket edeceğinin ifadesi olarak kullanılan düzenleyici reform kavramını yaratmış, yönetim kavramının geliştirilmesini sağlamış ve bu kavramların ülke raporları şeklinde üye ülkelerde somutlaşmasında birincil sorumluluğu üstlenmiştir. Piyasa mekanizmasının işlerlik ve dolaşım düzeyinin istenilen en üst düzeye çıkarılması amacının bir aracı durumunda olan düzenleyici reformlar, OECD'nin oluşturduğu kurumlar ve çeşitli etkileme araçlarıyla ülkelerin politika hedefleri arasında önemli bir yer edinmiştir.

OECD, kamu yönetimi alanında üç kurumsal yapıya sahiptir. İlki ve en önemlisi, 1990'da kurulan Kamu Yönetimi ve Yönetişimi bölümüdür. Düzenleyici reformların tespiti ve yürürümü bu bölüm tarafından sağlanmaktadır. İkincisi yapılanma AB işbirliği ile 1992'de kurulan ve finansmanın ağırlıklı olarak AB'ce karşılandığı Yönetim

ve Yönetişimdeki İlerlemelerin Desteklenmesi programıdır. Üyelerin büyük çoğunluğu Doğu Avrupa ve Balkan ülkeleridir.

Programın temel amaçları: - Programdan yararlanan ülkelerin idari verimliliğini artırmak ve kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değerler, etik ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalmalarını desteklemek amacıyla oluşturmaya çalıştıkları iyi yönetim konusunda destek sağlamak, - AB ile bütünleşme planları ve uluslararasılaşma çerçevesindeki sorunları aşabilmek için merkezi idarede yerel kapasitenin oluşturulmasına destek sağlamak, - Kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları kapsamındaki girişimleri desteklemek ve bu alandaki farklı destek mekanizmaları arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunmaktır.

Üçüncü yapılanma ise Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC) ile 2000'den beri yürütülen ortaklıktır. 1998'de yaşanan Asya krizinden sonra APEC'in girişimiyle başlatılan ortaklık, OECD'nin özellikle de düzenleyici reformlara ilişkin tavsiyelerinin, raporlarının APEC tarafından kabulü ve Asya coğrafyasında uygulaması üzerine kurulmuştur. Ayrıca OECD, Dünya Bankasının sahibi olduğu Yönetim ve Kamu Görevlisi Reformu programını desteklemekte ve kamu yönetimi alanındaki çalışmalarında kendine referans olarak almaktadır⁹⁵.

⁹⁵ Şinik, ss: 76-81.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

6. YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ STRATEJİK YÖNETİM POLİTİKALARININ MUKAYESELİ DEĞERLENDİRİLMESİ

6.1. Türkiye’de Stratejik Yönetimin Gelişimi ve Avrupa Birliği Etkisi

Ülkemizde ilk uzun vadeli plan, 1971’de Koç Grubu tarafından başlatılmıştır. Bu çalışmalarda planlı döneminin ilk yılı bütçe yılı olmakta, planlar birer yıllık arayla yenilenmektedir. Ancak uzun vadeli plan çalışmalarının büyük çapta 1970’lerin sonlarında ve 1980’lerde başladığı gözlenmektedir. 1978’den beri Eczacıbaşı Grubu’nda, 1981’den beri Türkiye Şişe Cam Fabrikalarında, 1983’ten beri Yaşar Holding’de, 1985’ten beri de Sabancı Grubu’nda uzun vadeli planlama çalışmaları yapılmaktadır. Ayrıca 1990’dan itibaren Alarko Holding, Borusan Holding ve Bezmen Grubu da yönetim tarzlarını, planlı hale getirmek üzere hazırlık yapmışlardır¹.

Uzun vadeli plan çalışmaları, özellikle 1980’lerin sonlarında stratejik bir anlayışla yerine getirilmeye başlanmıştır. Ancak kurumlarımızın bu dönemde, henüz stratejik yönetim anlayışını bir bütün olarak uyguladıklarını ifade etmek zordur. 1990’larda Gümrük Birliği Antlaşması, ülkenin dış pazarlara ve yabancı sermayeye açılması, ülke içi rekabetin artması, pazarların çeşitlenmeye başlaması ve 2000’lerden itibaren ülke çapında yaşanan krizler, kurumlar için stratejilerin önemini artırmış ve tüm kurumları bilinçli bir şekilde strateji seçmeye zorlamaya başlamıştır.

Türkiye’de stratejik yönetim özel sektörde daha eski olmakla birlikte, kamu yönetiminde gündeme gelmesi, uluslararası ilişkilerinin bir yansıması olarak ortaya çıkmıştır. 2001’de Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Antlaşması ile Türkiye, gelecek dönemde mali sektör ile kamu sektörü alanında uygulayacağı politikalara ilişkin taahhütlere girmiştir. Burada: - Makro-ekonomik çerçevedeki reformlar, - Bankacılık reformları ve Kamu sektörü reformu olmak üzere üç hususta taahhütlere girilmekteydi. Kamu sektörü reformu kapsamında da Kamu Harcama Yönetimi Bütçe Reformu yapılması öngörülmektedir.

¹ Eren, s. 80.

Kamu Harcama Yönetimi Bütçe Reformunun bir ayağı da Kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu çerçevede stratejik yönetime geçirilmesidir².

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ve Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001–2005 kamu yönetiminde stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, mali kontrol ve performans denetimini zorunlu kılmıştır. Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı “Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, personel istihdamı, personelin eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kamu yöneticilerinin strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır” demektedir.

AB Ulusal Programında ise kamu kuruluşlarında stratejik planlamaya geçiş “Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, politika üretme kapasitesinden yoksundur. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini, ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebilecekler” biçiminde değerlendirilmektedir. Bu gelişmeler ile bugün kamu kuruluşlarında ve nüfusu 50.000 üzerindeki yerel yönetimlerde stratejik planlama zorunlu hale getirilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı bu konuda kamu kurumlarına rehberlik ve öncülük etmektedir³.

6.1.1. Türkiye’nin Kamu Yönetimi Reformlarında Avrupa Birliği Etkisi

Katılım Ortaklığı Belgelerinde yer alan önceliklere göre hazırlanan 2001-2003 Ulusal Programda yer alan kamu yönetimi reform konularının başlıcalar şunlardır:

³ Yılmaz, s. 50-51.

- **Kamu Yönetimi Reformunun Yapılması:** Bu kapsamdaki reformlar; kamu iç mali denetim sisteminin AB ve uluslararası standartlara uyumunu gerçekleştirmek amacıyla hazırlanan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısı'nın yasalaşması; stratejik planlama uygulamasının tüm kamu kuruluşlarına aşamalı olarak yaygınlaştırılması, fon bütçelerinin TBMM tarafından onaylanmasına, fon hesaplarının dış denetime tabi olmasına ve konsolide bütçe hesaplarıyla birlikte aylık raporlanmasına olanak verecek gerekli hukuki ve idari düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği ile buna uygun olarak hazırlanan Genel ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliğinin yayımlanarak gerekli yasal zeminin oluşturulması, yeni muhasebe sisteminin kamu kurum ve kuruluşlarında uygulamaya konulması, genel yönetim kapsamına dahil bütün kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planının uygulanması; KİT'lerin hedeflerinin açıklığa kavuşturulması, yeni hesap verebilirlik standartları oluşturulması ve yönetimin özerkliğinin ve şirket içi yönetişiminin geliştirilmesi hedeflerini içeren yasal düzenlemenin TBMM'ce kabul edilmesi, Devlet Personel Rejimi reformunun hazırlanması, AB normlarına uygun olarak İstatistiki Bölge Birimleri dikkate alınarak alt bölge düzeyinde yeni hizmet bölgelerinin oluşturulması, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısının yasalaştırılması, kamu ve özel kesimi kapsayan E-Dönüşüm Türkiye Projesi ile ilgili çalışmalara devam edilmesi; kamuda etik kuralların tanımlanması amacıyla Başbakanlık tarafından hazırlanan Kanun tasarısı taslağının yasalaşması, kamu yatırım programının etkinliğinin artırılması amacıyla yapılan rasyonelleştirme çalışmalarına devam edilmesidir.

- **Kamu İşletmelerinin Özelleştirilmesinin Hızlandırılması:** Devletin dokuma, kağıt, gübre, petro-kimya, tütün, içki, ham petrol işlenmesi gibi alanlardan tamamen, madencilik, liman işletmeciliği, doğalgaz dağıtımı ve bankacılık gibi alanlardan kısmen çekilmesi, TEKEL ve TÜPRAŞ gibi sektöründe tekel niteliğindeki kuruluşların özelleştirilmesinin ardından, Halk Bankası ve Vakıflar Bankasının ise özelleştirilmesi öngörülmektedir.

- **Piyasayı Düzenleyici Otoritelerin Bağımsızlığının Korunması:** Uluslararası normlara uygun bir şekilde düzenleyici kurumların bağımsızlıkları korunarak şeffaflık ve hesap verebilirliklerinin artırılması söz konusudur.

- **Kamu Görevlilerinin İnsan Hakları Konusunda Eğitimleri:** Yargı mensupları ve kolluk kuvvetleri başta olmak üzere, kamu görevlilerinin insan hakları konusunda sürmekte olan eğitim programlarının yaygınlaştırılması ve özellikle AIHS ve AIHM içtihadı ile AB hukuku alanlarında bilinçlendirecek eğitim programlarının Avrupa Konseyi ve AB ile işbirliği içinde geliştirilmesi öngörülmektedir.

- **Yürütmenin İşlevselliği:** MGK danışma organı niteliğinin, MGK'nın ve MGK Genel Sekreterliğinin işlevlerinin, Anayasa ve ilgili yasa değişiklikleriyle yeniden tanımlanan niteliklerle uyumlaştırılması hedeflenmektedir.

- **Kamu İç Mali Denetiminin AB Standartlarına Uyumunun Sağlanması:** Dolaysız vergi sisteminin iyileştirilmesi, finansal araçlar üzerindeki vergilerin uyumlaştırılması ve istisna ile muafiyetlerin yeniden düzenlenmesi yoluyla doğrudan vergilendirmenin rasyonel hale getirilmesi yasalaşması amaçlanmaktadır.

- **Mali Sektör Reformunun Uluslararası Standartlar Çerçevesinde İzlenmesi:** TBMM'ye sunulan İcra ve İflas Kanununa ilişkin reform paketinin yasalaşması; banka dışı mali kurumlara yönelik düzenleme ve denetleme çerçevesinin daha da güçlendirilmesi amacıyla, halen Hazine Müsteşarlığında bulunan finansal kiralama, faktöring ve tüketici finansman şirketleri gibi banka dışı sektörlerin düzenleme ve denetim sorumluluğunun BDDK'ya geçmesine ilişkin kanunun yürürlüğe girmesi; sigortacılık alanında AB'nin sigortacılığa ilişkin direktifleriyle büyük ölçüde uyumlu olarak hazırlanan Sigortacılık Faaliyetlerini Düzenleme ve Denetleme Kanununun yasalaşması, buna bağlı olarak yürürlüğe girmesi öngörülen AB direktifleriyle uyumlu ikincil mevzuatın hazırlıklarına devam edilmesi hedeflenmektedir.

-**Tarım Reformuna Devam Edilmesi:** Tarım Reformu Uygulama Projesi kapsamında tarımsal desteklerin fiyat ve girdi desteği yerine doğrudan gelir desteği sistemi ile çiftçi kayıt sisteminin oluşturulması, arz fazlası olan ürünlerin yerine alternatif ürünlerin üretimine geçişin sağlanması; Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin yeniden yapılandırılması; kırsal alanda, tarım dışı sektörlerle destek verilmesi, kırsal sanayinin yaygınlaştırılması, tarımdan çekilecek nüfusa yeni istihdam imkanları yaratılması ve kırsal alt yapının iyileştirilmesi, hayvan kimlik sisteminin ve sınır kontrol noktalarının oluşturulması amacıyla başlatılan çalışmaların tamamlanması amaçlanmaktadır.

-**Emeklilik ve Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Sürdürülebilirliğinin Sağlanması:** Sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması ve herkese sağlık hizmeti

sunacak olan Genel Sağlık Sigortası sistemine geçilmesi; SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığında norm ve standart birliğinin sağlanması, uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta kollarının birbirinden ayrılması, bütün sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanması, prim karşılığı olmayan ödemelerin kaldırılması; SSK, Bağ-Kur ve İş-Kur'a ilişkin kurumsal ve idari düzenlemeler ile gelir artırıcı, gider azaltıcı önlemlerin yasalaşması; yoksulluğun azaltılması, kaynakların daha verimli bir biçimde kullanılması amacıyla Sosyal Hizmetler Ana Planı hazırlanması öngörülmektedir.

- Gençlere ve Dezavantajlı Bölgelere Özel Önem Verilmesi: Okul öncesi eğitimde birliğin sağlanması amacıyla okul öncesi eğitime ilişkin bir kanun çıkartılması, eğitimin içerik olarak özel sektörün ihtiyaçlarını karşılayabilmesi yönünde düzenleme yapılması ve özel sektörün eğitim alanında yatırım yapmaya özendirilmesi; Yüksek Öğretim Kanununda değişikliğe gidilmesi, Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması, devlet, sigorta ve kurum hastanesi ayırımının kaldırılarak çatı altında toplanması ve hastanelerin idari ve mali yönden özerk bir yapıya kavuşturulmasına yönelik olarak başlatılan çalışmaların tamamlanması hedeflenmektedir.

- Mali İzleme Prosedürü Çerçevesinde AB İle Ekonomik Diyalogun Artırılması: Makroekonomik politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecinde AB ile diyalogun güçlendirilmesi; Katılım Öncesi Mali İzleme Prosedürü çerçevesinde, Mali Bildirim ve Katılım Öncesi Ekonomik Program çalışmalarına devam edilmesi ve çalışmaların her yıl güncelleştirilerek AB'ye iletilmesidir.

Birliğe hazırlık sürecinde gerçekleştirmesi gereken reformlara odaklanan ülkemizde hemen her alanda reformların etkisi görülmektedir. Reformlar, kamu yönetimini daha etkin, şeffaf, saydam, güvenilir, demokratik, vatandaşların haklarını gözeten, idari kapasiteye sahip olan bir biçime dönüştürmeyi amaçlamaktadır⁴.

6.1.2. Stratejik Yönetim Anlayışının Türkiye’de Kamu Yönetimi Mevzuatına Girmesi

Türkiye’de stratejik yönetim ilk kez Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) ile gündeme gelmiş ve 58. Hükümet Acil Eylem Planı’nda

⁴ Muhammet Kösecik, **Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri**, Çağdaş Kamu Yönetimi II, (Editör: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayınevi, Ankara, 2004, ss. 21-26.

hükümetin önem verdiği konular arasında olduğu ifade edilmiştir. 2003 ve 2004'te yapılan Yüksek Planlama Kurulu toplantılarında da kamuda stratejik planların yapılacağı belirtilmiştir. Türkiye'de son üç yılda yapılan yasal düzenlemelerle kamu yönetiminde radikal sayılabilecek bir reform çabası göze çarpmaktadır. Bu reformlar yeni kamu yönetimi ilkeleri ve AB hedefleriyle uyumlu bir biçimde bir taraftan hiç olmadığı kadar yerelleşme/yetki devri sürecini içermekte, öte yandan yerel ve merkezi idareleri yeni araç ve yöntemlerle tanıştırmak onları stratejik düşünmeye, sonuç odaklı ve performansa dayalı bir hesap verme sorumluluğuna yöneltmektedir⁵.

Ülkemizde kamu yönetimi reformuna altlık oluşturan, “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı raporda Türkiye'de kamu yönetimi alanında yeniden yapılanmayı gerekli kılan temel açığın stratejik açık olduğu ifade edilmektedir. Stratejik açığın yol açtığı sorunlar ise şu şekilde belirtilmektedir: Stratejik açık içinde çalışan kurumlar, gündelik sorunlar altında kaybolmakta, dünya ve ülke eğilimlerini doğru ve zamanında okuyamamakta, gerekli tercih ve öncelikleri ortaya koyamamakta, geleceğe dair vizyon ve hedefler formüle edememektedir⁶.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda kamu yönetiminin, YKY anlayışıyla yapılandırılması hedeflenmiştir. Gerek bu kanunun gerekçesinde gerekse yukarıda söz edilen raporda, yeni yönetim yaklaşımının temel zihniyeti şu şekilde ifade edilmektedir: - Geçmiş yönelimli bir yönetimden gelecek ve amaç yönelimli bir yönetime, - Çözüm yönelimli bir anlayıştan, teşhis yönelimli bir anlayışa, - Kapalı ve tek taraflı bir yaklaşımdan, açık ve katılımcı bir yaklaşıma, - Ceza yönelimli bir uygulamadan ödül yönelimli bir uygulamaya geçilmesi öngörülmektedir.

Söz konusu kanunun gerekçesinde, yukarıdaki amaçlara ulaşabilmek için stratejik yönetim yaklaşımının benimsenmesi öngörülmektedir. Gerekçede stratejik yönetim kapsamında: - Ortaya konan yeni zihniyete uygun bir şekilde geleceğe dair tasarım geliştirme, - Misyon ve vizyon belirleme, - Temel amaç, politika ve öncelikleri şekillendirme, - Ölçülebilir başarı göstergeleri oluşturma ve önceden ilan etme ve insan kaynaklarını geliştirme unsurları vurgulanmaktadır.

⁵ **Genel Değerlendirme Çerçevesi**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı – Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara: Matsa Basımevi, Aralık 2005, s. 5.

⁶ T.C. Başbakanlık, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe**, s. 55.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yerel ve merkezi kamu idarelerine stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu kanunda stratejik plan, “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmaktadır. Kanun koyucu stratejik planlamaya büyük önem atfetmiş ve kamu yönetiminde mali, idari, icrai tüm alanlarda stratejik planlama anlayışının hakim olmasını istemiştir. Bununla birlikte, stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine yetkili kurum olan DPT, tüm kurumların eş zamanlı olarak stratejik plan hazırlamaları yerine, uygulamanın aşamalı bir geçiş programı dahilinde yaygınlaştırılması görüşünü benimsemiştir⁷.

6.2. Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Yapılan İdari Reformlar

Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar idari reformlar yapılmış, buna ilişkin projeler üretilmiş, yasal düzenlemelere gidilmiştir. Merkezi yönetimin hantal bürokratik yapısı, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine engel olmaktadır. İdari reformun temel amacı: etkin, verimli, modern, katılımcı, demokratik ve hukukun üstünlüğünü savunan bir kamu yönetimi oluşturmaktır. Böyle bir demokratik yönetim anlayışının oluşturulabilmesi için, yapılan reformların halk tabanına ulaştırılması ve halkın desteğinin sağlanması gerekmektedir⁸.

Yerel yönetimlerin sorunlarını gidermek ve beklentileri karşılamasını sağlayabilmek adına, günümüze kadar bu alanda birçok reform çalışması yapılmıştır. Ancak ne yazık ki yapılan reformların hiçbirisi tam anlamıyla sorunun kaynağına inememiştir. 1990’lara geldiğimizde ise kamu yönetimi alanındaki reform çalışmalarında, küreselleşme ve teknoloji çağı gibi değerlerin yer alamaya başladığı görülmektedir. Ancak bu dönemde gerçekleştirilen reformlar, kamu yönetiminin sorunlarına çözüm olamamıştır. 2000’lerin başında ise AB sürecinde olumlu bir ivme yakalanması ve yerel yönetimlerdeki demokratikleşme anlayışının hızla yayılmaya

⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, **Stratejik Yönetim Araştırması Özet Sonuç Raporu**, Ankara, 2006, s. 1.

⁸ Talat Arslan, Nagehan ve Abdulkadir Mahmutoğlu, **Türkiye’de İdari Reform Düşüncesi Çerçevesinde Mülki İdare Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Bir Değerlendirme**, Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler, (Editör: Talat Arslan ve Nagehan Mahmutoğlu), Ankara: Seçkin Yayınları, Mayıs 2005, s. 83–86.

başlaması, kamu yönetimi alanında köklü reform çalışmalarının yapılmasını kaçınılmaz bir zorunluluk haline dönüştürmektedir⁹.

6.2.1. Uluslararası Merkezi Düzenlemeler

6.2.1.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Kabulü

Ülkemizde yerel yönetimlere 23 Temmuz 2005 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3/a maddesi ile idari ve mali özerklik tanınmıştır. Daha sonra 5272 ve 5393 sayılı Belediye Kanunları ile belediyelere ayrıca 5197 ve 5302 sayılı Kanunlarla da İl Özel İdareleri'ne idari ve mali özerklik tanınmıştır.

Özerklik, bir yerel topluluğun yerel nitelikte olan işleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna imkan verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir. Özerklikten amaç hizmetlerde kaliteyi artırmak, basit, çabuk, ucuz görülmesini sağlamak ve gereksiz personel ve malzeme kullanılmasını önlemektir. Özerkliğin ilk koşulu varlığını başkasının desteğine bağlı olarak iş görmemek veya bağlı olmamaktır. Bu açıdan özerklik merkeziyetçiliğin ve adem-i merkeziyetçiliğin sakıncalarını gidermek veya en aza indirmek amacıyla kurumların kendi sorumlulukları altında, ülkenin genel çıkarlarına uygun olmak şartı ile kendi hizmetlerini bizzat kendilerinin düzenleme haklarını içeren bir yönetim ilkesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel özerkliği idari ve mali özerklik olarak iki başlık altında incelemek gerekmektedir. Esas itibariyle yerel özerklik idari ve mali açıdan gerçekleşmek durumundadır. İdari Özerklik, yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilmesidir. İdari özerkliğin iki temel koşulu vardır. Bunlar yerel yönetim organlarının seçimle belirlenmesi ve bu organların serbestçe karar alıp uygulayabilmeleridir. Mali özerklik ise yerel yönetimlerin merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasıdır. AYYÖŞ, Avrupa Konseyi Bakanlar Konferansı tarafından 1985'te kabul edilmiştir. Türkiye Şartı 21 Kasım 1988'de imzalamış ve

⁹ Ulvi Saran, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: Atlas Yayınları, Ağustos 2004, s. 211–212.

08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı kanunun 1. maddesi ile onaylamıştır. Bakanlar Kurulu 06.08.1992 tarihli kararı ile Şartı kabul etmiştir.

Özerklik Şartı'nın önsözünde, yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu vurgulanmış, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğu savunulmuş ve bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede, özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve iarede adam-i merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı savunulmuştur. Öte yandan günümüzde bir taslak olarak yer alan ve BM İnsan Yerleşimleri Merkezi ile Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Koordinasyon Birliğince tüm dünya ilkelerine yönelik olarak hazırlanan Dünya YYÖŞ Taslağı'nın 2. maddesinde yerel özerklik ilkesinin anayasal teminat altına alınması öngörülmekte ve bu hüküm yerel yönetimlerin özerkliklerinin sağlanması konusunda temel koşul olarak ileri sürülmektedir¹⁰.

Şartın bütününe ana hatlarıyla bakıldığı zaman Şart ile Avrupa Konseyine üye ülkelerde yerel yönetimlere özgür demokratik kuralları, en yakın noktalarda ve her ülkede birbirine yakın biçimde işletmek suretiyle Avrupa düzeyinde halkın iradesine dayalı bir entegrasyona gidişin belirtileri görülür. Şartta yerel yönetimler, direkt halka dayandıklarından özgürlükçü demokrasinin gerçek dayanağıdır ve halkın kamu yönetiminde karar sahibi olmasının başlıca aracı olarak tanınmaktadır.

AYYÖŞ ilkelerini şu şekilde sıralayabiliriz; - Yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluklarla donatılmalarına dolayısıyla vatandaşa etkili hizmet sunmalarına yardımcı olunmalıdır, - Yargı yoluna başvurma haklarına kısıtlama getirilmemelidir, - Yerel yönetimler, hür seçimle gelmiş karar oranlarına sahip olmalıdır, - Görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin müdahalesi asgari düzeyde tutulmalıdır, Denetimler, önleyici değil, sadece kanunilik temelinde olmalıdır, - Görevleriyle orantılı gelirlerle donatılmalıdır ve bu gelirler özerkliklerine kısıntı getirmemelidir, - Yerel özerklik ilkesinin anayasa ve kanunlarda yer alması, - Yetki ve sorumlulukların kanun güvencesine alınması, - Yerel yönetimlerin kendi içyapılarını

¹⁰ Şerif Öner, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2006, s. 10-16.

kendilerinin belirleyebilmesi, - İdari denetimin kanunlar çerçevesinde kanuna ve anayasaya uygunluk açısından yapılmasıdır¹¹.

Yerel özerklik ilkesi siyasal değil yönetsel amaçlı bir içeriğe sahiptir. Bu nedenle yerel özerklik egemenliğin kullanılması, bağımsızlık, başboşluk anlamına gelmektedir. Bu açıdan yerel özerklik, yerel nitelikli temel ihtiyaçların yerel organlar tarafından yerine getirilmesi ve bu çerçevede yerel demokrasi, katılım, yönetişim, vb. kavramsal açınımların uygulanması anlamında ele alınmalıdır.

AYYÖŞ'nin ortaya koyduğu ilkelere uygunluk açısından ülkemizde yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşturulması, onların idari ve mali özerkliklerini sağlayacak bir yapılanmaya gidilmesini gerektirmektedir. Belediyeler, Belediye Kanunu'na göre idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidirler. Ülkemizde yerel yönetimlerin işlevsel anlamda en önemli birimi olan belediyelerin, Şart'ta belirlenen ilkelere uygunluğu, bu birimlere kendi örgüt yapılarını serbestçe oluşturma, kendi alanlarında tek başına karar verme ve sorumluluklarını yerine getirebilecek mali kaynakları oluşturabilme imkanı ile mümkün görülmektedir. Belediyelerimiz, ağır bir vesayet denetimi altında iken yapılan son yasal değişiklikler ile vesayet denetimi büyük ölçüde kaldırılmış bulunmaktadır. Mali açıdan ise belediyelerimiz yürütmekte oldukları hizmetleri karşılayacak gelirlere sahip bulunmamaktadır. Belediyelerimizin görevleri, yürütmek zorunda oldukları hizmetleri, sürekli bir şekilde artarken, bunları karşılayacak gelirleri aynı oranda artmamaktadır. Belediyeler hizmet maliyetlerini karşılamak için vergi koyma, gelir kaynakları oluşturma yetkisine sahip bulunmamaktadır. Yapılacak yeni yasal değişiklikler ile belediyelerin kendi gelirlerini oluşturma imkanlarına bir an önce kavuşturulmaları gerekmektedir¹².

6.2.1.2. Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı

Bölgeler Avrupa'sı, Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinde gündeme gelen ve AB üyesi ülkelerde bölge yönetimlerinin kurulmasını ve güçlendirilmesini öngören bir kavramdır. Hem devlet altı düzeydeki bölgeler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde

¹¹ Ruşen Keleş, Yerel Yönetimler Özerklik Şartında Avrupa ve Türkiye, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 6, Ankara, Kasım 1995, s. 6.

¹² Hüsamettin İnanç ve Fevzullah Ünal, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler**, www.sbe.dumlupinar.edu.tr (Erişim: 10.04.2008)

hem de sınır ötesi bölgelerin kurulmasını sağlayacak Bölgeler Avrupa'sı, AB'nin demokrasi zaafını dengelemeyi ve Avrupa'nın federalist bütünleşmesini sağlamayı hedefleyenlerin gündeme getirdiği bir kavramdır. AB Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi 4. Genel Kurulunda Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı Taslağını kabul etmiştir¹³.

Buna göre, Bölgesel Özerklik hakkında yasal bir metin hazırlanması konusunda karara varılan hususlar şunlardır: - Bölgeselleşme Avrupa'daki demokrasiye ve istikrar sürecine önemli katkılar sağlayacaktır. Şartın amacı olan bir “ bölgesel yönetim” düzeyi olmaksızın, yerel düzey, günlük demokrasi uygulamalarında, merkezi yönetimle girilen ilişkilerde ve yapılan görüşmelerde yeterli güce sahip olamamaktadır. – Bölge eksenli politikalar, ekonomik ilerlemenin ve çevreyi gözetten gelişmenin önemli bir unsuru haline gelmiştir. – Sınır ötesi işbirliğinin gereken biçimde uygulanabilmesi için sınırın her iki tarafında özerk güçlere sahip olan bölgelere ihtiyaç vardır, - Bölgeselleşme devletin bir bölgesindeki öz güveninin ifadesidir. Bölgeselleşmeyi reddetmek bu güvenin olmadığı anlamını doğurabilir.

Şartın giriş bölümünde Şart temel felsefesini yansıtan görüşlere yer verilmiştir. Bunlardan ilki bölge olgusudur. Bölge, hizmette yerellik ilkesinin geçerli kılınabilmesi için en elverişli bir yönetsel basamak olarak görülmektedir. İkincisi ise bölgeselleştirmenin yerel yönetimlerin özerkliğinden özveride bulunma pahasına gerçekleştirilecek bir ideal olmadığıdır. Buna yönelik olarak Şart'ın giriş kısmında bu Şart'ın AYYÖŞ'nin bir tamamlayıcı unsuru olduğu, yerel yönetimlerin özerkliğine saygılı kalınacağı ve yerel özerklik tanımının, herhangi bir biçimde, devlete bağlılık ilkesiyle çelişmesine izin verilmeyeceği, bölgelerin parçası oldukları devletlerin ulusal birlik ve bütünlüklerine zarar veremeyecekleri anlayışıdır.

Bölgesel Özerklik Şartına göre Anayasaların çizdiği çerçevede kendilerine rehberlik edecek kurallar: - Yurttaşların çıkarları, - Hizmette yerellik ilkesi, - Ulusun gereksinimleri, - Avrupa halkları arasındaki dayanışmadır¹⁴.

¹³ Ruşen Keleş, **Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 4**, Ankara, Ekim 1999, s. 17

¹⁴ Ruşen Keleş, **Avrupa Birliğinin Bölge Olgusuna Bakışı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 4**, Ankara, Ekim 1999, s. 17-25.

6.2.1.3. Maastricht Antlaşması

Maastricht Antlaşması ile kurulan birlik, genellikle üzerine oturduğu üç sütun metaforuyla anılmaktadır. Birliğin ilk sütunu Avrupa Topluluklarıdır. İkinci sütun ortak dış politika ve güvenlik, üçüncü sütun ise adalet ve işbirliğidir.

Birinci sütunu oluşturan topluluklar, AB'nin temelini oluşturmaktadırlar. AB mevcut üç topluluğu ortadan kaldırıp onların yerine geçmemiş, aksine kısmen bu üç topluluk üzerine kurulmuştur. Başka bir deyişle ne AT AB'ye dönüşmüş, ne de AB AT'yi kuran antlaşmaların yerini almıştır. Her üç antlaşma da yürürlükte ve bağımsız varlıklarını korumaktadırlar¹⁵. İkinci sütun daha çok sosyalist bloğun çözülmesinden sonra ortaya çıkan gereksinimlere yanıt vermektedir Ortak dış ve güvenlik politikası geliştirilmesi kararlaştırılmıştır. Batı AB'nin genişletilerek AB'nin savunma işlevini yüklenmesi öngörülmüştür. Üçüncü sütunu ise adalet ve içişleri politikaları oluşturmaktadır. Bu kapsamda göç ve iltica konularıyla, uyuşturucu madde kaçakçılığı ve örgütlü suçlarla mücadelede işbirliğine gidilmesi yolu benimsenmiştir¹⁶.

Antlaşmanın bir diğer temel özelliği ise katılımcı ülkelerin egemenlik haklarını bir üst otoriteye transfer etmelerini “subsidiarity” ilkesi ile bir anlamda hukuki bir temele oturtmasıdır.

Maastricht Antlaşması ile belirtilen alanlardaki ülkelerin yeni düzenlemeleriyle üye devletlerin önüne iddialı bir program konmuştur. Ekonomik ve parasal birliğin aşamaları, bu süreçte izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ile bunların gerektirdiği kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenleme çerçevesinde üye ülke ekonomilerinin farklılıklarının giderilmesini teminen bazı makro büyüklükler açısından yaklaşma kriterleri tespit edilmiş ve bunlara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir Maastricht Kriterleri olarak adlandırılan bu kriterlere göre: - Toplulukta en düşük enflasyona sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile, ilgili üye ülke enflasyonu arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir, - Üye ülke devlet borçlarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılasına oranı %60'ı geçmemelidir, - Üye ülke bütçe açığının Gayri Safi Yurtiçi Hasılasına oranı %3'ü

¹⁵ Melis Bişkin, **Avrupa Birliğindeki Hukuki Araçlar**, (Derleyen: Cengiz Aktar), Avrupa Birliği Genişleme Süreci, İstanbul: İletişim Yayınları, 2002, s. 44.

¹⁶ Tuğrul Arat, **Türkiye’de Avrupa Topluluğu Mevzuatına Uyum Çalışmaları**, Avrupa Birliği El Kitabı, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1995, s. 3.

geçmemelidir, - Herhangi bir üye ülkede uygulanan faiz oranları 12 aylık dönem itibariyle, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren üç ülkenin faiz oranını iki puandan fazla aşmayacaktır, - Son iki yıl itibariyle ülke parası diğer bir ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır¹⁷.

6.2.1.4. Kopenhag Kriterleri

22 Haziran 1993'te Kopenhag Zirvesinde, Avrupa Konseyi, AB'nin genişlemesinden Merkezi Doğu Avrupa Ülkelerini kapsayacağını kabul etmiş ve aynı zamanda adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılanması gereken kriterleri de belirtmiştir. Kopenhag Kriterleri olarak adlandırılan bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır. Kopenhag Kriterleri'ne göre; üyelik her aday ülke içindir.

Buna göre: - Demokrasiyi, hukuk devletini, insan haklarını ve azınlıkların saygı görmesi ve korunmasını garanti eden kurumların istikrarının yerleşmiş hale gelmesini gerçekleştirmiş olması, - İşleyen bir Pazar ekonomisinin ve Birlik içindeki rekabet baskıları ve piyasa güçleri ile başa çıkabilme yeteneğinin varlığı, - Politik, ekonomik ve parasal birlik hedeflerine bağlılık dahil üyeliğin yükümlülüklerini üstlenme yeteneğine sahip olması koşullarını getirmektedir.

Tam üyelik için öngörülen, Kopenhag Siyasi Kriterlerin en önemli özelliği, ekonomik, hukuki ve idari kriterlerden farklı olarak tam üyelik müzakere sürecinin konusunu oluşturmamaları, aksine bu sürecin başlayabilmesi için bir ön koşul niteliğinde bulunmalarıdır. AB ve diğer Avrupa ülkeleri için bir simge niteliğindeki bu kriterler Avrupa devletlerinin paylaştıkları ortak değerler olarak sunulmaktadır.

Helsinki Zirvesinde aday ülke statüsü elde eden Türkiye için Kopenhag Kriterlerinin yerine getirilmesi bir zorunluluk arz etmektedir. Diğer bir deyişle Türkiye, AB giriş süreci içerisinde kendi iç hukukunu Avrupa Birliği hukukuna uyumlu hale getirme yükümlülüğü altına girmiştir. Türkiye'nin AB hukukuyla uyum sağlama çerçevesinde, KOB ve Ulusal Program, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa İnsan

¹⁷ Gündüz Arslan, **AB'nin Üyelik Kriterleri ya da Siyasi, Ekonomik ve Hukuki Transformasyonu Eşiği**, İstanbul: İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi, Yayın No: 1, 2001, s. 264.

Hakları Mahkemesi İçtihatları ve AB Temel Haklar Şartı dolaylı etkileşim sağlamaktadır¹⁸. Kopenhag Kriterlerinin başlıkları ise şunlardan oluşur:

-Siyasi Kriterler: - Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğünün Sağlanması, - İnsan Hakları ve Azınlık Haklarının Korunması,

- Ekonomik Kriterler: - Etkin bir piyasa ekonomisinin sağlanması, - AB içinde rekabet edebilme piyasa kapasitesinin bulunması,

- Avrupa Birliği Topluluk Müktesebatına Uyum Kriterleri: - AB'nin Siyasi birlik ile ekonomik ve parasal birlik hedeflerinin kabulü, - AB'nin aldığı kararlara ve uyguladığı yasalara tam uyumun sağlanabilmesi.

6.2.1.5. Avrupa Kentsel Şartı

AB'nin kentlere ilişkin çalışmaları arasında en önemli yeri, 1992'de Konseyin kabul ettiği Avrupa Kentli Hakları Şartı tutmaktadır. Şart, Konseyce yerel yönetimlere, Konseyin genel amaçları doğrultusunda, insan haklarının ve insanlık onurunun korunması için gerekli kentsel uygulamalarda rehber olmak üzere hazırlanmıştır. Aynı zamanda kent sorunlarının çözümünde Konseyce bir hareket noktası olarak da kullanılacak olan Kentli Hakları Şartı, AYYÖŞ'nin, uygulanacağı fiziksel çerçevenin oluşturulmasında kamu yönetimlerine yardımcı bir belgedir.

Avrupa Kentsel Şartı, AB'nin temel hak ve özgürlüklerin korunması yolundaki çağrılarına koşut olarak, kentsel gelişmenin niteliksel özellikleri ve yaşam kalitesiyle doğrudan ilgilidir. Şart'ta, Avrupa'da hemen her ülkede uygulanabilecek olan bir dizi yol gösterici evrensel ilkeler tanımlanmış durumdadır. Şart'ta, şiddetten, her türlü kirlilikten, bozuk ve çarpık kent çevrelerinden arınma hakkı, yaşadığı kentsel çevreyi demokratik koşullar çerçevesinde denetleyebilme hakkı, insanca barınma hakkı, sağlık ve kültür hizmetlerinden yararlanma ve dolaşım özgürlükleri gibi temel kentsel hakların yer aldığı görülmektedir. Bütün bu haklardan, kentlerde yaşamakta olan insanların, yaş, cinsiyet, ırk, inanç milliyet, sosyo-ekonomik statü, ruhsal ve bedensel özür ayrımı olmaksızın yararlanabilmeleri de Kentli Hakları Şartı'nın başlıca ilkelerinden biridir.

¹⁸ Rana Birden, **Genişlemenin Araçları**, (Derleyen: Cengiz Aktar), Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci, 1. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2002, s. 28-31.

Şart'ın giriş bölümünü oluşturan Kentli Hakları Bildirgesi'nde yer alan hak türleri; Güvenlik, kirletilmemiş sağlıklı bir çevre, istihdam, konut, ulaşım, sağlık, spor ve dinlenme, kültür, kültürlerarası bütünleşme, kaliteli mimari ve kültürel çevre, kentsel işlevler arasında uyum, katılım, ekonomik gelişme, sürdürülebilir gelişme, mal ve hizmetlerden yararlanma, doğal zenginlikler ve kaynaklar, kişisel bütünlük, belediyeler arası işbirliği, akçal yapı ve mekanizmalar ve eşitlik başlıkları altında toplanabilir.

Bu hakların oluşturduğu çerçeve içinde, Avrupa Kentsel Şart'ında, aşağıdaki ilkleler alt başlıklarıyla birlikte yer almış durumdadır. Bu ilkeler; - Ulaşım ve Hareketlilik, - Kentlerde Çevre ve Doğa, - Kentlerin Fiziksel Biçimi, - Kentsel Mimarlık Kalıtı, - Konut, -Kent Güvenliğinin Sağlanması ve Suçluluğun Önlenmesi, - Kentlerdeki Engelliler ve Özürlüler, - Kentsel Alanlarda Spor ve Dinlenme, - Kentlerde Kültür, - Kentlerde Kültürler Arası Bütünleşme, - Kentlerde Sağlık¹⁹.

6.2.1.6. Avrupa Sosyal Şartı

1961'de Turin'de imzaya açılan ve 1965'te yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı, temel sosyal ve ekonomik hakları koruyan ve medeni ve politik hakları garanti eden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini takviye eden bir AB sözleşmesidir. Şart 21 Avrupa ülkesinde uygulanmaktadır. (Avusturya, Belçika, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İrlanda, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovakya, İspanya, Türkiye ve Birleşik Krallık). Diğer devletler Şartı imzalamışlar ancak henüz onaylamamışlardır. (Hırvatistan, Letonya, Liechtenstein, İsviçre ve eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya).

Şart üç Protokol ile takviye edilmiştir. Bunlar: - Mayıs 1988 Ek Protokol 4 grup yeni hakkı garanti altına alır. 1992'de yürürlüğe girmiştir. - 21 Ekim 1991 Değişiklik Protokolü veya Turin Protokolü denetim sistemini gözden geçirmiştir. - 9 Kasım 1995 Ek Protokol kolektif şikayet sistemi temin etmiştir. 1 Temmuz 1998'de yürürlüğe girmiştir. Gözden geçirilmiş Sosyal Şart 1996'da imzaya açılmış ve 1 Temmuz 1999'da yürürlüğe girmiştir. Şart ve 1988 Ek Protokolü konut, sağlık, eğitim, istihdam, sosyal koruma ve ayrımcılığın önlenmesi konularına ilişkin olarak bir dizi temel hakkı garanti altına almaktadır. Bunlar iki kategoriye ayrılabilir:

¹⁹ Keleş, 1999, ss. 19-23

- **İstihdam Koşulları:** - İstihdamda ayrımcılık yapılmaması, angaryanın yasaklanması, - Sendikal haklar, toplu pazarlık hakkı, işçilerin bilgi ve danışma hakkı ile çalışma koşulları ve çalışma ortamının tespit ve iyileştirilmesine katılma hakkı, - Kadın ve erkeğin eşit değerdeki iş için eşit ücret hakkı dahil adil çalışma koşulları ve adil ücret hakkı, Mesleki rehberlik ve mesleki eğitim hakkı, özürlü kişilerin çalışma hayatına entegrasyonu, - 15 yaş altı çocukların istihdamı yasaklanması ve 15-18 yaş arasındaki çocukların korunması, - Analığa ilişkin haklar, - Göçmen işçiler için eşit muameledir.

- **Sosyal Bağlılık:** - Sağlığın korunması hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sosyal ve tıbbi yardım hakkı ve sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkı, Çocukların ve gençlerin fiziksel ve ahlaki tehlikelere karşı korunma hakkı, - Ailelerin ve bunların münferit üyelerinin hukuki, sosyal ve ekonomik olarak korunma hakkı, - Göçmen işçiler ve ailelerinin korunma ve yardım görme hakkı, - Yaşlı kişilerin sosyal korunma hakkıdır²⁰.

6.2.1.7. Avrupa Temel Haklar Şartı

AB'nin temelini oluşturan ana ilkeler, Temel Haklar Şartı adı verilen metinde net ve kapsamlı bir biçimde tanımlanmıştır. Buna göre, Temel Haklar Şartı, AT'yi kuran antlaşmanın 177. maddesine, AB Antlaşması'nın 6. ve 11. maddelerine ve 4 Kasım 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine dayanmaktadır.

AB ülkeleri hükümet temsilcileri ve parlamenterlerden oluşan 62 kişilik yazım komitesince oluşturulan Temel Haklar Şartı 13-14 Ekim 2000'de Fransa'da yapılan toplantıda kabul edildi ve Aralık 2000 Nice zirvesinde AB ülkelerince onaylandı. Temel Haklar Şartı, AB yurttaşlarının temel haklarını ve Birlik yurttaşlarına karşı sorumluluklarını düzenlemektir. AB üyeleri ve üye adayları kendi anayasa ve yasalarını bu maddelere göre tanzim edecekler. Temel Haklar Şartının gelecekte AB Anayasası olması beklenmektedir. Türkiye'de bu şartı imzalayan üye adayları ülkelerdendir.

Temel Haklar Şartı üç ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlar: - Onur, - Özgürlükler ve - Çerçeve olarak tespit edilmiş ve bu üç başlığın altı 54 alt başlıkla doldurularak fonksiyonel hale getirilmiştir²¹.

²⁰ Bülent Çiçekli, **Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001, ss. 19-21.

²¹ İrfan Kaya Ülger, **Avrupa Birliği El Kitabı Kavramlar-Kurumlar-Kişiler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003, ss. 53-55.

6.2.2. Ulusal Yerel Düzenlemeler

6.2.2.1. Büyükşehir Belediye Kanununda Stratejik Yönetim

Kamu Yönetimi reformu yasalarıyla yapılan düzenlemelerde ortaya çıkan stratejik yönetim anlayışı büyükşehir belediye kanununda da kendine yer bulmuştur. Buna göre kanunda yer alan stratejik yönetim anlayışına gönderme yapan başlıca maddeler şunlardır:

- **Madde 7.** - İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

- **Madde 18.** - Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

- **Madde 21.-** Büyükşehir belediyesi teşkilatı, norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur. Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için genel sekretere yardımcı olmak üzere, nüfusu üç milyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilir. Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır²².

6.2.2.2. Belediye Kanununda Stratejik Yönetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesinde: "Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel

²² Büyükşehir Belediyesi Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>, (Erişim: 20.10.2009).

ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar... Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar...” demek suretiyle, Türkiye’de tüm kamu kurumları için stratejik plan yapmak yasal bir zorunluluk haline gelmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesinde, “Belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programını hazırlayıp belediye meclisine sunar... Nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir...” denilmektedir. Yine bu maddede stratejik planın bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edeceği ifade edilmiştir. Stratejik planın varsa üniversiteler ve meslek odaları ile STK’ların görüşlerinin alınarak ve belediye meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girecektir. Benzer şekilde büyükşehir belediyeleri de stratejik plan hazırlamak zorundadırlar. Belediyelerden farklı olarak büyükşehir belediyeleri, stratejik planlarını hazırlarken, “ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini” de almak durumundadırlar (5216 sayılı kanun 7. madde).

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik^{*}’te 126 stratejik plan: “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Bu yönetmelik gereği stratejik planlama çalışmaları başlamıştır. Aynı yönetmeliğin geçici birinci maddesi hükmü uyarınca, belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının, stratejik planlama hazırlık programlarını 26.05.2006 tarihinden itibaren en geç altı ay içerisinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na göndermeleri istenmiştir. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 17’nci maddesinde ise performans göstergelerinin stratejik plarlarda yer alacağı, bu göstergelerin tespitine ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esasların Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği ve kamu

^{*} Bakınız: **Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik**, 26.05.2006 tarih ve 26179 Sayılı Resmi Gazete.

idarelerinin, performans göstergelerini bu usul ve esaslar çerçevesinde oluşturacağı ifade edilmiştir.

5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 15'inci maddesi ile kamu idarelerinde stratejik yönetim anlayışının hayata geçirilmesine yönelik örgütlenmenin oluşturulması amacıyla strateji geliştirme birimleri kurulmuştur. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile strateji geliştirme birimlerine, idarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasının koordine edilmesi ve sonuçlarının konsolidesi görevi verilmiştir.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini, stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmaları ilkesinin bir sonucu olarak idarelerin yıllık çalışmalarını ortaya koydukları faaliyet raporları da bu sistemin önemli gereklerinden biri olarak bir sistematığe bağlanmış ve yıllar itibariyle karşılaştırmaya olanak verecek şekilde düzenlenmiştir. Bu kapsamda Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik Maliye Bakanlığı'na çıkarılmıştır. Performansın denetlenmesi performans esaslı bütçeleme ile hazırlanan performans programı ve faaliyet raporları ile mümkün olacaktır. Kamu idareleri için yeni ve yenilikçi bir araç olan stratejik planlamanın etkili biçimde hayata geçirilebilmesi amacıyla, tedrici bir uygulama stratejisi benimsenmiştir. Bu çerçevede, stratejik planlama yükümlülüğünün kamu idarelerine 31.01.2009 tarihine kadar yaygınlaştırılmasını öngören aşamalı bir geçiş programı oluşturulmuştur²³.

6.2.2.3. İl Özel İdaresi Kanununda Stratejik Yönetim

İÖİ kanunda yer alan stratejik yönetime dönük düzenlemelerin yapıldığı başlıca maddeler şunlardır:

- **Madde 10.** - Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, İÖİ faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.

²³ **Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik**, 18.02.2006 Tarih Ve 26084 Sayılı Resmi Gazete.

- **Madde 26.-** Encümenin görev ve yetkileri şunlardır: - Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.

- **Madde 30.-** Valinin görev ve yetkileri şunlardır: - İÖİ'ni stratejik plana uygun olarak yönetmek, İÖİ'nin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, İÖİ faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

Madde 31.- Vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı hazırlayıp İl Genel Meclisi'ne sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili STK'ların görüşleri alınarak hazırlanır ve İl Genel Meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve İl Genel Meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

- **Madde 35.** İÖİ teşkilatı, genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi İl Genel Meclisi'nin kararıyla olur. Genel sekreter, İÖİ hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, İl Genel Meclisi ve İl Encümeni Kararlarına, İÖİ'nin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla İÖİ kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur. Toplam nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerde, ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir. İlçelerde, İÖİ işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe İÖİ teşkilatı oluşturulabilir.

- **Madde 39.-** Vali, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen biçimde, stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar.

- **Madde 44.** İlin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, İÖİ'nin mali yıl ve izleyen 2 yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve

harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı devlet mali yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

- **Geçici Madde 3.** Bu Kanunun 31. maddesinde öngörülen stratejik planların hazırlanmasına dair altı aylık süre Kanunun yürürlüğünü müteakip hazırlanması gereken ilk stratejik planlar için bir yıl olarak uygulanır²⁴.

6.2.2.4. Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Stratejik Yönetim

1950’lerdeki kentleşme, kent sorunlarını çoğaltmış ve yerel yönetimlerde yenilik ihtiyacı belirlemiştir. 1960’lara kadar 34 yerel yönetim birliği oluşturulmuş ancak istenen etkiyi gösterememişlerdir. Bu birlikler: yol, su, elektrik gibi ihtiyaçları karşılamışlardır. 1960-1972’ye kadar kurulan yerel yönetimlerde önemli artışlar olmuştur. 1972’de 511 yerel yönetim birliği kurulmuştur. 1970’lerdeki hızlı kentleşme ve sanayileşme “Yeni Belediyecilik” anlayışını getirmiştir. Yeni Belediyecilik anlayışı “Birlikçi” belediyecilik anlayışını temel almaktadır. Bu anlayışın ilk örneğini, 1973’te kuruluş çalışmalarını başlatan ve 1975’te Marmara Belediyesi’ndeki çok sayıda belediyenin katılımıyla kurulan MBBB teşkil ediyordu. 1978’de kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı belediye birliklerinin oluşumuna katkıda bulunmuştur. 1980’de ise belediyeler arası işbirliğini sağlamak için ulusal temelde “Türkiye Belediyeler Birliği” kuruldu. Ancak 12 Eylül nedeniyle bu birlik faaliyete geçememiştir.

- **Anayasal Dayanaklar ve 1982 Anayasası:** 1962 Anayasasında olmayan bir durum getirilerek yerel yönetimlerin birlik kurması Bakanlar Kurulu iznine bağlanmıştır. Birliklerin amacı yönetimler arası işbirliği, koordinasyon ve yerel çıkarları savunarak yerel demokrasiyi kuvvetlendirmektir. Örn: Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği; Marmara bölgesinde yer alan il, ilçe ve belde belediyelerini kapsayan bir birliktir. Türkiye Belediyeler Birliği ise Türkiye çapındaki il, ilçe ve belde belediyelerinin üye oldukları bir birliktir. Türkiye Belediyeler Birliği, 5355’e göre belediyelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve

²⁴ İl Özel İdaresi Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html>, (Erişim: 20.10.2009).

belediyelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde kurulan bir birlik haline dönüşmüştür²⁵.

Birlik, belediyelerimizi modern ülkelerin standartlarına kavuşturmak ve kaliteli hizmet vermelerini sağlamak için yurt içi ve yurt dışında temaslarda bulunarak çalışmalar yürütmekte, parlamento ve hükümet nezdinde ulusal düzeyde girişimlerde bulunarak, belediyelerimizin AB'ne hazırlık sürecinde uluslararası düzeyde AB Bölgeler Komitesi, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı gibi uluslararası kuruluşlar ve bazı birlikler ve derneklerle iletişim kurmakta, işbirliği yapmaktadır. 26.5.2005 tarihinde kabul edilen 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri kanunu belediyelerimizin son dönemde yapılan reformlarla modernleşmesine, çağdaş hizmetler sunmasına katkıda bulunmuş ve kamu idare sistemimizde stratejik yönetimin önemli bir ögesi olarak yer almıştır.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun getirdiği yenilikler şunlardır: - AYYÖŞ'ye uygun olarak ilk kez diğer kamu idare kanunlarından bağımsız müstakil bir kanunla düzenlenmiştir. - Teşkilatlanma ve personel istihdamına ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. - Ülke düzeyinde birlik kurulması öngörülmektedir. – Birliğin meclis üyelerinin ve encümen üyelerinin özlük hakları düzenlenmiştir. - Birlik üye aidatlarının keyfi olarak ödenmemesi sorunu ortadan kaldırılmaktadır. Birliğe üye belediyelerin gelirlerinden kesintisi düzenlemesi getirilmiştir. – Birliklerin denetim ve kamu zararı konusunda özel düzenlemelere yer verilmiştir. - Genel amaçlı ve amacı açıkça belirtilmeyen birlik kurulması yasaklanmıştır, - Birlik meclisleri olağanüstü toplanabilir, - Birlikler birlik başkanı tarafından stratejik plana uygun şekilde yönetilir. Stratejik planda öngörülen hedeflerin gerçekleştirmek için çalışır.

Birliklere göre belirli kamu hizmetlerini görmek amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurulabilecektir. Birlikler: meclis, encümen ve başkandan oluşmaktadır. Yetki ve görevleri kanunda belirtilmiştir. Bazı hallerde üye olunması zorunlu birlikler mevcuttur. Bunların kararını Bakanlar Kurulu verir²⁶.

²⁵ Mustafa Yardımcı, Mahalli İdare Birlikleri, (Editör: Ayşegül Sabuktay), **Yerel Yönetimlerde ve İşbirliği ve Katılım**, Ankara: TODAİE Yayınları No: 336, 2007, s. 21–25.

²⁶ Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, <http://www.birlikler.org/2009/05/5355-sayili-kanun/>, (Erişim: 20.10.2009).

6.2.2.5. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Stratejik Yönetim

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun, kamu yönetimi reformunun temelini oluşturan stratejik yönetim anlayışının bir sonucudur. Buna göre kanunda yer alan başlıca stratejik yönetim anlayışının uzantıları şunlardır;

- **Madde 3** - Stratejik plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır,

- **Madde 7** - Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, zorunludur.

- **Madde 9** - Kamu idareleri kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin kaliteli sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine DPT yetkilidir.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Bakanlık, DPT ve ilgili kamu idaresince tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergelerle gerçekleştirilir.

- **Madde 10** - Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu

çerçeve de diğer bakanlıklarla koordinasyon sağlamaktan sorumludur. Bakanlar idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda her mali yılın ilk ayında kamuoyunu bilgilendirirler.

- **Madde 11** - Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana, mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

- **Madde 13** - Bütçelerin ilkeleri şunlardır: - Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir. - Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.

- **Madde 16** - Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde DPT’ce hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar.

- **Madde 17** - Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı dikkate alınır. Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkililerince imzalanmış olarak Temmuz sonuna kadar Bakanlığa gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere DPT’ye verilir.

- **Madde 41** - Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlenir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır. Harcama yetkilisi, birim

faaliyet raporunu üst yöneticiye verir. Üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlar. İdare faaliyet raporu, Sayıştay'a verilir ve üst yöneticice kamuoyuna açıklanır.

- **Madde 60** - Kamu idarelerinde mali hizmetler birimince yürütülen işler: - Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek.

- **Madde 64** - Kamu idarelerinde iç denetçinin görevleri: İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu değerlendirmek²⁷.

6.3. Avrupa Birliğinde ve Üye Ülkeler Arasında Yönetim Uyumsuzluğu

Avrupa entegrasyonunun belli alanlarda idari usul ve işleyişleri birbirine yakınlaştıracı bir etkisi varsa da, üye ülkeler idari gelenek ve pratiklerini korumaktadır. AB'nin, üye devletlerin idari yapıları ve usulleri üzerindeki etkisi son derece sınırlıdır. İdari alanda üye ülkelerin birbirlerine yakınlaşmasını sağlayan norm ve pratiklerin AB üyesi ülkelere ne kadar paylaşıldığı ve ne ölçüde kabul edildiği belirsizdir.

Türkiye'nin AB'ye yönetim yaklaşması devam etmense rağmen son derece belirsiz bir müzakere süreci yaşanmaktadır. Bu idari alanda yaşanan Avrupalılaşmama ve üye ülkelerin farklı anlayışlarla hareket etmesinin temel nedenleri şu başlıklar altında açıklanabilir:

- **Farklı İdari Geleneklerin ve Örgütlenmelerin Varlığı:** Avrupa kamu idareleri, uzun bir süreç içerisinde farklı dinamiklerin yer aldığı, farklı devlet ve ulus oluşturma süreçlerinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle kamu yönetimi yapıları ve düzenlemeleri üyeler arasında değişkenlikler göstermektedir. Bu farklılaşma kamu idarelerinin örgütlenmesinde ve kamu çalışanlarının statülerinde açıkça gözlemlenebilir.

Fransa, Portekiz ve İspanya'da kamu yönetiminin genelinden sorumlu birer kamu yönetimi bakanlığı bulunmaktadır. Bu bakanlıklar taslak yasa ve düzenlemelerin hazırlanması, hükümet adına kamu sendikaları ile görüşülmesi, kamu yönetimi enstitüleri ve okulları aracılığıyla eğitim faaliyetlerinin düzenlenip, sürdürülmesinden

²⁷ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, (Erişim: 20.10.2009).

sorumludur. Avusturya, Belçika, Almanya, İrlanda ve Hollanda'da da ise Maliye ya da İçişleri Bakanlıkları, kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevini üstlenmektedir. İtalya ve İsveç gibi ülkelerde hükümetler, kamu hizmeti birlikleri adı verilen kuruluşlar aracılığıyla, kamu kurumları ve yerel yönetimlerle resmi görüşmeler yürütmektedirler.

Kamu çalışanlarının statüsü açısından bakıldığında, her devlet memurunun, devletin yürütme mekanizmasının bir parçası olarak kabul edildiği Fransa, İrlanda, Hollanda, İspanya ve İsveç'te geniş kamu hizmeti tanımı geçerlidir. Avusturya, Almanya, İngiltere ve yakın zamana kadar Danimarka ve İtalya'da ise yalnızca kamu kuruluşlarında görev yapanlar ile polis ve gümrük memurları gibi devlet gücünü elinde tutan kamu görevlilerinin devlet memuru sayıldığı, kapsamı daraltılmış kamu hizmeti kavramı ve “çekirdek kamu yönetimi” anlayışı mevcuttur. Birliğe en son katılan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde (Macaristan ve Polonya) dar kamu hizmeti kavramı geçerliken, Litvanya'da geniş kamu hizmeti kavramı kullanılmaktadır.

Üye ülkelerin idari örgütlenmeleri ile kamu görevlilerinin statüleri arasındaki farklılıktan dolayı, Avrupalılaşma yaklaşımının en zayıf olduğu alanın kamu yönetimi olduğu söylenebilir. Üye ülkelerin kamu idarelerinin idari yapı, usul ve işleyişlerindeki farklılık nedeniyle, AB'nin kuruluşundan bu yana idari konulara öncelik verilmemiş, daha çok belli sektörlerde ortak kamu politikalarının oluşturulması ve bu politikaların hedeflerine ulaşılması amacına yönelik faaliyette bulunulmuştur. Üye ülkelerin gerçekleştirdikleri idari reformların içeriği, niteliği ve zamanlaması da bu nedenle birbirlerinden farklılaşmaktadır. Birliğin daha önceki genişlemelerinde, İspanya ve Portekiz katıldıktan hemen sonra idari reformlarını gerçekleştirirken, Yunanistan, ancak 1990'ların ikinci yarısında idari reformlarını gerçekleştirebilmiştir.

Bu durum AB'nin aday ya da üye ülkelerdeki genel idari düzenlemelerle ilgili hiçbir etkisinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Avrupa bütünleşmesi süreci, yalnızca birkaç kamu politikası alanındaki idari örgütlenmede ciddi gözlemlenebilir değişikliklere yol açmıştır. Örneğin: Avrupa çevre politikası müktesebatının gelişmesiyle birlikte her üye ülkede, çevreden sorumlu bakanlıklar kurulmuştur. Danimarka, Almanya ve Hollanda dışında tüm üye ülkelerde, Avrupa çevre politikasının belli bir düzeye erişmesinden önce de bu konuyla ilgili bakanlıkların mevcut olması, bu konudaki Avrupalılaşma etkisinin kısıtlı olduğunu göstermektedir. AB çevre politikası çerçevesinde, bu üç ülkede kurulan bakanlıkların örgütsel yapıları

ve işleyişi, bu ülkelerin kamu idarelerinin sistemlerine göre tasarlanmıştır. Çevre politikası örneği, AB müktesebatının ulusal mevzuatın içeriğini büyük ölçüde belirlediği alanlarda bile, üye ülkelerin idari geleneklerini koruduklarını göstermektedir.

AB bölge politikası, farklı üye ülkelerde farklı şekillerde uygulanmaktadır. Federal bir anayasal sisteme sahip Birlik ülkelerinin yerel ve bölgesel yönetimlerinin AB kararlarının alındığı Brüksel'de son derece güçlü temsilcilikleri bulunmaktadır. Bu temsilcilikleri kullanan yerel ve bölgesel yönetimlerin Belçika gibi federal devletleri, İsveç gibi üniter devletlere göre daha fazla etkileme ve harekete geçirme güçleri bulunmaktadır. Bölgesel politikalar alanındaki AB etkisinin, üye ülkenin anayasal özelliğine göre, merkezi idareyi ya da yerel yönetimleri güçlendirme ya da zayıflatma olasılığı vardır. Merkezi olan ülkelerde yalnızca istatistiki amaçlı kurulan bölgesel örgütler, federal ülkelerdeki bölge hükümetleri kadar müktesebatla uyumludur.

AB düzenlemeleri, kamu kurumlarının örgütlenme ve işleyişlerine büyük oranda serbestlik tanımaktadır. Merkezi idare ile bölge yönetimleri arasındaki ilişkiler temelinde, dağınık ve belirsiz tüzüklerle belirlenen bölgesel politikaları, kurumsal çerçeve ve uygulama araçlarına karar vermede büyük yetkilerinin olduğu müktesebatın ince bir alanı olarak değerlendirmektedirler. Komisyon, AB sistemi içerisinde ülkelerin münhasır egemenlik yetkilerinden biri olan idari örgütlenme ve işleyişe müdahale ettiği izlenimini vermeme konusunda titizlik göstermektedir.

Avrupa idari alanının oluşmasındaki ciddi sorunlardan bir tanesi de, bu alanın üye ülkelerin merkezi idare teşkilatının dışında kalan yerel yönetimlere olan etkisinin sınırlılığıdır. Üye ülkelerin bakanlıklarının tümünde, Avrupa Birliği alanında özel birimler kurulurken, Topluluk hukukunun gündelik uygulamasından sorumlu olan yerel yönetimlerin büyük bir çoğunluğunda, bu tür özel yapılanmalar yoktur. Yerel yönetimler, kendi ülkelerinin ulusal mevzuatı ile AB'nin müktesebatı arasındaki farkı ya da bu iki farklı hukuk sisteminin dinamiklerini ve içeriğini genelde bilmeden, Avrupa müktesebatı ve ulusal mevzuatı aynı idari yapılar çerçevesinde uygulamaktadır.

- Birliğin İdari Konularda Kısıtlı Yetkisi: AB kurucu antlaşmalarında üye ülkelerin kamu idareleri için belli bir model önerilmediği gibi, kamu yönetimi için belli bir müktesebat da yoktur. Aksine AB tarihi boyunca demokratik nitelikteki farklı ulusal idari sistemleri meşru ve üyelikle uyumlu olarak tanımlamış, AB müktesebatının tüm bu sistemlerde etkin bir biçimde uygulanacağını varsaymıştır. Ayrıca Birliğin idari

konularda kısıtlı yetkisi bulunmaktadır. Avrupa Anayasası taslağıyla ilgili yapılan tartışmalarda da sıklıkla dile getirilmiştir. Taslak Anayasa'nın 9. maddesi, üye ülkelerin kamu yönetimlerinin ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenmesi de dahil olmak üzere, ulusal kimliklerine saygı gösterileceğini belirtmektedir.

Üye devletlerin idari yapılarını münhasır ulusal egemenlik konusu olarak değerlendirdiklerinin önemli göstergelerinden bir tanesi, memurların serbest dolaşımıyla ilgilidir. Avrupa entegrasyonun temel ilkelerden biri olan işçilerin serbest dolaşımı, devlet memurları açısından tam anlamıyla geçerli değildir. Topluluk kurulduğunda, devlet memurları; işçilerin serbest dolaşımını ve vatandaşı olmadıkları üye ülkelerde ayrımcılığa uğramamalarını teminat altına alan hükümlerin tamamıyla dışında tutulmuştur. AB üyesi ülkelerde kamu yönetimindeki iş olanaklarının %60-90'ının tüm üye ülke vatandaşlarına açık olduğu, % 10-40'ının ise sadece kendi uyruklarına ayrıldığı görülmektedir. Kamu sektöründeki pozisyonların yalnızca %10-40'ı kamu gücünün kullanılması ve devlet çıkarlarının korunmasıyla ilgilidir.

Fransa'da 1991'de çıkan bir yasa ile AT ya da Avrupa Ekonomik Alanı üyesi ülke vatandaşlarının egemenlikle doğrudan ilişkili olmayan memur kadrolarına, bu kadrolara ilişkin statü şartlarını yerine getirmeleri kaydıyla atanmalarına olanak tanınmıştır 2004'te yapılan bir araştırmada, Fransa'da kamu yönetimi bakanlığınca açılan devlet personeli seçme sınavında başarılı olan Avrupa Birliği vatandaşı 269 kişinin işe alındığı saptanmıştır. Bu rakam, sınavda alınan personel sayısının yalnızca %0,3'tür. Devlet memuriyetine hak kazanan son derece sınırlı sayıdaki Fransa örneğinin de gösterdiği gibi, her ne kadar AB üyesi ülkelerdeki kamu yönetimindeki iş olanaklarının bir kısmı tüm üye ülke vatandaşlarına açıldıysa da, AB vatandaşlarının son derece küçük bir kısmı, başka bir üye ülkede memur olarak çalışabilmektedir.

Birliğin sağladığı idari yakınlaşmayla ilgili olarak verilen bir başka örnek de, üye ülkelerin bakanlıklarının memurlarını Birlik organlarında geçici olarak en fazla 4 yıl görevlendirebilmesidir. Üye ülkelerin idareleri, görevlendirdikleri memurların maaşlarını öderken, görev yaptıkları Avrupa kurumları ise, bu memurlara görev yeri tazminatı vermektedir. 2006'da Birliğin kurumlarında 209 devlet memuru görevlendiren Fransa, Birlik kurumlarında en fazla geçici devlet memuru görevlendiren ülkedir.

- Üye Ülkelerin İdari Özerkliklerini Koruma İsteği: AET kurulduğundan bu yana, üye ülkeler özerkliklerini korumak konusunda hassas davranarak idari örgütlenme,

denetim ve işleyişle ilgili yetkilerini Avrupa kurumlarına aktarmak konusunda isteksiz davranmışlardır. Birçok üye ülke, Birlik organlarına idari sistemlerini düzenlemeyle ilgili ancak çok belirli ve kısıtlı konularda doğrudan yetki vermiştir. Üye ülkeler, AB yükümlülüklerini yerine getirdikleri ve beraberce alınan kuralları uyguladıkları sürece, AB'nin ulusal idari örgütlenmelerine müdahil olmayacağını varsaymışlardır. Topluluk da, genelde bu yönde hareket ederek üye devletlere takdir yetkisi bırakan yasal ve idari araçları, doğrudan bağlayıcılığı olan araçlara göre daha fazla kullanılmıştır.

AB bütünleşmesinin başlangıcında hükümetlerin siyasi gelenekler ve ekonomik ideolojiler açısından kendi ulusal geçmişlerinin esiri oldukları ve üye ülkelerdeki ulusal sistemler arasındaki farklılıkların benzerliklerden fazla olduğu kabul görmüştür. Üye ülkelerde siyasi ve bürokratik karar alma süreçlerinin, AB entegrasyonuna direnç gösterecekleri öngörülmüştür. AB entegrasyonunun ilerlemesi, üye ülkelerin egemenlik yetkisinde olan alanların AB'ne aktarılması, kamu görevlilerinin bürokratik direnç göstermesi olağan karşılanmıştır.

Avrupa bütünleşmesinde ülkelerin ilkeleri seçerek aldıkları ve kendi idari geleneklerine uydurdukları bilinmektedir. Bu nedenle kamu idarelerinin Avrupalılaşması söz konusu olsa bile bu Avrupalılaşma, her ülkenin idari sisteminde farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Ulusal yapıların direnci o kadar güçlüdür ki, en Avrupalılaşmış idari yapılar bile kendilerine özgün yaklaşımları korumaktadırlar. İngiltere'deki araştırmalar, bakanlık kültürlerinin uzun dönemli istikrarını koruduğunu, ancak bazen temel ve ani değişikliklere gidebildiklerini göstermektedir. Bu ani değişikliklerin en önemli nedeni ise Avrupa Birliği'nin etkisinden daha çok, yeni kamu işletmeciliği de dahil olmak üzere, iç siyasi tartışmalardan kaynaklanmaktadır.

- Komisyonun Yeterli Personel ve Bütçesinin Olmaması: Komisyon'un idari alanda yakınlaşma sağlama kapasitesini kısıtlayan bir başka unsur da, Komisyon'un ulus üstü niteliğine rağmen, büyük üye devletlerin hakimiyeti altında kalmasıdır. Komisyon'un bazı konularda taraflı bir şekilde karar aldığı, genel müdürlükler arasındaki eşgüdümün yetersiz olduğu eleştirileri de yapılmaktadır. Komisyonun içerisindeki 28 farklı genel müdürlüğün ve yüzden fazla birimin, etkilerini ve kaynaklarını artırmak amacıyla birbirleriyle rekabet etmesi, Komisyon'un uyumlu bir şekilde hareket etmesini zorlaştırmaktadır. Aynı nedenle Komisyon'un idari uyum konusunda üye ülkelere

yapabileceği etki de azaltmaktadır. Kendilerine özgü idari kültürler oluşturan farklı genel müdürlüklerin, benzer sorunlara farklı yaklaşımları bulunmaktadır.

Tüm bu sorunlarına ek olarak, Komisyon'un yetki ve sorumlulukları göz önüne alındığında, personeli ve bütçesi yetersizdir. 16 milyon nüfuslu Hollanda'da yaklaşık 173.000 kamu çalışanı bulunurken, yarım milyar nüfusa sahip AB'de yaklaşık 23.000 kişi Komisyon'da çalışmaktadır. Komisyon çalışanlarının yetkileri de, ulus-devletteki kamu görevlilerinin yetkilerinden farklıdır. “Siyasi yönetim” ilkesine göre çalışan Komisyon görevlilerinin, önemli takdir yetkileri bulunmaktadır. AB gibi bütünlüğü ve devlet niteliği olmayan bir alanda, idare kavramının ortak üst bir otoriteye hizmet eden şeklinde kavramsallaştırılamayacağı belirtilmektedir. Tüm bu nedenlerden dolayı, ulusal idareler üzerinde açık bir AB etkisinin olmaması, üye ülkeler devletlerinin gösterdiği dirençten çok, AB'nin “zayıflığını” göstermektedir²⁸.

6.4. Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama İhtiyacı ve Eleştiriler

Kamu kesimini değişime zorlayan nedenler: - Mali disiplinin sağlanması gerekliliği, - Yaşanan bilgi ve iletişim teknolojilerindeki değişim, - Artan talep ve kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması sayılabilir²⁹.

Kamuda hedeflerin başarılması, politik kararların kamu yöneticileri tarafından vatandaşlara mal veya hizmet sunumunda uygulanmasına bağlıdır. Kamu yöneticileri etkin olabilmek için kaynaklarla çıktıları, kurumun hedeflerini, kamu temsilcileri tarafından alınan politik kararlarda ifade edildiği şekilde toplumun ihtiyaçları ile birleştirerek stratejiler geliştirmelidir. Stratejik düşünme, geleceğe yönelik olası fırsatların ve kurumun faaliyetlerine yönelik risklerin öngörülmesini, kurumun misyonunun vizyonuna katkı sağlayacak şekilde belirlenmesini ve kurumun görev alanındaki diğer kuruluşlar ve bireylerin ilgi alanlarının öngörülmesini gerektirir.

Bugün kamu yönetimleri kriz içinde olup, üstlendikleri fonksiyonları sorgulama yönünde gittikçe artan bir kamuoyu oluşmaktadır. Krize neden olan sorunlar hukuksal, yapısal ve yönetsel bozukluk ve eksikliklerden kaynaklanmaktadır. Özellikle yönetsel

²⁸ Argun Akdoğan, **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme**, Ankara: TODAİE Yayın No: 342, 1. Baskı, Ocak 2008, ss. 62-75.

²⁹ Osman Yılmaz, Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri, **Planlama Dergisi**, Yıl: 42, Özel Sayı, Ankara 2002, s. 21.

olanlar bu sorunlar içerisinde en büyük paya sahiptir. Stratejik planlama sayesinde yöneticilerin edineceği stratejik düşünme ve davranma özelliği sayesinde kamu yönetimi sayısız yararlar elde edecektir. Kamu kesimi, kaynaklarını rasyonel kullanabilmek için stratejik planlamadan yararlanmak durumundadır. Stratejik planlama kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği nokta arasındaki yolu tarif eder ve kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eden süreçlerdir. Stratejik planlamasını yapmayan kuruluşlar, amaçlarını belirleyemezler, amaçları için vizyon oluşturamaz, yeni şartları değerlendiremez, eldeki kaynakları etkin ve verimli kullanamazlar³⁰.

Kamuda stratejik plan uygulamasının zorlukları: - Kamu sektörü özel sektöre göre daha az rekabetçidir, - Kamuda müşteri etkisi özel sektöre göre daha zayıftır. Kamu kaynaklarını belirlerken müşteriye bağlı değildir. Stratejik planlamada ise çevreyi analiz etmek ve çevre şartlarına göre hareket etmek en önemli noktadır, - Kamu hizmetlerinde performans ölçümü özel sektöre göre daha zordur, - Kamu sektörlerinde liderlerin hızlı değişimi, kurumun uzun vadeli strateji belirlemede istikrarsızlığa yol açar, - Kamunun özel sektöre oranla daha fazla paydaşı vardır, - Kamunun hizmet ve faaliyet alanı daha geniş olduğundan daha fazla amacı ve hedefi vardır³¹.

Yerel yönetimlerde stratejik planlamaya karşıt görüş olarak şu sebepler ileri sürülmektedir. Buna göre: - Stratejik plancılık özel sektör plancılığıdır, - Batılı ülkelerde yerel yönetim birimlerinde uygulamaları 1990'larda başlamış ancak yerel yönetimlerin kalkınması açısından başarısız olmuştur, - Bu yaklaşımın Türkiye'de uygulanması uluslararası finans kuruluşları ve AB'ce talep edilmektedir, - Planlama Anayasa'nın 166. md.'ne göre devletin görevidir, - Stratejik planlama kamu hizmeti gören yerel yönetimlere uymayan bir plan türüdür, - Stratejik plancılık, devletin geleceğe dönük olarak ve özel sektör için şeffaflık sağlama aracıdır. Bu durum özel sektör kuruluşlarının devlet kurumlarının uzun vadedeki planlarından menfaat sağlama imkanı sağlayacaktır, - Bu yaklaşımın başarısı ölçülebilir, sınıflandırılabilir ve kıyaslanabilir sonuçlara odaklıdır. Yerel yönetimlerin sağladıkları hizmetlerin çoğu

³⁰ İsmail Bircan, **Kamuda Stratejik Yönetim ve AB Politikaları**, Kamu Yönetiminde Kalite ve III. Ulusal Kongresi, Ankara: TODAİE Yayın No: 319, 2003s. 415-416.

³¹ Kenneth Baile, **A Study Of Strategic Planning In Federal Organizations**, Virginia, 1998, s.13-15.

ölçülemez ve adil ve eşit sunulmalıdır, - İhtiyaç duyulan plan ulusal, merkezi ve sosyo-ekonomik bir planlamadır, - Belediyelerin siyasi kimliği, personel ve kaynak sıkıntıları nedeniyle stratejik planlama uygulanmasında başarı şansı oldukça düşüktür³².

Stratejik Planlamanın Kamu Yönetimine Sağlayacağı Faydalar: - Misyona dayalı kamu yönetimi gelişecektir, - İç ve dış çevre değerlendirmesi sayesinde karşı karşıya olunan zayıf noktaları ve tehditleri zamanında aşabilen, aynı zamanda güçlü yönleriyle önüne çıkan fırsatlardan maksimum faydayı elde etmeye çalışan yöneticilerin sayısı artacaktır, - Girişimci ve rekabetçi unsurlar ön plana çıkacak, böylece kamu yönetimleri daha çok müşteriye yönelik olacaklardır, - Kurumlar sahip olacakları “vizyon” sayesinde geleceği öngörebilen bir nitelik kazanacaklardır.

Stratejik planlama ile kamu örgütlerinde; politika belirleme ve maliyetlendirme kapasite güçlendirilme, amaç ve hedeflere dayalı yönetim anlayışı, hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Stratejik planlamanın ve stratejik yönetimin kamu örgütlerinde en yaygın olarak kullanıldığı ülkeler ABD, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda, İngiltere, İsveç ve İrlanda’dır. ABD ve Avustralya’da pek çok kamu kurum ve kuruluşunda stratejik planlama uygulanmaktadır³³.

6.5. Türkiye’de Yönetim Kültürü Dönüşümü ve Yerel Yönetimler

Teknolojik gelişmelere paralel olarak yaşanan hızlı değişim, sunulan hizmetlerin niteliğini, yerine getirilme usullerini, yerel yönetimlerin hemşehrilerle ve diğer yönetimlerle ilişkilerini değiştirmiştir. Bu gelişmelerden edinilen bilgi ve tecrübeler ışığında yeni ve dinamik bir yönetim kültürü anlayışının da gelişip yerleşmeye başladığı görülmektedir. Bu kapsamda artık, yerel yönetimlerde kurumsal ve ahlaki değerlere bağlı, insancıl, geleceğe dönük, yaratıcı ve girişimci, dinamik, esnek ve rasyonel yönetsel yapıların ve tekniklerin geliştirilip kurumlaştırılması söz konusudur.

Türkiye’de merkeziyetçi kültürün nüfuz ettiği merkezi yönetim yapısı, gerek dış dünyadaki gerekse içteki toplumsal ve kültürel değişmeler karşısında uyum sorunu ortaya çıkmaktadır. Buna rağmen yönetim kültürümüze özellikle geleceğe yönelik olarak, mevcut sorunları yeniden üreten statik bir sorun kaynağı olarak görmemek

³² Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, YAYED Görüşü: Stratejik Planlama, **Memleket Mevzuat Aylık Yerel Yönetim Dergisi**, Cilt:2, Sayı:17, YAYED, Ankara, Kasım 2006, s. 40-41.

³³ Özgür, s. 207-254.

gerekir. Çünkü yönetim kültürümüzü ortaya çıkaran koşullardaki değişme, onun dinamik özelliğinin bir sonucu olarak yeniden farklı niteliğiyle ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Dönüşümü başlatabilecek en kolay değişiklik ise yönetim alanında gerçekleştirilecek yeniden yapılanma ile mümkündür. Kamu yönetiminin hem merkezi hem de mahallinde yeniden yapılanmasına ilişkin çözüm arama çabaları da bu nedenle yoğunluk kazanmıştır³⁴.

6.5.1. Yerel Yönetimlerin Konusu Olan Stratejik Alanlar

Stratejik plan, geleceği yönetme iddiasında olan plandır. Bu nedenle yalnızca bugünün problem alanlarını değil; gelecekte ortaya çıkabilecek muhtemel meseleleri de iç ve dış öngörülerin yardımı ile planlama kapsamına alır. Yerel idarelerde gelecekle karşılaşılacak alanların bugünle bağlantılı konular olacağı kesindir.

Bugünden bakıldığında uzun dönemdeki sorunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir: - Altyapı, - Ulaşım, - İletişim, - Çevre, - Şehir planlama, - İmar, - Konut, - Eğitim, - Sağlık, - Kültür, - Turizm, - Doğal yapı, - Ekonomi, - Gelişme, - İstihdam ve – Gelirdir.

Yerel idarelerin uğraştıkları stratejik alanların oluşumunda birden fazla aktör rol almaktadır. Bunları şöyle göstermek mümkündür. - **Görev ve Sorumluluklar:** Mevzuat düzenlemeleri ile yerel idarelere verilen görevler yerel idarelerin çalışma alanıdır. Yerel idareler mevzuat emri gereği vatandaş ihtiyaç ve beklentilerini dikkate alır. Bunları yerine getirmek için çalışır. Böylesi çalışmalarda stratejik alan kapsala girmektedir. - **Hedefler ve Vaatler:** Yerel idarelerin karar organları seçim ile işbaşına gelmektedir. Seçilmiş organlar çeşitli vaatlerle göreve gelir, tatbikatta bunları yerine getirmek ister ve projelere dayalı hedefleri bulunur. Ortaya konan bedel ve vaatler de yerel idareler için stratejik alanlar olmaktadır. Konuya yerel idareler açısından daha somut veya yerel bakarak stratejik alanları belirlemek mümkündür. - **İl Özel İdarelerin Stratejik Alanları:** İÖİ’de mevzuat ile verilen görevler sabit stratejik alanlar toplum beklentilerine cevap veren alanlar ise değişken stratejik alanlardır. İÖİ’nin belediyelerden farklı olarak strateji alanları daha çok sektörel alanlardır. Belediyelerde ise kentsel gelişmeler çeşitlilik ve zenginlik getirdiğinden alanlar da

³⁴ Sadun Emrealp ve Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, No. 1, İstanbul, 1993, s. 1-5.

çeşitlenmektedir. - **Belediyelerin Uğraştığı Stratejik Alanlar:** Belediyeler nüfus yoğunluğu, yerleşim, üretim, toplumsal yapı gibi aktörler açısından İÖİ'nin stratejik alanlarından farklılıklar gösterir. Belediyelerde dinamik toplum hayatı nedeniyle ihtiyaç ve beklentiler sürekli değişmektedir. Belediyelerde stratejik alanları ikiye ayırarak ele almakta yarar vardır. İlki, mevzuatla verilen ve değişmeyen hizmet alanlarıdır. İkincisi ise belediyelerin dünyadaki konjoktöre bağlı olarak ortaya çıkan dinamik, değişen ve yenilenen hizmet alanları da bulunmaktadır. Bunlar: - Yönetişim, - Kent ekonomisi, - İnsan kaynakları geliştirme, - Kentsel dönüşüm, - Kent bilinci, AB ve dış fonlar, - Kriz yönetimi, - Çevre yönelimi, - Gençlik ve Çocuk yönetimi, - Entegrasyon, - Dışa açılma, - Vizyon projeleri ve – İmaj projeleridir³⁵.

6.5.2. Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim Unsurları

Kamu yönetiminin faaliyetlerinin etkinleştirilmesi bakımından, “kamu yönetiminin faaliyet alanının sınırlandırılarak etkinleştirilmesi” ve “kamu yönetiminin yürüttüğü faaliyetlerde verimlilik arttırılması” şeklinde iki farklı değişim stratejisi belirlemek mümkündür.

Bu değişim stratejilerinden ilki, yani devletin varlık alanını sınırlamaya yönelik çalışmalar özelleştirme tehdidinde, özellikle de stratejik nitelikli pek çok kamu örgütünün özelleştirilemeyeceği gerçeği özelleştirme stratejisinin uygulanma kapasitesini düşürmektedir. Günümüzde kamu yönetimi alanında yaşanan değişim süreci ile birlikte devletin etkinliğini arttırmaya yönelik stratejilerin ağırlık kazanmaya başladığı ve bu amaçla özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uyarlanmaya çalışıldığı gözlenmektedir³⁶. Uygulamaya çalışılan tekniklerin başlıcaları ise şunlardır: toplam kalite yönetimi, e-Devlet uygulamaları, stratejik planlama, performans ölçümü, performans esaslı bütçeleme, kamu mali yönetimi, insan kaynakları yönetimi, yönetim, yönetime katılım, bilişim teknolojileri, değişim mühendisliği, toplam kalite yönetimi ve stratejik toplam kalite yönetimidir.

³⁵ Ahmet Narinoğlu, **Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama**, Kişisel Yayın: 1, Kamu Yönetimi: 1, 1. Baskı, İstanbul, Şubat 2007, ss. 289-291.

³⁶ Mehmet Cahit Güran, Etkin Devlet ve Türkiye, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Sayı: 19 (1), Ankara, 2001, s. 200-202.

6.5.2.1. E-Devlet Uygulamaları

Farklı şekillerde tanımlanan ve her kavramın farklı bir özelliği ön plana çıkarılan e-Devlet kavramı, yönetim bilimi literatürüne e-Devlet'te yer alan tarafların özellikleri dikkate alınarak yapılan e-Yönetişim, e-Bürokrasi, e-Demokrasi gibi yeni kavramlar kazandırmıştır.

E-Devleti oluşturan unsurlar şunlardır: - Bilginin yayılması, - Resmi işlemler, - Çok amaçlı portallar oluşturulması, - Portal sitelerin kişiye özgü hale getirilmesi, - Ortak hizmetlerin aynı çatı altında toplanması, - Kurumsal değişim, - Vatandaşın güveninin kazanılması ve kurum imajının düzeltilmesi, - Teknolojik planlama, - Erişimin sağlanması için alternatif kanalların kullanılması, - Kurumsal kaynak dağılımı, - Finansal işlem ve maliyeti ve değişim yönetimi programlarının uygulanmasıdır.

E-Devletin sunduğu olanaklar ise şunlardır: Ucuz ve hızlı hizmet sunumu, bürokrasiden e-Bürokrasiye geçiş, e-Devlet ile verimlilik artışı yanı sıra etkin hizmet sunumu, kontrol edilebilir evrak akışı, e-Demokrasinin yerleşmese katkı sağlaması, e-Devlette işbirliği ve etkileşim maliyetlerinin düşüklüğü, bilgiye ulaşım olanaklarının kolaylığı ve şeffaf yönetim anlayışını sağlamasıdır³⁷.

Türkiye'de e-Devlet alanındaki başlıca projeler ve özellikler şunlardır;

Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS): MERNİS projesi, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünce gerçekleştirilen bir projedir. MERNİS, nüfus kayıtlarının bilgisayar ortamında tutulmasına, toplanan bilgilerin kamu hizmetleri ve vatandaşlar için çok yönlü değerlendirilmesine ve nüfus hizmetlerinin bu esaslara göre yeniden düzenlenmesine yönelik bir projedir. Veritabanında 120 milyon üzerinde kayıt bulunan proje, Ocak 2003 itibarıyla tamamlanmıştır. MERNİS Projesi ile birlikte merkez ve taşra birimlerinde nüfus işlemleri bilgisayar ortamında gerçekleştirilmektedir. Kamu kuruluşlarına ve vatandaşlara elektronik ortamda nüfus hizmetleri verilebilmekte ve web sayfası üzerinden T.C. Kimlik Numarası sorgulaması yapılabilmektedir.

Tapu Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS): TAKBİS, tüm taşınmaz malların envanterinin tutulması ve yönetimi ile Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nün tüm

³⁷ Hamza Ateş, **Bilgi Çağında Kamu Yönetimi: Geleneksel Bürokrasiden Bilgiselleştirilmiş Bürokrasiye Geçiş**, 1. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, , İİBF Yayını İzmit, 2003, s. 961-967.

faaliyetlerinin otomasyonunu kapsamaktadır. Projenin temel hedefi, konumsal harita bilgilerine dayalı olarak tapu sicilindeki mülkiyet ve kadastro bilgilerine ulaşmaktır.

VEDOP-I ve VEDOP II: Vergi Dairesi Otomasyon Projesi-I 1998’de başlatılmış ve 22 il merkezinde ve 155 vergi dairesinde uygulamaya geçmiştir. Proje ile evrak girişinden başlayarak tahakkuk, tahsilat, borç sorgulama, muhasebe, haciz işlemleri gibi bütün vergi dairesi işlemlerinin bilgisayar ortamında izlenmesi, bankacılara yapılan vergi tahsilatlarının elektronik ortamda mükellef hesaplarına aktarılması gerçekleştirilmektedir. VEDOP-II projesi (2004), Otomasyonlu Vergi Dairesi sayısının artırılması, beyannamelerin internet üzerinden alınması, Türkiye Vergi Dairesi, Denetim Otomasyonu ve Veri Ambarı oluşturulması uygulamalarını içermektedir.

POLNET: Emniyet Genel Müdürlüğü'nün 81 il merkezi ve 86 hudut kapısını birbirine bağlayan ve 2002 başından itibaren Emniyet teşkilatının kullanımına açılan POLNET kapsamında 35 ana uygulama, 51 sorgu programı, 21 lokal uygulama ve çok sayıda istatistik programı hizmet vermektedir.

Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP): UYAP, Adalet Bakanlığınca yürütülen ve bakanlık merkez teşkilatı ile birlikte bütün mahkemelerin, Cumhuriyet Savcılıklarının, Adli Tıp, Ceza ve Tevkif Evleri ile İcra Dairelerinin otomasyonunu hedefleyen bir projedir. Proje iki aşamalı olarak ele alınmaktadır. Birinci aşama Adalet Bakanlığı Merkez Teşkilatı otomasyonunu, ikinci aşama ise taşra birimlerinin otomasyonunu kapsamaktadır. Projenin birinci aşaması 2001’de tamamlanmıştır. Proje e-Devletin, e-Adalet bölümü olarak ele alınmaktadır. UYAP uygulamaları Şubat 2004’te başlamıştır.

Say 2000i: Mart 1999’da Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün bir projesi olarak başlayan Say 2000i projesi, e-Devlet için mali alanda atılmış önemli bir adım olup projenin tüm süreçleri 2001’de tamamlanmıştır. Proje Türkiye çapında 1457’si saymanlık olmak üzere 1536 birimde günlük çalışmaların bilgisayar yardımı ile yapılmasını ve tüm verilerin merkezi bir veritabanında tutularak devlet hesaplarının günlük izlenmesini amaçlamaktadır. Say 2000i projesiyle devletin tahsilat ve harcamaları anında izlenebilmekte buna bağlı olarak kamu maliyesiyle ilgili kararlara güncellenmiş bilgilerle destek verilmektedir. Ayrıca tüm kamu çalışanlarının maaş bilgilerinin merkezden hesaplanması ve sağlık harcamalarının merkezi olarak izlenebilmesi mümkün hale gelmiştir.

Yerel Net Projesi: Yerel Net Projesi, DPT ile TODAİE-Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi işbirliğinde yürütülmektedir. Bu proje 2001 itibariyle “Türkiye'nin Yerel Yönetimler Portalı” olarak faaliyet göstermektedir. Yerel Net, yerel yönetimler konusunda çalışanların, ulaşmak için çok zaman harcadıkları rakamsal verilerden yine serbestçe yararlanmalarını sağlamak ilkesine göre kurulmuştur

Yerel Bilgi Projesi: Yerel yönetimlerle ilgili verileri elektronik ortamda toplayan, bu verileri politika geliştirme ve karar alma sürecine yardımcı olacak şekilde derleyen ve bunları analitik sorgulamaya tabi tutan bir veri tabanı oluşturmak için İçişleri Bakanlığı ile TODAİE arasında imzalanan bir protokol ile 4 Nisan 2001'den başlayarak yürürlüğe girmiştir Proje Ekim 2003'te İçişleri Bakanlığı'na devredilmiştir Proje ile merkezi yönetimin veri gereksinimini karşılamak, karşılaştırabilir, ölçülebilir, yorumlanabilir, güvenilir, doğru, şeffaf, güncel, standartlara uygun veri elde etmek, veri toplamayı hızlı ve sürekli yapmak için veri tabanı oluşturmak hedeflenmiştir³⁸.

6.5.2.2. Performans Ölçümü

Kamu yönetimi performans ölçümünün üç unsuru vardır. Bunlar; karar oluşturmak, sorumluluk mekanizmasını geliştirmek ve kamu idareleri hizmetlerinin performansını yükseltmektir. Kamu sektöründe performans geliştirilmesi kolay değildir. Örneğin: - Mal ve hizmetlerin pazarlanmadığı durumlarda kar için uygun olan benzer şey nedir?, - Verimlerin karşılığı olan kaynakların tüketilmesinden yıllar sonra meydana getirilmesi ile verimlilik nasıl ölçülmelidir?, - Uygun toplu göstergeler nasıl geliştirilebilir?, - Verimlilik değerlendirmesine hangi masraflar dahil edilmelidir? Sorularının cevabını bulmak gerekir.

Performans ölçümleri bazı kamu görevlilerinin karar alma prosedürlerini güçlendirir. Bunlar: - Seçilmiş görevliler, - Kamu idaresinde görevli yönetim kurullarının atanmış ve seçilmiş üyeleri, planlama kurulları ve kamu görevi gören kuruluşlar da dahildir, - Kamu kurumlarının idarecileri, - Mali yöneticiler, - Hizmet programı yöneticileri, - Orta düzey yöneticiler, - Alt düzey yöneticilerdir.

³⁸ Ali Şahin, **Kamu Çalışanlarının e-Devleti Algılayış Biçimleri: Beklentiler ve Sorunlar**, Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), Ankara: Nobel Yayınları, Ekim 2007, ss. 523-526.

Performans ölçümü bazı kurum ve kişilerin sorumlu tutulmalarına katkıda bulunur. Bunlar: - Hükümetleri vatandaşlarına karşı, - Kamu hizmeti görenleri, müşterilerine, hizmet ettikleri topluma ve ürettikleri hizmetlerin kullanımlarına karşı, - Kamu kurumu üst düzey yöneticilerini, kurumların yönetim kuruluna karşı, - Alt düzey yöneticileri ve personeli üstlerine karşı, - Hükümetleri ve kamu görevlilerini vergi verenlere, ücret ödeyenlere, hissedarlara, borsa kuruluşlarına karşı sorumlu tutar.

Kamu idarecileri ve görevlileri elde edilen performans ölçüm sonuçlarını, performanslarını geliştirmek yönünde şu şekilde kullanabilirler: - Kaynak tahsisi yöntemini geliştirerek, - Üretim tahlil, planlama ve programlamasını geliştirerek, - Kamu hizmetlerinin verimliliğini yükseltmek için kullanılır³⁹.

Türkiye'de kamu kesiminde kamu örgütlerinin değerlendirilmesinden daha çok personelin değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmaktadır. En yaygın uygulama alanı da yıllık sicillerin doldurularak, personelin o yıl içerisinde davranış ve ilişkileri ve işiyle ilgili konularda bağlı olduğu üstü yönetici tarafından değerlendirilmesidir. Ancak kamu kuruluşlarında her birimle ilgili verimli ve etkili çalışmanın ne olduğu konusunda belli bir standardın olmaması bir sorundur. Özel sektördeki kâr, müşteri memnuniyetinin anında belirlenebilmesi, malın kalitesi ve diğer benzeri mal ve hizmetlerle karşılaştırabilme gibi ölçeklerin kamu sektöründe genelde bulunmaması ve sadece tek bir hizmet üreten ve sunan kurum bulunması ve değerlendirmede birçok noktanın yöneticinin takdirine sorulması hedef ve amacı başarmada oldukça etkisiz kalmaktadır. Çünkü bu sicil doldurmalar genelde yılsonunda yapılmakta ve yıllık yapılması gereken olağan bir iş olarak gerçekleştirilmektedir. Diğer yandan ilgili kamu örgütünün hedef ve amaçları başarmada nerede durduğu ile ilgili çok değerlendirme yapılamamaktadır.

Türkiye'de kamu kuruluşlarının ürettikleri hizmetlerle ilgili olarak topluma karşı sorumluluk duymada sorun olduğu söylenebilir. Bunun en önemli nedeninin, bulundukları görev itibarıyla halka karşı doğrudan hesap verme durumunun olmaması ve üstlerine karşı sorumlu olmaları ve sonuçta sundukları hizmet ve malı vatandaşların beğenip beğenmemesini önemsememesi olduğu söylenebilir⁴⁰.

³⁹ Mehmet Songur, **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No: 6, Ankara, 1995, s.2.

⁴⁰ Hasan Hüseyin Çevik, **Türk Kamu Yönetimi Sorunları**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2004, ss. 261-265.

Türkiye yerel yönetimlerde performans ölçüm ve yönetimi belediye yönetiminin paydaşları için bir araç durumundadır. Yerel yönetimlerin performans yönetimi; uygulamalarında ön plana çıkan amaçlar yedi kategori altında toplanabilir:

- Sunulan Hizmetlerin Durumunu ve Amacına Ulaşıp Ulaşmadığını Takip Etmek:

Kamu kurumları halka hizmet sunmak ve yaşam kalitesini artırmak için vardır. Performans ölçümü ve yönetimi sayesinde yerel yönetimler de yüksek kaliteli, verimli ve etkili hizmet sunumunun yollarını belirlemeye ve takibini yapmaya çalışmaktadır.

- Yöneticilerin Karar Verme Yetenek ve Yeterliliklerini Artırmak: Performans yönetimi ile belediye yetkililerinin karar verme yetenekleri ve yeterlilikleri de artması umulmaktadır. Performans ölçümü yöneticilerin daha fazla güvenle yetki devri gerçekleştirmesini sağlayacaktır, çünkü beklentileri net bir şekilde belirlenmiş ve mevcut performansı izlemeleri kolaylaşmıştır.

- Hesap Verebilirlik Mekanizmasını Güçlendirmek: Kamu yönetimi anlayışının günümüzde geldiği nokta, yönetimde açıklık, katılım, şeffaflık ve hesap vermenin yönetsel faaliyetlerin önemli bir unsuru haline gelmesidir. Buna göre, seçilmiş yöneticiler ve memurlar vergi ödeyen vatandaş yönetim hedefleri, ulaşılan hedefler ve bunların maliyetleri hakkında bilgilendirmek zorundadır. Bu bilgilendirme sayesinde vatandaş talep ettiği hizmetin seviyesi daha iyi biçimde karar verebilecektir.

- Verimlilik ve Yaratıcılığı Teşvik Etmek: Performans ölçütleri ve edilen performans bilgisi, çalışan verimliliği ve yaratıcılığına yeni dürtüler ve ödüllerle teşvik etmek için de kullanılabilir. Yöneticilerin birinci önceliği işlerin usul olarak nasıl yapıldığı değil hizmet kalitesinde hangi noktaya ulaşıldığı olacaktır. Bu durum yöneticiyi yönetim konusunda özgürleştirecek ve çalışanları yeni teknikler geliştirmek için motive edecek; belirlenen amaçlara ulaşabilmek için yeni fikirler üretmelerini sağlayacaktır.

- Bütçe Performansını Artırmak: Performans yönetimi, belediyelerin gerçekçi maliyetler ve yararlar üzerine inşa edilmiş bütçeler hazırlamalarına yardımcı olmaktadır. Bütçe performans yönetim süreci ile ilişkilendirildiği zaman, rastgele ve birim yöneticilerinin keyfi kararlarına göre oluşturulmuş bir taslak olmaktan çıkıp, kamu kaynağının harcanma ilkeleri ile harcama sonuçlarını ayrıntılı ve hesap verebilmeye uygun bir hale gelmektedir. Bu da, bütçelerin oluşturuluş amacına yaklaşması demektir.

- **Hizmet Önceliklerini Belirlemek ve Vatandaş Taleplerine Odaklanmak:** Belediyelerde hangi hizmet alanlarının başarılı, hangilerinde başarısız olduğu ve hangilerinin önemli ve öncelikli hizmet sınıflamasına girdiği tespit edilebilir.
- **Hizmetlere ve Vatandaş Taleplerine Odaklanmak:** Performans Ölçümü ile hizmet sunumu, daha fazla vatandaş taleplerine endeksli hale gelecektir. Vatandaş taleplerine odaklanması, sonuçta belediyenin vatandaş tarafından benimsenmesi, güvenilirliğinin artması ve yöneticilerinin de siyasal meşruiyet ve gücünün artmasını sağlayacaktır. sonucunu beraberinde getirecektir⁴¹.

6.5.2.3. Performans Esaslı Bütçeleme

Kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler kamu mali yönetimi alanında da kendisini göstermiştir. Kamu mali yönetim reformu çalışmalarında merkezden yerele yetki dağıtımı, kurum içi yetki dağıtımı, orta vadeli harcama çerçeveleri ve mali disipline yapılan vurgu ile mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları sıkça gündeme gelen konular olmuştur. Kamuda verim ve etkililiği artırmak üzere gündemdeki konulardan biri de performans esaslı bütçelemedir. Performans esaslı bütçelemeyle ilintili olarak ortaya çıkan diğer unsurlar ise performans yönetimi, performansa dayalı ücret ve performans denetimidir⁴².

Girdiye dayalı yaklaşımla hazırlanan bütçelerdeki saydamlığın yeterli olmaması, kamu harcamalarındaki artış eğilimi, halkın kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgi ve şikayetlerini artırmıştır. Bu artış günümüzde birçok ülkede farklı ad ve biçimlerde olsa da çıktı ve/veya sonuca dayalı, performans ön plana alan, performans esaslı bütçeleme anlayışını ortaya çıkarmıştır. Performans esaslı bütçeleme adı ile Türkiye mali yönetiminde yer bulan bu yaklaşım çıktı odaklı bütçeleme, sonuç odaklı bütçeleme, performans esaslı program, sonuç odaklı yönetim olarak da anılmaktadır.⁴³

Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin kaynaklarıyla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şeklidir. OECD tanımına göre performans esaslı

⁴¹ Hamza Ateş, **Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi Uygulamada Başarı İçin Öneriler**, Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), Ankara: Nobel Yayın, Ekim 2007, ss. 73-75.

⁴² M. Sait Arcagök ve Ertan Erüz, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, Ankara, 2006, s. 55.

⁴³ Can Aktan ve Kamil Tüğen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ankara, 2006, s. 206.

bütçe, fonların sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsis edildiği bütçedir. Dünyada farklı performans esaslı bütçeleme modelleri mevcuttur. Çeşitli performans esaslı bütçeleme uygulamalarına baktığımızda temelde üç tip modelin varlığından söz edebiliriz: - Stratejik plana dayalı, - Performans sözleşmesine dayalı ve bütçe formatına dönüştürülmüş modellerdir⁴⁴.

Dünya uygulamasında performans esaslı bütçeleme çalışmalarının özellikle merkezi yönetimlerde başladığını ve bu çalışmaların zaman içerisinde yerel yönetimlere yaygınlaştırıldığını görmekteyiz. Son dönemlerde performans esaslı bütçeleme alanında gözlenen gelişme, kurumsal performansa dayalı modelleri çalışanların performansı ile da bütünleştirmek suretiyle, kamu idarelerinde performans yönetimine geçiş eğilimidir.

Ülkemizde performans kavramı genelde personel rejimleri ile ilişkilendirilmiştir. Türkiye'de personel rejimini düzenleyen yasalar şunlardır: - 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, - 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, - 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ve - 399 sayılı Sözleşmeli Personele İlişkin Kanun Hükmündeki Kararname. Bunların dışında Cumhurbaşkanlığı, TBMM, TÜBİTAK, RTÜK, TSE gibi bazı kuruluşların yasalarındaki özel düzenlemelerle personel rejimini belirleyebilmektedirler.

Ülkemiz personel rejiminde kamu görevleri için norm kadro sistemi ile kamu personel rejiminin kariyer sisteminden kadro sistemine dönüştürülmesi: - Sözleşmeli istihdama geçiş, - Yönetmelik yerine mali performans denetimine geçiş, - Merkezi personel biriminin düzenleme-denetleme üst kuruluna dönüştürülmesi amaçlanmaktadır.

Ülkemizde norm kadro uygulamasına doğrudan geçiş 5302 sayılı İÖİ Yasası'nın 12. maddesi ve 5395 sayılı Belediye Yasası'nın yine teşkilatı düzenleyen 48. maddesi de norm kadro ilke ve standartlarına uygun örgüt yapısını öngörmektedir. Her iki maddenin takip eden maddeleri bu norm kadro standart ve ilkelerinin İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca belirleneceğini hüküm altına almıştır.

Halen, kamu kesiminde performans esaslı ücret uygulaması 399 sayılı KHK'ye tabi çalışan sözleşmeli personele uygulanmaktadır. Yöneticiler tarafından yapılan performans değerlendirmesi sonucunda alınan puanlara göre kişilerin ücretleri %2-8 civarında artabilmektedir. Yine Sağlık Bakanlığına bağlı hastane ve sağlık ocaklarında

⁴⁴ Jens Kromann Kristensen, Walter S. Groszyk ve Bernd Bühler, Outcome Focused Management and Budgeting, *OECD Journal of Budgeting*, Volume: 1, No: 4, Paris, 2002, s. 24-27.

performans adı altında sağlık personelinin yaptığı işlerin çeşitli şekillerde puanlanması yapılarak ödemede bulunmaktadır. Personel rejimi bakımından performans değerlendirmesi personelin bulunduğu görevde yaptığı işin niteliğin ve miktarını önceden belirlenmiş iş standartlarıyla karşılaştırmaya dayanmaktadır⁴⁵.

6.5.2.4. İnsan Kaynakları Yönetimi

İnsan kaynakları yönetimi, birey ve toplum yaşamının bağımsız değişkenlerinden biri olarak algılanması gereken yönetim sisteminin merkezinde yer alan örgütlerin en önemli ögesi olan ve insan ilişkileri, verim ile kalite ilkelerinden oluşan bir yönetim kültürünü ifade etmektedir. Kamu sektöründe hizmet kalitesinin artırılmasının yolu, kamu yöneticilerinin insan kaynakları yönetimini düşünmelerinden geçmektedir. Kaliteli hizmet beklentilerine cevap verebilmek için geleneksel, bürokratik, hiyerarşik ve katı yönetim tarzından uzaklaşmak gereklidir.

Kamu ve özel sektördeki birçok organizasyonun insan sermayesinden yeterli derecede yararlandığını ya da bu tarz bir mekanizmayı başarılı bir şekilde işlettiğini söylemek oldukça güçtür⁴⁶. İK yönetimini kurmak zor ve zaman alan bir çalışmadır. Kısa dönemde verimliliği arttırmanın en kısa yolu yeni teknolojileri kullanabilmek ya da bu süreci başlatabilmektir. Fakat uzun dönemde mutlaka yapılması gereken, her bir çalışmanın bireysel kapasitesini ve mümkün olan en üst düzeyde çalışma arzusunu arttırmaktır. Reel anlamda verimliliği arttırmanın en önemli yolu budur.

Performans değerlendirme çalışmalarına bakıldığında zaman kamu kurumlarının, özel sektörün bu anlamdaki teknik ve uygulamalarını kendi yapısına uyarlayacak şekilde dönüştürmeye çalıştığı görülmektedir. Bunun nedeni özel sektör uygulamalarının daha etkin, esnek ve yeniliklere açık olmasıdır. Kamu çalışanlarının motivasyonlarını arttırmanın en önemli yollarından birisi ödüllendirme sistemine başvurmaktır. Motivasyon bakımından para önemli bir etken olmakla beraber tek seçenek değildir. Diğer bir motivasyon faktörü ise performans değerlendirme

⁴⁵ Ahmet Apan, Yeni Kamu İşletimi ve Performans Yönetimi, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 80, Sayı: 460, Ankara, Eylül 2008, ss. 70-73.

⁴⁶ Canman, 1993, s. 7-15.

sistemlerinin kullanılmasıdır. Verimlilik, motivasyonun bir fonksiyonudur. İyi tasarımılanmış performans sistemi yaklaşımlarıyla motivasyonun artacağı şüphesizdir.

Verimli bir yönetim yapısı oluşturmak için insan kaynaklarından yararlanmak gerekir. Bunun için yapılması gerekenler şöyle belirtilebilir: - İnsan kaynaklarından uygun bir şekilde yararlanmak, - Bu kaynakları sistematik eğitimle geliştirmek ve sürekli kılmak, bunun neticesinde performansı artmış bir işgücü ortaya çıkarmaktır. Bu bakımdan; - İşgücündeki farklılaşmayı kabul etmek, - Çalışanların ihtiyaç duyduğu kapsamlı yardımların yapılması, - Çalışanların ve organizasyonun ihtiyaçlarının dengelenmesi ve ekip çalışmasının yaygınlaştırılması önem arz eder⁴⁷.

Türk kamu yönetiminin değişimde AB Müktesebatı'nın Türkiye Ulusal Programı, Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001-2005 etkili olmuş ve kamu yönetiminde stratejik planlama, TKY, mali kontrol ve performans denetimi gündemin ilk sıralarını işgal etmeye başlamıştır.

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) da stratejik planlamaya vurgu yapmaktadır. “Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi” başlığı altında stratejik insan kaynakları yönetimi için hedefler ortaya koymuştur. Buna göre:

“Kamu personelinin yetkin bir seviyeye ulaştırılması için kamun kurumlarında etkili bir İK planlaması yapılamamaktadır. Kamu personelinin hizmet içi eğitime tabi tutulmaması, kamu çalışanlarının işlerini verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye kavuşmasını engellemektedir. Kamu kesiminde görevde yükselme konusunun mevzuatta açık şekilde tanımlanmamış olması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması ve ücret dengesizliği kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesini olumsuz etkilemektedir. Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağılımı ve personel yetersizliği sorunları göze çarpmaktadır. Kamu kurumlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmemiş olması kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel sayısının ve personelde aranacak niteliklerin bilinmemesine yol açmaktadır.

Kamu personelinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesi ile ilgili stratejik İK gereklerinin başında personel ve başarı değerlendirme formlarının düzenlenmesi gelmektedir. Buna göre personel ve başarı değerlendirme amirleri personel ve başarı değerlendirme formlarında, çalışanların görevlerinde başarılarını, bilgilerini, yöneticilik

⁴⁷ Namık Kemal Öztürk, Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi, **Türk İdare Dergisi, Sayı: 424**, Ankara, 1999, s.125-131.

ehliyetleri ile temsil kabiliyetlerini, kişiliklerini, yaratıcılıklarını, girişimciliklerini, çalışma disiplinlerini, genel ehliyet ve liyakatlerini değerlendirir.

Personel ve başarı değerlendirme formlarının düzenlenmesi ve personelin izlenmesi sonucu, olumsuz davranışların, kusur veya noksanlıkların ya da teknik veya davranışsal yetersizliklerin tespiti halinde; kurumun hedefleri, yöneticilerin hedefleri veya çalışanların kurumdaki beklentileri ve amaçları ile üretim veya hizmetin kalitesinin yükseltilmesine yönelik görüş ve önerileri, dikkate alınarak, personelin bireysel gelişimi ve kurumsal ilerleme ve kuruma yapacakları katkı için ihtiyaç duydukları eğitim ve alt yapı olanaklarının sağlanabilir.

Türkiye'de kamu kesiminin, artık stratejik İK yönetimine geçmesinin birçok nedeni bulunmaktadır. Bunlar, kamu hizmetlerinin kaliteli, etkili, verimli sunulabilmesi, istenen zamanda, istenen sayı ve nitelikte çalışanın bulunması, çalışanların hak ettikleri düzeyde ücretlendirilebilmesi, ödül ve yaptırım sisteminin işletilebilmesi; mali ve beşeri kaynakların yerinde kullanılabilmesi; kurumsal amaçlarla bireysel amaçların örtüştürülebilmesi; yasal yükümlülüklerin yerine getirilebilmesidir⁴⁸. Yeni belediye kanunlarının İK alanında birtakım yeni uygulamalar getirmiştir. Bunlar;

- **Kadro İhdas ve İptal İşlemleri:** Belediyelerin kadro ihdas ve iptal işlemlerinde merkezin yetkisini sona erdirmektedir. Buna göre, norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verme yetkisi belediye meclisine aittir. Belediye meclisleri yetkilerini norm kadro çerçevesinde kullanacaklardır. Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca belirlenecektir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları belediye meclisi kararıyla belirlenecektir (5393, md. 49).

- **Personelin Atanması:** Personelin atanması konusunda, eskiden olduğu gibi belediye başkanları yetkilidir. Her iki kanunda da, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan it atamaların, ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulması öngörülmektedir. (5393, md. 49; 5216, md.22).

- **Sözleşmeli Personel Uygulaması:** Yeni Belediye Kanunu, belediyelere sözleşmeli personel istihdam etme imkanı vermektedir (md. 49). Buna göre, belediye ve bağlı

⁴⁸ Veysel Eren ve Filiz Çalık, **Kamu Kesiminde Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi**, Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), Ankara: Nobel Yayın, Ekim 2007, ss. 238-243.

kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilecektir. Sözleşme ile çalıştırılacak personelin, atanacağı kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları gerekmektedir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamayacaktır.

- **Başka Kurumlarda Görev Yapanların Belediyelerde Görevlendirilmesi:** Yeni Belediye Kanunu'nda, belediyelerin özellikle üst düzey yöneticilik kadrolarına nitelikli personel temin edebilmeleri için öngörülen başka bir düzenleme ise kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilmesidir.

Belediyelerde bu şekilde istihdam edilen personel kurumlarından izinli sayılırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü mali hakları ile kurumlarınca karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları belediyece ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirler. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren 15 gün içerisinde kurumlarına başvurmaları halinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına uygun başka bir kadroya atanırlar (5393, md. 49).

- **Aşırı İstihdamın Önlenmesi:** Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'u aşamaz. Nüfusu 10.000 altında olan belediyelerde bu oran %40'tır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle belediye başkanından tahsil edilir (md. 49).

- **Personelin Motivasyonu:** Kamu personel rejiminin eksik yanlarının başında, personeli motive edecek uygulamaların az olması gelmektedir. Gerek büyükşehir

gerekse belediye kanunlarında, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısının 20.000 gösterge rakamı (büyükşehir belediyeleri için 30.000) ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dahil, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilmesi öngörülmüştür. Bu düzenlemeyle başarılı personelin ödüllendirilmesi amaçlanmaktadır⁴⁹.

6.5.2.5. Bilişim Teknolojileri

Bürokrasinin etkinleştirilmesinde internet ortamı devamlı yeni imkanlar sunmaktadır. Artık devletin temel hizmetlerinin birçoğu, internet ortamından sunulabilmektedir. Ulaşım, enformasyon, mikro-elektronik ve iletişim alanındaki teknolojik gelişmeler ülkeleri birbirine yakınlaştırmıştır. Bilişim teknolojilerindeki gelişmeler sonucu, ulaşım ve iletişim maliyetleri son derece düşmüş, ülkeleri, insanları ve piyasaları birbirinden ayıran zaman ve mekan gibi engeller, ortadan kalkmıştır⁵⁰.

İnsan yaşamında yer almaya başlayan bilgi, iletişim teknolojileri yeni ekonomi ve yönetim modellerinin vazgeçilmez araları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu teknolojilerin ürünü olarak doğan internet, etkileşim, katılım ve paylaşım ortamı yaratarak saydam, hesap verebilir iyi yönetimlerin oluşup gelişmesine katkıda bulunurken, bu değişim devlet yönetimini, ekonominin yapısını, ülkenin rekabet gücünü, insan gücü profili ve mesleklerin yapısını değiştirmeye başlamıştır⁵¹.

Literatürde e-Devletle ilgili yapılan çalışmaların e-Yönetişime doğru kayan bir çizgi izlediği görülmektedir. Türkiye'nin bilişim teknolojileri konusunda 2010 yılı stratejik hedefleri belirlenmiş ve çalışmalar bu doğrultuda ilerlemektedir. Türkiye'nin bilişim teknolojileri konusunda 2010 yılı stratejik hedeflerinin başlıcaları şunlardır:

- **Sosyal Dönüşüm:** Vatandaşların gündelik ve iş yaşamlarında bilgi ve iletişim teknolojilerini etkin kullanımı ile ekonomik ve sosyal fayda artırılabacaktır.

⁴⁹ Mustafa Lütfi Şen ve Musa Eken, **Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), Ankara: Nobel Yayın, Ekim 2007, ss. 551-557.

⁵⁰ Ömer Demir, **Küresel Rekabette Etkin Devlet**, Ankara: Nobel Dağıtım, 2003, s. 150-152.

⁵¹ Mehmet Aktel, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2003, s. 101-103

- **Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin İş Dünyasına Etkisi:** KOBİ'lerin internet erişimi artırılarak e-Ticaret yapmaya teşvik edilmeleri, diğer yandan stratejik önem taşıyan sektör ve bölgelere ilişkin bilgi ve iletişim teknolojileri ihtiyacının belirlenerek bu ihtiyacı karşılamak üzere sektöre özel verimlilik programları hayata geçirilecektir.
- **Vatandaş Odaklı Hizmet Dönüşümü:** Kamu hizmetleri, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yardımıyla, kullanımı yoğun ve getirisi yüksek hizmetlerden başlamak üzere elektronik ortama taşınacak, aynı zamanda iş süreçleri kullanıcı ihtiyaçları doğrultusunda yeniden yapılandırılarak hizmet sunumunda etkinlik sağlanacaktır.
- **Kamu Yönetiminde Modernizasyon:** Verimliliği ve vatandaş memnuniyetini öncelikli olarak gözeten, ülke koşullarına uygun, örgüt ve süreç yapılanmalarına sahip etkin bir e-devlet oluşumu, bilgi ve iletişim teknolojileri desteğiyle hayata geçirilecektir.
- **Küresel Rekabetçi Bilgi Teknolojileri Sektörü:** Bilgi teknolojileri hizmetleri alanında proje odaklı hizmetler ve kamu özel sektör işbirlikleriyle sektörel çözümlere odaklanılacaktır.
- **Rekabetçi Yaygın ve Ucuz İletişim Altyapı ve Hizmetleri:** İletişim hizmetlerinin geliştirilebilmesi ve yaygın kullanımının sağlanması için telekomünikasyon sektöründe hizmet ve altyapılarda rekabet ortamı tesis edilecek, bu yolla hızlı, güvenli, sürekli ve kaliteli iletişim hizmetlerinin uygun maliyetlerle sunulması ve yeni teknolojilere dayalı telekomünikasyon altyapılarının kurulması için uygun ortam yaratılacaktır.
- **Ar-Ge ve Yenilikçiliğin Geliştirilmesi:** Dünya pazarlarında talebi giderek artan, bilgi ve iletişim teknolojileri sektöründe Ar-Ge faaliyetlerine öncelik verilecek ve yeni teknolojilerin geliştirilmesi desteklenecektir.

Kamu yönetiminde modernizasyonun bilgi ve iletişim teknolojileri ile desteklenmesi sonucu tüm kamu iş süreçlerinde verimliliğin ve buna paralel olarak kamu hizmetlerinden duyulan vatandaş memnuniyetinin arttırılması hedeflenmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetimi modernizasyonunda kullanılmasında, uygulanacak projelerin başarısı hedeflenen amaçlara ulaşılmasında önemlidir. Bu nedenle, projelerin vatandaşların talep ve ihtiyaçlarına odaklanan, sağlıklı yapılabilirlik etütlerine dayalı, modern proje yönetimi anlayışıyla hayata geçirilmesini sağlamak üzere kurumlarda proje yönetimi yetkinlikleri arttırılacaktır.

Türkiye bilişim teknolojileri modernizasyonu 2010 yılı stratejik hedefleri kapsamında: - Kamu cari giderlerinde yüksek tasarruf sağlanacak ve gelirler arttırılacak,

- Bilginin doğru kullanımı ile karar süreçleri etkinleştirilecek, - Kamu hizmetlerinden memnuniyet artırılabilecek, - Proje uygulamalarında başarı oranı yükseltilecektir.

Buna göre bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımı ile yönetim süreçlerinin etkinleştirilmesini temel alan stratejik önceliklerin uygulanması sonucunda 2010'da kamu cari giderlerinden yıllık %9 tasarruf sağlanması öngörülmektedir. Bu tasarrufun önemli bir kısmının, e-ihale sisteminin uygulamaya konmasıyla 2010'da %90'a ulaşması hedeflenen elektronik ortamda yapılan kamu alımlarıyla sağlanacak maliyet avantajından kaynaklanması beklenmektedir.

Yaratılacak tasarrufun diğer kısmının ise elektronik ortamlarda yürütülen arka-ofis süreçleri ile desteklenen etkin hizmet sunumundan sağlanması beklenmektedir. Bu kapsamda, 2010'da çevrimiçi sunulabilecek kamu hizmetlerinin tamamının arka-ofis süreçleri gerekli iyileştirmeler yapılarak elektronik ortamlara taşınmış olacaktır.

Kurumlarda proje yönetim yetkinliklerinin artırılması için tedbirler alınarak, kamu bilgi ve iletişim teknolojisi projelerinin başarısının artırılması ve planlanan süre ve bütçe içerisinde tamamlanamayan projelerin en çok %10 olması hedeflenmektedir⁵².

6.5.2.6. Değişim Mühendisliği

Değişim mühendisliği, yönetim bilimi alanında yeni bir kavramdır. Günümüzde işletmelerin rekabet şartlarına uyabilmeleri ve müşterilerine daha iyi, daha kaliteli, daha çabuk hizmet sunabilmeleri için, işletme bünyesindeki tüm iş yapma süreçlerinin köklü bir şekilde gözden geçirilmesi ve yeniden yapılandırılmasını ifade etmektedir.

Değişim mühendisliğinin temel özellikleri şunlardır: - Amaç performans yükseltmektir. Başlıca performans göstergeleri ise maliyet, kalite, hız ve hizmettir, - Performansta artış sağlamak için organizasyonda tüm süreçlerin yapı, sistem ve politikalarının temelden yeniden düşünülmesi gereği üzerinde durulur. - Değişim mühendisliği geleneksel işlevsel örgütsel tasarımdan farklı, bilişim teknolojisiyle yakından ilgili, TKY ile ilgili olmakla birlikte kalite yönetim prosedürleriyle tam olarak örtüşmeyen bir kavramla karşılaşılmaktadır. - Değişim mühendisliği tam zamanında üretim ve toplam kalite yönetimi gibi süreç merkezli kavramlarla aynı kökene aittir.

⁵² Devlet Planlama Teşkilatı, **Bilgi Toplumu Stratejisi 2006-2010**, Ankara: DPT Yayınları, Temmuz, 2006, ss. 34-35.

Ancak, bu ikisinden önemli farklılık noktaları vardır. Tam zamanında üretim ve TKT'den farklı olarak, süreç merkezlik değişim mühendisliğinde stratejik araç bir araç ve esas güç kaynağı konumundadır. - Değişim mühendisliği, ana işletme süreçleri üzerinde odaklanır ve süreç vizyonunu geliştirirken tam zamanında üretim ve TKY'den de faydalanır⁵³.

Değişim mühendisliğinin kamu yönetiminde uygulandığını düşünürsek, halk nezdinde kamu işletmelerinin ürettikleri mal ve hizmetlerin kalitesini arttırmak, maliyet ve zaman konularında köklü gelişmeler sağlayabilmek için, işletmenin örgüt yapısı, kullanılan tüm süreçler ve bunları destekleyen bilgi akış sistemlerinin hep birlikte yeniden yapılandırılması olarak ifade edilebilir⁵⁴.

Türkiye açısından değişim mühendisliğinin uygulanmasında bir takım sıkıntılar göze çarpmaktadır. Bu güçlükler şöyle özetlenebilmektedir: - Tepe yönetiminin kararlılık ve desteğindeki eksiklikler, - Organizasyon kültürü kavramının yeterince anlaşılmaması nedeniyle sadece teoride kalması, - Uygulamaların zor ve zaman alıcı olması sebebiyle amaçlardan ödün verme, - Liderlik ve motivasyon eksikliği, Tam katılımın sağlanamaması, Teknolojik ve sosyal tekniklerin uygulamaya geçirilmesinde toplumsal kültürün gözardı edilerek, birebir kopyalama yöntemi ile adaptasyona kalkışılması, - Vizyon eksikliği, konuya geçici bir moda olarak bakılması, - Takım çalışması yerine bireysel çekişmelere girilmesi, - Yönetim süreçlerinin fonksiyonel bağımlılıktan kurtarılamaması, - Toplumsal kültürün geliştirilememesi, - Eğitim eksikliği, - Alternatif yönetim eksikliği ve - Teşvik sistemlerinin yetersizliğidir.

Süreçlerin yeniden tasarlanması, kurumlarda bir kez gerçekleştirilip bırakılacak bir çalışma değildir. Bu çalışmalara süreklilik kazandırarak kurumu bir laboratuara dönüştürmek hatalı bir yaklaşımdır. Bu konuda dengenin kurulmasında sorumluluk öncelikle üst yönetime aittir. Süreçlerin yeniden tasarlanması verimsiz, aşırı maliyetli, gereksiz, kurumun etkinliğine zarar veren süreçlerin ele alınması gerektiğinde başvuru bir teknik olarak değerlendirilmelidir.

⁵³ David Hussey, **Değişim Yönetimi**, (Çeviren: Ali Çimen), İstanbul: Timaş Yayınları, 1998, s. 10.

⁵⁴ Kadir Ardıç, **Kamu Yönetiminde Sürekli ve Köklü Değişim Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi ve Değişim Mühendisliği**, **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi**, Ankara: TODAİE, 1999, s.55-62.

Değişim mühendisliğinin temelinde mevcut yönetim süreçlerini geliştirmeye çalışmak yerine, belli bir yönetim sürecinin tamamını ele alarak, yeni sürece nasıl katılacaklarını araştırmak vardır⁵⁵.

6.5.2.7. Yönetişim

Yönetişim kavramı, bir ülkenin ekonomik altyapısı ve hukuk düzeninin serbest piyasanın gereklerini yerine getirebilecek şekilde düzenlenerek tüm kamu kurumlarının müşteri odaklı olarak işlemesini ve ülke kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını sağlayacak ekonomik ve etik kurallar bütünü olarak tanımlanabilir. Bu tanımda kamu yönetiminin iyileştirilmesi, yolsuzluk ve verimsizliklerin ortadan kaldırılarak kurumların verimliliğinin artırılması, piyasalarda düzenleyici bir işlev üstlenilmesi, saydamlık ve hesap verilebilirliğin olması öne çıkmaktadır⁵⁶.

Yönetişim kavramının en önemli özelliği yönetilenleri edilgen konumdan etken hale getirmesidir. İşlerin yürütülmesinde amirlerin ve üst yöneticilerin tek karar verici olduğu tamamen merkezi bir çizgiden, hem çalışanların hem de hizmet alanların karar ve uygulama aşamalarında görüş ve düşünceleriyle katılımını öngörmektedir. Yönetişim yalnızca hak talep eden yurttaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen aktif vatandaşlık kavramına vurgu yapar. Bu anlayışta yurttaş yönetilen değil, paydaş olarak temel siyasal karar alıcıdır⁵⁷.

Yönetişim kavramı son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde, üçüncü sektör olarak isimlendirilen, bu sektörle ilişki kurmayı gerektirmektedir. Refah devleti uygulamalarının terk edilmesiyle birlikte kamu tarafından boşaltılan alan sadece özel sektör tarafından değil, kar amacı gütmeyen, gönüllü ya da hizmet dışı kuruluşlardan oluşan üçüncü sektör tarafından da doldurulmaktadır. Bu sektörün rolü giderek büyümektedir. Dolayısıyla piyasa ve devlet arasındaki üçüncü bir sektörün olası

⁵⁵ Şehnaz Demirkol, **Süreç Tasarımı**, Stratejik Boyutuyla Modern Yönetim Yaklaşımları, (Editörler: İsmail Dalaya, Recai Coşkun ve Remzi Altunışık, İstanbul: Beta Yayınevi, 2002, ss. 180-181.

⁵⁶Özgün Ökmen ve Durmuş Dönmez, **Yönetişim ve Organizasyonel Yapı Açısından Kamu Kurumlarında Mükemmellik**, İstanbul, 2005, s. 34-35.

⁵⁷ M.Akif Çukuyayır ve E.Banu Sipahi, Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, Ankara, s. 46.

suistimali arasındaki dengenin ancak üçüncü sektöre yani sivil topluma verilmesi yoluyla sağlanabileceği temeline dayanmaktadır⁵⁸.

Türkiye’de yönetişimin yerel yönetim alanındaki en bilindik örnekleri Kent Konseyleri ve Yerel Gündem 21 çalışmalarıdır. Kent Konseyleri kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Kent Konseyleri, üyeleri vali, belediye başkanı, ilgili ilin milletvekilleri, il genel meclisi, belediye meclisi üyeleri, mahalle muhtarları, dernek ve vakıflar, meslek odaları, özel sektör kuruluşları, sendikalar, üniversiteler, siyasi partiler, kamu kurum ve kuruluşları ve ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyi; YG 21 kapsamında oluşturulan çalışma gruplarının ve kadın, gençlik, kıdemli hemşireler ve çocuk platformlarının temsilcilerini kapsayacak şekilde, geniş bir yelpazeye yayılan yerel ortaklardan oluşmaktadır.

Kent konseylerinin başlıca görevleri şunlardır: -Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetişim anlayışının benimsenmesini sağlamak. - Kente ilişkin temel stratejiler ve eylem planlarının belirlenmesi, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan bir ortak akıl oluşturmak. - İnsan hakları ve hukukun üstünlüğü temel prensiplerine dayanarak, katılımcı demokrasi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek. - Kentin kimliğine ilişkin tarihsel, kültürel, doğal ve benzeri tüm değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek. - Kent kaynaklarının daha etkin, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak. - Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek. - Kentin tamamını veya büyük bölümünü ilgilendiren alt yapı, sağlık, eğitim vb. konularda değerlendirmeler ve çözümler geliştirmek. - Kadınların ve gençlerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak. - Kent yönetiminde, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme yol

⁵⁸ Peter Drucker, **Gelecek İçin Yönetim**, (Çeviren: Birtane Karanekçi),3. Baskı, Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları, 1993, s.

ve yöntemlerinin uygulanmasına katkıda bulunmak ve Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirilmesini sağlamaktır.

Yerel Gündem 21 ise yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde 21'in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı çok sektörlü bir süreçtir⁵⁹.

Türkiye'de ki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 2001'de UNDP tarafından, dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak seçilmiş ve Eylül 2002'de Johannesburg'da düzenlenen bu zirve sırasında Türkiye Yerel Gündem 21 programı bizzat Cumhurbaşkanımız tarafından dünya liderlerine en iyi uygulama olarak sunulmuştur.

Yerel Gündem 21'in temel felsefesi, sürdürülebilir gelişme amacının ulaşılması için toplumsal uzlaşmanın zorunlu olduğudur. Yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör uluslararası topluluk ve merkezi yönetimler vazgeçilmez ortaklar olarak nitelendirilmektedir. Yerel Gündem 21'in tümüne egemen olan bu yaklaşım, geleneksel yönetim anlayışının yerini yönetişim anlayışına bırakması bakımından da önemlidir. Nitekim Rio zirvesiyle birlikte başlayan süreçte, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları, uluslar arası düzeyde de etkin ortaklar olarak kabul görmeye başlamıştır.

Yerel Gündem 21'in aktörleri olarak yerel otoriteleri, işletmeleri, sivil toplum kuruluşlarını, okul ve diğer kamusal kesimleri sıralayabiliriz. Hükümetler, sivil toplum kuruluşları, iş kesimleri ve toplum olarak da sıralayabileceğimiz bu aktörlere, gençler, çocuklar ve yaşlılar da eklenmektedir. Yerel Gündem 21'in işlevlerini yerine getirebilmesi için bazı mekanizmaları ve platformları bulunmaktadır. Bu mekanizmalar; kent konseyleri, çalışma grupları, kadınlar, gençlik, özel ilgi gruplarıdır⁶⁰.

6.5.2.8. Yönetime Katılım

Yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayan ve halka kendi kendilerini yönetme erdemi kazandıran en önemli kuruluşlar olmalarının yanında,

⁵⁹ Sadun Emrealp, **Türkiye Yerel Gündem 21 Programı Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı**, 2. Baskı, İstanbul: IULA–EMME Yayınları, 2005, s. 18-21.

⁶⁰ Ayşegül Mengi ve Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2003, s.157-159.

demokrasinin etkin şekilde hayata geçirildiği kuruluşlardır. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde, yerel yönetimlerin demokratik yapılanmanın ön koşulu olarak görülmesinin nedeni, yönetimde doğrudan katılıma olanak sağlayan kurumlar olmalarından kaynaklanmaktadır. Demokrasi kavramının temel gerekleri olan halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesi daha kolaydır⁶¹.

Yerel demokrasinin ve demokratik değerlerin yerleşmesi yerel yönetimler de, halkı doğrudan etkileyen karar süreçlerine doğrudan ya da temsilciler aracılığıyla katılması, halkın günlük hayatını belirleyen gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu küçük bir dünya olmasından dolayı kolaydır. Yerel yönetimlerin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi yönetime göre üstünlükleri vardır. Ancak hizmetlerinin yürütülmesinde en üstün oldukları taraf, katılıma fırsat vermeleridir. Katılımın, demokratik yönetimin etkinlik kadar önem taşıdığı günümüzde, yerel yönetimlerin hizmette etkinlik konusunda önemli yararlar sağlamaktadır. Yerel yönetim faaliyetlerinin temelinde sosyal fayda olduğundan toplumun katılımını sağlanmalıdır. Böylece çalışanlar ve toplum bireyleri tatmin edilip, alınan karar ve uygulamalarda destek sağlanır. Toplumsal çevre ile ilişkide olan yerel yönetimler katılım ile hizmetlerde verim ve rasyonellik sağlar. Yerel yönetimler planlarını oluştururken de gelişme ve değişimleri dikkate almak, plana gerekli esnekliği vererek, toplum katılımı sağlanmalıdır⁶².

Tam katılımı sağlamak için etkin bir yerel yönetimin sahip olması beklenen özellikleri şunlardır: - Demokratik olmalıdır, - Karar ve yürütme organlarının yerel topluluğun oyuyla görevlendirilmeleri asıldır, - Halk bilinçli ve sorumluluğunun farkında olmalıdır, - Yerel harcamalar yönetim ve yargı birimlerinin denetimine açık olmalıdır, - Karar verme süreçlerine halkın her düzeyde katılımı ve ortak çalışma gibi değerler yerel yönetim ortamında anlamlı uygulama olanakları bulabilmelidir.

Yerel yönetimlerde katılım yolları; kamuoyu yoklamaları, halk meclisleri, kent meclisleri, halk saati, randevular, beyaz masa, yazılı şikayet/istekler, internet iletişimi, zabıta, çöp, çevre gibi konularda kurulan ücretsiz telefon hatları olarak sıralanabilir.

⁶¹ Oya Çitçi, Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 6, Ankara, Kasım 1996, s.6.

⁶² Ferzan Yıldırım, *Yerel Demokrasi ve Kentteki Gençlik, Gençlik ve Kent Yönetimi*, (Çeviren: Ahmet Çiğdem, Editör: Ferzan Yıldırım), İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 2002, s.18-19.

Yerel demokrasinin geliştirilmesinde en önemli ölçüt, yerel halkın yerel nitelikteki kararlara yaptığı katkının derecesidir. Bu katkı ne kadar fazla ise, yerel demokrasinin o oranda gelişmiştir. Türkiye’de Yerel yönetimlerde katılımı sağlamak için uygulanan çalışmaların en önemlileri şöyle sıralanabilir: Kent konseyi/kurultayı, halk oylaması, halk toplantıları, kampanyalar düzenlemek, iletişim demokrasisi kamuoyu yoklamaları, yurttaş kurulları, planlama çemberleri/forumları, danışma kurulları, yerel gündem 21, meclis toplantılarına katılım, gelecek atölyeleri, halkla ilişkiler uygulamalarıdır⁶³.

6.5.2.9. Stratejik Planlama

Modern devletin bütün sorunların çözümünü üstlenmesi mümkün olmasa da, toplumsal, ekonomik, teknolojik, siyasal, kültürel ve bilimsel kaynakların eşgüdümünü sağlamak zorunluluğu vardır. Bu sorumluluk kamu yönetiminde yeni arayışları gündeme getirmiştir. Özel sektör kuruluşlarının yönetiminde veya yönetim biliminin gelişmesine katkıda bulunmak üzere yapılan araştırmalar sonucu ortaya çıkan görüş ve modeller, kamu çerçevesinde uygulanmaya çalışılmaktadır. Bunlardan biri olan stratejik düşünme ve stratejik planlama uygulaması kamu yönetiminde giderek yaygınlaşmakta ve yeni alanlarda uygulanma imkanına kavuşmaktadır⁶⁴. Daha çok kar amacı güden örgütler için kullanılan stratejik planlama kavramı YKY anlayışında kamu örgütleri için de kullanılmaya başlanmıştır. Özel sektörün kar amacı güden şirketlerinin yönetimini daha etkin hale getirmeyi hedefleyen stratejik planlama kamu örgütleri için de uygulamaya koyulmuştur. Fakat kamunun kendine özgü yapılanması ve hizmet gerekleri çerçevesinde uygulama alanına sahiptir.

Kamuda stratejik planlama, bir kamu kuruluşunun mevcut durumunu inceleme, muhtemel geleceğini öngörme, hedeflerini belirleyerek bu hedeflere ulaşmak için hangi yöntem ve yolların izleneceğini içeren stratejilerin geliştirilerek performans esaslı bir ölçüm getiren bir süreçtir. Bu sürecin başarılı olması bazı şartların yerine getirilmesiyle mümkündür. Bunlar: - Öncelikle ilgililerde stratejik planlama süreciyle ilgili fikir

⁶³ Hasan Bülent Bakiler, Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999, s. 59.

⁶⁴ Halil Can, **Organizasyon ve Yönetim**, Ankara: Adil Yayıncılık, 1992, s. 2.

birlikteliği gerekmektedir. - Kamu kuruluşlarının varoluş sebebini ortaya koyan misyonu belirlenmelidir. - Misyonu uygun hedefler konulmalıdır. - Kuruluşun güçlü/zayıf yönleri ile fırsat/tehditleri değerlendirilir. (SWOT Analizi) - Analizin sonuçları değerlendirilir ve ortaya çıkan temel sorunlar belirlenir. - Temel sorunların çözümü için stratejiler geliştirilir. - Başarıyı sağlamaya yönelik vizyon ortaya konulur, geliştirilen vizyon eşliğinde yapılan işlerde alınan sonuçlar ölçüm ve değerlendirmeye tabi tutulmalıdır⁶⁵.

Stratejik planlamanın başlıca faydaları şunlardır: - Değişen çevreye uyum sağlamak, - Bilimsel ve teknolojik gelişmeleri takip etmek, - Sistematiik düşünmek ve Etkin bir yönetim sergilemektir.

YKY anlayışı çerçevesinde ülkemizde kamu kuruluşlarından kamuda çalışanlara kadar köklü bir şekilde değişim amaçlanmaktadır. Kamu yönetimindeki bu meydana getirilmek istenen köklü çözümlerin ortaya çıkmasına neden olan iç ve dış unsurlar vardır. Bu değişim günün şartlarına göre kendiliğinden gerçekleşmesi gerekirse de, kamu yönetimini değişime zorlayan etkiler de vardır. AB Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı ve Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001–2005 kamu yönetiminde stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, mali kontrol ve performans denetimini zorunlu kılmaktadır.

Uzun Vadeli 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında “Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır” denilmektedir. Yeniden yapılanma sürecinde nelerin yapılması gerektiği konusunda yapılan açıklamalar dünyada değişen kamu yönetimi anlayışının özelliklerinin çerçevesidir.

⁶⁵ Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Kamuda Stratejik Planlama**, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 2006, s. 9-11.

Yine kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkardığı yönetim tekniklerinden birisi olan stratejik planlama ile ilgili AB Ulusal Programında ise “Kamu kuruluşlarında stratejik planlamaya geçiş, aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini, ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebilecekler” denilmektedir.

6.5.2.10. Kamu Mali Yönetimi

Kamu yönetimi reformunun mali ayağını oluşturan 5018 sayılı Kanun 2003’te kabul edilmiştir. Kanun; kamu mali yönetimini, kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleridir, şeklinde tanımlamıştır. Kanun hesap verme, mali saydamlık, stratejik planlama, performans planlaması, performans denetimi gibi performansa dayalı bütçenin temelini oluşturan kavramları barındırmaktadır.

5018 sayılı Kanun mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak bu hususların temel esaslarını düzenlemekte, kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını belirlemektedir⁶⁶.

Kanunun kapsamı uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir. 1050 sayılı Kanunun en önemli eksikliklerinden biri, tüm kamu kesimini kapsamamasıdır. Yeni Kanunda ise mali sistem içindeki tüm yapılanmalar tasnife tabi tutularak düzene sokulmuş ve KİT’leri ve kamu şirketleri dışında tüm kamu idarelerinin kanun kapsamına alınması, mali yönetimde standart ve birliğin sağlanmasına katkı sağlamıştır. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile katma bütçeli ve özerk bütçeli idarelerin

⁶⁶ Ersan Öz ve Ersin Kaplan, Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77, Sayı: 446, Ankara, 2005, s. 243-261.

mali yönetim ve denetimlerini kapsarken, 5018 sayılı Kanun genel yönetim kapsamındaki idareleri kapsamaktadır⁶⁷.

Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yer alması sağlanmak ve bütçe dışında gelir elde edilmesi ile gider yapılması önlenmek istenmektedir. Kalkınma planları ile bütçeler arasında bağ kurulmaktadır. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yeni sistemin temel araçlarından biridir. Kamu idarelerinin kalkınma planı, yıllık programlar ve ekonomik imkanlar çerçevesinde stratejik plan ve performans planı hazırlamaları ve bütçelerini stratejik planlarına ve performans planlarına dayandırmaları öngörülmüştür. Diğer yandan orta vadeli program ve buna uyumlu orta vadeli mali plan yapılması yükümlülüğü getirilmiştir. Buna dayalı hazırlanacak bütçelerde izleyen iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilmek suretiyle çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiştir. Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans planı yapmaları ve bütçelerini bu çerçevede hazırlamaları, Ayrıca performans göstergeleri belirlemeleri ve performans denetimlerinin yapılması sağlanmaktadır.

Mali yönetim alanında siyasi, idari ve mali sorumluluk ayrılmıştır. Kamu idarelerinde mali iş ve hizmetler, mali hizmetler birimince yapılacak, harcamaya harcama yetkilileri karar verecek, harcama kararları harcama öncesinde mali kontrol yetkililerince kontrol edilecek ve dönem sonu iç denetçilerce denetlenecektir. Harcama yetkilileri, yaptıkları harcamaların mevzuata uygunluğundan mali yönden; verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde de yönetsel yönden sorumlu olacaktır⁶⁸.

Buna göre 5018 sayılı Kanunla harcama sürecinde görev alan aktörler farklı görev ve fonksiyonlarla yeniden belirlenmiştir. Buna göre aktörler şunlardır:

- **Üst Yönetici:** Kamu idaresi bütçesinin sorumludur. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi konusunda bakana, mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

⁶⁷ Durmuş Öztekin, **Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İİBF Yayın No: 3, Antalya, 2000, s. 451-459.

⁶⁸ M. Sait Arcagök, Bahadır Yörük ve Diğerleri, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 18, Ankara, 2004, s. 3-9.

- **Harcama Yetkilisi:** Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Mevcut bütçe uygulamasında bu unvan hiyerarşik olarak genel müdür ve eşitidir. Harcama yetkilisi harcama talimatı verir ve ödeme emrini imzalar. Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumludur.

- **Muhasebe Yetkilisi:** Ödeme aşamasında, ödeme emri ve eki belgeler üzerinde, yetkililerin imzasını, belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğini kontrol edecektir.

- **Mali Hizmetler Birimi:** İdarenin bütçesini hazırlamak, izleyen iki yılın bütçe tahminlerini yapmak, bütçe kayıtlarını tutmak, ödenek belgelerini düzenlemek, bütçe uygulama sonuçları verilerini raporlamak, harcama yapılması ve gelir toplanmasına ilişkin işlemleri yürütmek, kesin hesabı hazırlamak gibi görevleri gerçekleştirmektedir.

- **Mali Kontrol Yetkilisi:** Harcama kararlarını önceden kontrole tabi tutarak vize eder veya uygun görüş verir. Hangi işlemlerin vize veya uygun görüşe tabi tutulacağı Maliye Bakanlığınca belirlenir. Yaptıkları vize ve uygun görüşlerden dolayı sorumludurlar.

Harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevleri ilgili kamu idarelerine devredilmiştir. Harcama öncesinde Maliye Bakanlığınca yürütülmekte olan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize işlemi kaldırılmıştır. Bu kapsamda, Sayıştay tarafından yürütülmekte olan ödenek kullanımına ilişkin işlemine 2005'ten itibaren son verilmiştir. Böylece harcama öncesi kontroller azaltılarak hizmetlerin hızlı sunulması sağlanmıştır. Dolayısıyla kamuda sürekli ve sistematik bir biçimde işleyen bir iç denetim sistemi kurulması amaçlanmıştır. Sürekli ve düzenli bir denetim yapılmasını sağlamak amacıyla, harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirmek üzere, iç denetçilerin atanması öngörülmektedir. Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulacak İç Denetim Koordinasyon Kurulunca iç denetim standart ve yöntemleri belirlenecek, iç denetçilerin koordinasyon ve eğitim sağlanacak, rehberlik edilecektir. Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiştir. Genel yönetim kapsamında yer alan tüm idareler denetime tabi tutulmuştur⁶⁹.

⁶⁹ 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <http://www.sgb.gov.tr/Publications/5018%20Sayılı%20Kamu%20Mali%20Yönetimi%20Ve%20Kontrol%20Kanunu,%20Ağustos%202008.pdf>, (Erişim: 18.10.2008).

6.5.2.11. Toplam Kalite Yönetimi

TKY diğer yönetim yaklaşımlarından da unsurları bünyesinde barındıran bir yönetim yaklaşımıdır. TKY, bilimsel yönetim, insan ilişkileri ve yapısal analizin seçici yönlerini içermektedir. Bazı bilim adamları da TKY'yi; organik, mekanik ve kültürel yönetim modellerinin ortak bir ürünü olarak değerlendirmektedir. Uygulamada, öncü Japon firmalarının toplam kalite yönetimi yaklaşımını geliştirip netleştirmeleri uzun yıllar süren çabaların bir ürünüdür.

TKY özünde bilimsel yönetimin ilkeleri vardır. Bilimsel yönetimin; israfı azaltmak, gereksiz hareketleri ortadan kaldırmak ve zaman kaybını azaltmak için kullanılan zaman/hareket incelemesi ve gelişmiş muhasebe metotlarından faydalanmaktadır⁷⁰. Rekabetçi ortamda, değişen koşullara uyum göstererek, değişen müşteri beklentilerini zamanında yakalamak isteyen kamu kurumları da TKY ile yönetilmek durumundadır.

TKY'nin yerel yönetimler için önemini şu başlıklarla gösterebiliriz: - Toplam kalite yönetiminin uygulamaya girmesiyle birlikte hizmetlerin kalitesi artacağı için ayrılan kaynak da artmak durumunda kalacaktır. - Kamu hizmetleri hakkında kamuoyunda hoşnutsuzluğun var olması, kamu çalışanları ile vatandaşlar arasındaki çekişmeye neden olmaktadır. Bunun engellenmesi gücün müşteriye kaydırılması ile mümkündür. Çünkü devletin varlık nedeni kamu yararıdır. - Yerelleşme, bireyselleşme, yönetime katılım ve STK'ların önemine toplam kalite yönetiminde yer verilmesi ve kavramsal karşılıklarının bulunması. - Yaşlı nüfusunun artması gibi demografik nedenlerle sosyal güvenlik kuruluşları üzerinde artan baskılar, toplam kalite yönetiminin uygulamaya geçmesiyle beraber bertaraf edilecektir. - Kamu hizmetlerinin şeffaflığı konusunda kamuoyundaki baskılar. Kamu hizmetlerindeki eşitlik ve demokrasinin artırılması toplam kalite yönetiminin yerleşmesi ile mümkündür. - Hizmet kalitesini artıracı yeni teknolojilerin ortaya çıkması. - Özel sektörde yaşanan yönetsel değişikliklerin kamu sektörüne de yansıtılmak istenmesi. Müşteri

⁷⁰ Muhsin Halis, **Toplam Kalite Yönetimi Kapsam İlkeler Uygulamalar**, Ankara: Roma Yayınları, 2004, s. 66-68.

odaklılık da kamu sektöründe olması gereken yerini almalıdır. Karar almada vatandaş katılımını sağlayan mekanizmalar, hizmetlerinin sunumunda işler hale getirilmelidir⁷¹.

6.5.2.12. Müşteri Odaklı Yönetim

Müşteri odaklılık görüşünün temelinde, kalitenin belirleyicisinin müşteri olduğu yatmaktadır. Müşterilerin karşılamaları gereken bazı ihtiyaçları vardır. Bunların karşılanması için hissettikleri duygu ve düşünceleri isteklerini oluşturur. İstek ve ihtiyaçların bir araya gelmesi beklentileri oluşur. İşletmeler müşterilerinin istek ve ihtiyaçlarını karşılamak ve beklentilerini aşmak için kaliteli hizmet vermek çabası içerisindeyler. Müşteri hizmeti kalitesinin düzeylerini, müşterilerinin memnun olup olmadığını, nelerden memnun olup olmadığını bilmek, onları başarıya götürecektir. TKY'nin prensibi kabul edilen müşteri odaklılık, ancak müşteri için yapılanların sistematik bir şekilde yine müşteriye değerlendirilmesiyle gerçekleşebilmektedir⁷².

Ülkemizde, kamu sektöründe TKY uygulamasına 1995'te İzmit Değirmendere Belediyesi'nde başlanmış, bunu Kadıköy, Aydın, Bodrum ve İzmir Belediyesi takip etmiştir. Yine kalite merkezli yönetimin kurumsallaşıp TKY'nin yerleşebilmesi için bir araç olan ISO-9001 belgesini ilk alan Pendik Belediyesi olmuştur. Dolayısıyla seçilmiş ve atanmışların birlikte oluşturdukları, bu nedenle merkezi yönetimden farklı bir yapısı olan, siyaset ve demokrasi okulu olan belediyeler, kamusal hizmetlerin kalite kriterleri çerçevesinde sunulmasında diğer merkezi kamu kurumlarına örnek olmuşlardır⁷³.

Yerel yönetimler, yükselen değer özelliğini koruyabilmek için halkla ilişkiler önem vermek, halkla ilişkiler tekniklerinden daha çok yararlanarak sundukları hizmetleri, davranış ve tutumları anlatmak, kabul edilebilir gerçeklerle bunları hedef kitlenin bilgisine sunmak durumundadır. Bunu başarabildikleri ölçüde halkın güven ve desteğini sağlayacaklarından, halkla ilişkiler odaklı bir hizmet sunma geleneği oluşturmaktadırlar. Yerel yönetimler, gelecek yüzyıllarda da her zamankinden daha çok ihtiyaç duyulan birimler olacaklarsa, bunun ön koşulu, halkla ilişkiler alanında

⁷¹ Ahmet Yatkın, **Toplam Kalite Yönetimi**, 2. Baskı, Ankara: Nobel Yayınları, 2004, s.103.

⁷² Sibel Ekmekçioğlu, **Müşteri Memnuniyeti, Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2003, s.

⁷³ Kadir Ardıç, Fatih Yüksel ve Osman Çevik, Belediyelerde Hizmet Kalitesinin Ölçülmesi Tokat Belediyesinde Bir Uygulama, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Sayı: 13(3), Ankara, 2004, s. 63-81.

gösterecekleri başarıdır. Bunu sağlayamayan yönetimler, belki önemlerini yitirmeyecekler, ama beklentileri karşılayamayan önemli birimler olma durumundan kurtulamayacaklardır⁷⁴.

Bütün ülkelerde yerel yönetimlerin halkın isteklerine karşı duyarlılığı vardır. Bunda yöneticilerin seçimle iş başına gelmelerinin önemli rolü vardır. İdare ile vatandaş, birbirinin tamamlayıcısıdır. Her alanda kendine özgü bir önem taşıyan müşteri memnuniyeti, yerel yönetimlerde de önemini arttırarak sürdürmektedir. Dünyadaki kentleşme süreci, kentlerde sunulması gereken kent hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak artmasına yol açmaktadır. Bunun sonucunda yerel yönetimler önem kazanmakta ve vatandaş memnuniyeti kamuoyunun ilgi odağı haline gelmektedir. Kamu kuruluşlarının halkla, bazı durumlarda ve özellikle de kamu kuruluşunca doğrudan hizmet sunulduğunda müşteri ilişkisi olarak tanımlanabilen karmaşık bir ilişkisi vardır. Ekonomik ve sosyal hayatı içine alan çevrenin belirlenmesi ve düzenlenmesi ise kuruluşun halkla ilişkisi, vatandaş ilişkisi olarak açıklanmaktadır. Bu iki durum her zaman net olarak edilemediğinden, bu karmaşık ilişki müşteri/vatandaş ilişkisi olarak tanımlanmıştır. Müşteriler/vatandaşlar kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin, ürünlerinin ve hizmetlerinin alıcıları ve faydalanıcılarıdır. Müşterilerin/vatandaşların tanımlanması gerekmektedir. Ancak sadece sağlanan hizmetlerin ilk kullanıcıyla sınırlanmaları şart değildir. Müşteri/vatandaş; kamu yönetimi ile bir yandan kamu hizmeti kullanıcıları, diğer yandan vatandaşlar ve vergi mükellefleri olarak, kuruluşların hizmet ve ürünlerinde çıkarı olan halkın, bireyleri arasındaki ilişkiyi vurgulamaktadır⁷⁵.

Yerel yönetimler, vatandaştan öğrenmeye dayalı bir sistem geliştirmelidir. Sistemin dört bileşeni vardır. Bunlar: vatandaşla diyalog geliştirmek ve onun gereksinimlerinin öğrenmek için “bilgi stratejisi” uygulamak, vatandaştan öğrenilenleri hayata geçirmek üzere bir “üretim ve hizmet stratejisi” yaratmak, vatandaş gereksinimleri ile işleyişi uyumlu hale getirecek bir “yönetimsel strateji” kurmak ve performansı ölçecek bir “değerlendirme stratejisi” yaratmaktır. Bu sistemin başarısı, ileri bilgi teknolojileri, kurumsal kaynak planlaması, bilgi sistemleri, veri ambarı ve analizi sistemlerinin etkinliğine bağlıdır.

⁷⁴ Sirel Gölönü, Yerel Yönetimler, Halkla İlişkiler ve Toplumsal Beklentiler, **Gazi Üniversitesi İİBF. Dergisi, Sayı: 3**, Ankara, 2000, s:125-134.

⁷⁵ Veysel Bilgiç, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Derleyen: Asım Balcı ve Diğerleri), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003, s. 186-188

6.6. Türkiye Kamu Yönetiminin Stratejik Yönetim Sorunları

İşletmeler için son kontrol ölçütü kârdır. Kamu örgütleri için kâr amacı olmadığından böyle geçerli bir ölçüt yoktur. En açık ölçüt hizmet miktarıdır. Hizmetin kalitesi ve maliyeti konusunda denetim, hizmet miktarından daha önemli görülmemektedir. İşletmelerde her yeni pazar fırsatı, yeni üretimi destekler. İşletme bütçesini ve insan kaynaklarını yeni gelişmelere göre hızla yeniden düzenler. Kamu örgütlerinde ise bütçe ve insan kaynakları açısından esneklik azdır. Daha da önemlisi yeni bir hizmet üstlenme, bir fırsat olarak değil çoğu kez sorun olarak kabul edilir. İşletmelerin ayakta kalması çalışanların çalışmaya devam edebilmesi, pazardaki rekabete uyum sağlamaya ve kâr etmeye bağlıdır. Kamu örgütlerinin insan kaynakları politikası, örgütün ne kadar ürettiği ve çalıştığından bağımsızdır. Güvence sistemi, çok çalışanla az çalışanı ayırmaya, işine son vermeye, ödüllendirmeye veya etkili cezalandırmaya uygun değildir.

Kamu örgütleri her zaman işletmecilik tekniklerine göre değerlendirme yapılarak ve optimal ölçeklerde oluşturulmaz. Aksine çoğu kez politik kararlarla kurulur. Bütçenin ve personelin, araç-gereçlerin dağıtımında da politikanın etkisi önemlidir. Rasyonel ve optimal hizmet üretme ve örgütlenme çoğu kez görülmez. Kamu örgütleri ve personeli toplumsal ve politik etkilere açıktır. Kamu görevlileri için şikayet edilmeme, hukuki ve akçal sorumluluk altında kalmama, görev yerini ve pozisyonunu koruma gibi konular hizmetin gereklerinden önce gelmektedir. Öte yandan stratejik yönetimin profesyonellik ile eğitim ve deneyim gerektirmesine rağmen üst yöneticilerin atanmasında liyakat dışı yöntemlerin kullanılması yönetimi olumsuz etkilemektedir. Kamu yönetiminde katılımcılık, vatandaş odaklı yönetim anlayışı, açıklık ve hesap verme gibi stratejik yönetimin uygulama ve sonuçlarına ilişkin konuların da yaşama geçirilmesinin önünde engeller vardır.

Bu engeller şöyle sıralanmaktadır: - Kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçi yapısı, planlama yapma ve kaynak kullanımında astlara yetki devrinde zorluklara neden olmaktadır. - Değişime yeniliklere statükoyu değiştireceği endişesiyle şüphe ile bakan, vatandaşın gereksinimlerinden önce kendi sosyal, gelir ve statü çıkarlarını korumayı amaçlayan bürokratik kültürün varlığı en önemli engellerdendir. - Kamu kaynaklarından daha çok pay almayı amaçlayan ve devleti baba olarak görmeyi kendi çıkarları için daha

anamlı bulan vatandaşlık kültüründe, katılım ve sorumluluğu paylaşma isteği bulunmamaktadır. - Ulusal ve tekçi devlet, güvenlik gibi üst düzey politikaların ülkenin siyasal, sosyal, kültürel yapı ve bileşiminin gerektirmesi durumunda, devletin varlığının sürdürülmesinden yana kullanılması zorunluluğu bulunmaktadır⁷⁶.

6.6.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Stratejik Yönetim Açısından Sorunları

Türkiye yerel yönetimlerinde stratejik yönelim ve stratejik planlamaya ilişkin bir takım çalışmalar yapılmıştır. Bunlar beş yıllık kalkınma planları, projeler, yeniden yapılanma çalışmaları şeklinde gerçekleştirilmiştir. 1960’dan itibaren başlayan planlı kalkınma dönemi boyunca kamu yönetiminin geliştirilmesine katkı sağlamak, karşılaşılan problemleri çözmek amacıyla çeşitli araştırmalar yapılmış, projeler ortaya konmuştur. Kalkınma planlarının hemen tamamında stratejik planlama ilkelerinin özellikleri bulunmakla birlikte bu stratejilere ulaşılmamıştır. Kalkınma planlarında beklenen büyüme ve nüfus artış hızı, eğitim süresi gibi hususlar ortaya konmuş ancak eldeki kaynakların gerçekçi değerlendirilmemesi, alternatif stratejilerin hazırlanmamış olması ve genel stratejik amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak olan programların uygulanamaması nedeniyle istenen sonuçlar elde edilememiştir.

Anayasanın 166. maddesinde planlama “ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir. Planla milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir, kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri bu plana göre gerçekleştirilir...” şeklinde tanımlanmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimlerde stratejik planlama yapılmasına dayanak oluşturabilecek bu Anayasa hükmü çerçevesinde DPT, kalkınma planlarında perspektif

⁷⁶ Sinan Güler, Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77, Sayı: 446, Ankara, Mart 2005, ss. 75-77.

plan yaklaşımıyla uzun dönemli stratejiler geliştirmiş ve stratejik yaklaşımını hep korumuştur. 1990'lerden sonra ise somut bir şekilde kamu kuruluşlarında stratejik planlama yapılmasına yönelik çalışmalar sürmüştür. Nitekim Program Amaçlı Kamu ve Mali Sektör Yapısal Uyum Kredisi (PFPSAL) belgelerinde, kamu kuruluşlarını yönlendirmek amacı ile DPT tarafından “Stratejik Planlama Kılavuzu”nun hazırlanmasının yararlı olacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede DPT bu Kılavuzu hazırlamış ve kamu kuruluşlarının görüşüne sunmuştur. Böylece kamuda stratejik planlamanın yaygınlaştırılması sürecine girilmiştir.

- **Biçimsellik Unsuru:** Kamu kuruluşlarında stratejik planlama süreci özel sektör kuruluşlarından farklı olarak mutlaka resmi olmalı, planlama süreci ve bu süreçte verilen kararlar belgelere işlenmelidir. Bunun en önemli nedeni kamu sektöründe alınan her kararın ve yapılan her işlemin şeffaf olması ve kamuoyu denetimine açık bulundurulması zorunluluğudur. Kamu kuruluşlarında lider ve yöneticilerin her kararı özgürce almaları ve eyleme dönüştürmeleri mümkün olmamaktadır. Karar alma yetkisi değişik kademelerden geçerek elde edilmekte ve farklı otoritelere dağıtılmaktadır. Bu nedenle kamu kuruluşlarında stratejik planlama sürecinin resmi olması gerekmektedir. Değişen şartlara göre planlarda değişiklik yapılmasının aynı prosedürleri gerektirmesi uygulamanın gecikmesine yol açabilecektir. Bu nedenle stratejik planlama grubunun çok geniş olmaması ve planları değiştirebilme inisiyatifinin tanınması gerekir.

- **Çevre Faktörü:** Özel sektör kuruluşlarına kıyasla kamu kuruluşlarının faaliyet içinde bulundukları çevrenin daha karmaşık olduğu ürün ve hizmet sunmakla yükümlü olduğu tüketicilere ek olarak basın, çıkar grupları, vatandaşların ve politikacılar gibi güdü ve hedefleri birbirinden farklı ve çatışan unsurlardan oluştuğu gözlenmektedir. Bu nedenle kamu kuruluşlarında stratejik planlama süreci özel sektöre göre yavaş ilerlemektedir. Çünkü farklı grupları ortak bir stratejide bir araya getirmek ve onların desteğini sağlamak zordur. Ancak bu durumun aşılması gerekir. Çevre unsurunu dikkate almadan yapılan stratejik planların başarıya ulaşma şansı da zayıf olacaktır.

- **Liderlik Sorunu:** Strateji uzun vadeli, uygulama odaklı lider ve üyelerin bağlılığını gerektiren, alınacak kararlara ve eylemlere temel oluşturan bir nitelikte olup istikrarlı bir liderliğe ihtiyaç duymaktadır. Stratejik düşünebilmek, stratejik yönelimi başarıyla uygulayabilmek için vizyonu ve misyonu olan bir lider gereklidir. Stratejik yönetim üst yönelimin yoğun, sürekli ve kollektif ilgisine ihtiyaç duymaktadır. Etkin stratejik

yönelim sürece yönelik liderliği sağlamak için stratejik yönetim grubunun oluşumunu gerektirir. Grup genel müdür, tepe yöneticiler ve üst kurmay üyelerinden oluşmaktadır.

- **Kaynak Sorunu:** Kamu kuruluşları temel kaynaklarının önemli bir bölümünü ürün ve hizmetlerini sundukları tüketicilerden değil vatandaşların ödediği vergilerden oluşan kaynak havuzundan kamu otoritesinin ayırdığı ödeneklerden elde etmektedir. Bir stratejinin uygulamaya konulması, insan ve para kaynağına gereksinim duymaktadır. Bu nedenle kamu kuruluşları strateji belirleme aşamasında kaynak yeterlilikleri doğrultusunda hareket etmelidir. Özellikle son yıllarda kamu harcamalarını azaltmak için siyasi iktidarların bütçe disiplinine önem verdikleri, kamu harcamalarının azaltıldığı görülmektedir. Bu durumda kamu kuruluşları daha az kaynak ile kaliteli ürün ve hizmet sunmak zorunda kalmaktadırlar. Kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması mali disiplinin sağlanması için zorunlu görüldüğünden stratejik planlama yapılması gereklidir. Kuruluşlar bütçe tekliflerini stratejik planlarında öngörülen amaç ve hedeflerle ilişkilendirecekler ve bütçe teklifleri değerlendirilirken kurumun stratejik planına uygunluğu temel ölçüt olarak alınacaktır.

- **Misyon Belirleme Sorunu:** Misyon belirleme stratejik planlama sürecinin başlangıç ve temel konusudur. Özel sektör kadar kamu kuruluşları için de misyon belirleme ilkesi geçerliliğini korumaktadır. Stratejik yönetimin başarılı olabilmesi için devlet birimlerinde değerlere, misyon ve vizyona bağlılığın olması gereklidir. Kamu kuruluşlarında özel sektörden farklı olarak kamu örgütünün temel bedelleri, o örgütün kuruluş yasası ile belirlenmiştir. Kuruluşun misyon ya da hedeflerinin belirlenmesi, değiştirilmesi veya uyarlama gereksiniminin ortaya çıkması halinde siyasi otoritenin onayına gereksinim duyulacaktır. Demokratik ilkelere ters düşmemek için misyon belirleme sürecinin seçilmiş yöneticilerle yürütülmesi gereklidir⁷⁷.

⁷⁷ Bircan, ss. 421-426

6.6.2. Kamu Yönetiminin Avrupa Birliği'ne Uyumunu İçin Yapılması

Gerekenler

Türkiye Kamu Yönetiminin AB'ye uyumu için yapılması gerekenler şunlardır:

- AB ile ilgili kamusal görevlerin bir düzen içinde sürdürülmesi için bir başbakan yardımcısının yönetiminde, merkezi düzeyde görev yapacak AB Eşgüdüm Birimi oluşturulmalıdır. Üye ülkelerdeki eğilime bakıldığında, en yaygın örgütlenmenin, Avrupa Topluluklarıyla görevlendirilmiş devlet sekreteri olduğu görülmektedir.
- Merkezi eşgüdümle ilgili görevleri yürütecek bu birimin örgütsel konumu önemlidir. Bunun yeri yönetim sisteminde olabildiği kadar en üst düzeyde ve hizmet bakanlıkları içindeki geleneksel birimlerin üstünde olmalıdır. Bunun için en uygun görünen, konunun bir başbakan yardımcısının sorumluluğuna bırakılmasıdır.
- Eşgüdüm sorunu yalnızca ulusal bağlamda düşünülmemelidir. Bu çerçevede Brüksel'deki kamu ve özel sektör etkinliklerinin eşgüdümünün sağlanması önemlidir.
- Bakanlıkların ve kuruluşların hepsinde bir örnek AB birimleri kurulmasından kaçınılmalı; kurulacak birimler, kuruluşun özellikleri dikkate alınarak örgütlenmelidir.
- Personel sorunu, çözümü genel olarak personel sisteminin kendi bütünlüğü içinde aranmalıdır. Ancak özellikle AB uzman sayısının artırılması ve kurumların nitelikli personel açısından güçlendirilmesinde yarar bulunmaktadır. Ayrıca AB uzmanlarına birlik içinde staj yapma olanakları sağlanmalıdır.
- Örgün ve yaygın eğitim sistemi içinde henüz yeterli düzeyde ve sayıda AB konularında uzman yetiştirilememektedir. Dolayısıyla kamu personelinin eğiten kuruluşların bu doğrultuda program yönünden desteklenmesi ve bunların geliştirilmesi sağlanmalıdır. Aynı bağlamda AB birimlerinde görevli personelin hizmet içi eğitimine de önem verilerek, bunların üçüncü bir dili ileri düzeyde öğrenmeleri özendirilmelidir.

Türkiye ve AB için ileriye dönük olarak atılabilecek adımlardan birisi de birliğe başvuran eski ülkelerin örneğini izlenerek, belirli bir program oluşturmak ve bu program çerçevesinde AB uzmanlarının Türkiye'deki bakanlıklarda çalışmaya başlamalarını sağlamaktır. Böylelikle sorunların ve çözümlerinin saptanmasında tecrübeli bir kesimden yardım alınacaktır. AB'nin aynı anda 13 aday ülkeye bu tür bir yardım vermek zorunda kalması ve Türkiye'nin bunlar arasından açık farkla en büyük ülke konumunda olması, AB için bir engel olabilir. Ancak Türkiye açısından

bakanlıklarda bu şekilde yabancı uzmanlardan yararlanmak oldukça alışılmış bir durumdur. Uluslararası kuruluşlardan uzman ekipler, uzun süredir çeşitli bakanlıklarda Türk bürokratlarla birlikte çalışmışlardır. Türkiye bu şekilde hem AB'nin desteğini alacak, hem de gerek müktesebatın uyumu gerekse aday üyelik prosedürlerinin tamamlanması açısından çok tecrübeli olan uzmanların katkısıyla, tam üyelik yolunda karşılaşacağı birçok sorunu çözecektir⁷⁸.

⁷⁸ Özer, 2006, ss. 225-226.

SONUÇ

Avrupa Birliği'nin iki temel özelliği topluluklarla ilgili ulusal yönetim örgütlenmesinde belirleyici nitelik taşımaktadır. Bu iki temel özellikten birincisi toplulukların uluslarüstü niteliği, ikincisi ise toplulukların kurucu antlaşmalara dayanarak düzenlemeyle yetkilendirildikleri alanın genişliğidir. Bu alan, ulusal yönetimin kapsadığı alanın bütününe değilse de çok geniş bir bölümüne karşılık gelmektedir. Uluslarüstü nitelik ve yetki alanının genişliği biçiminde ortaya çıkan bu iki özellik, topluluklarla ilgili ulusal yönetim örgütlenmesini yakından etkilemektedir. Uluslarüstülük öz olarak, devlet erkinin bir bölümünün, o devletin de birçok başka devletle birlikte katıldığı bir sisteme aktarılmasıdır. Bu tür bir yönetim sisteminde, kurucu antlaşmalara göre alınan kararlar, sistem içindeki bütün devletler için uyulması zorunlu ve kararın türüne göre farklı uygulama modelleriyle uygulanması gereken tasarruflar durumuna gelmektedir.

Avrupa Toplulukları'nın uluslarüstü niteliği ile toplumsal yaşamın çok geniş kesimlerini kuşatması, ulusal yönetim sisteminde bu konuda görev yapacak organların yapılaşmasını yakından etkilemektedir. Bu noktada yönetimin bütün üyelerin çıkarlarını keşiftirecek ve sonra da maksimize edecek siyasetleri üretmesi önem kazanmaktadır. Bu ise topluluk ülkeleriyle ilgili üretim, tüketim, düzenleme, değişim eğilimleri, vb. verilerin çok yakından izlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluk da ister istemez yönetimin geleneksel yaklaşım boyutunun genişlemesini ve bunun içine dış verilere duyarlık gösterme boyutunun da girmesini gerektirmektedir.

Topluluk-ulusal yönelim ilişkisi başlıca iki doğrultuda gerçekleşmektedir.

- Ulusal yönetim-Topluluk doğrultusu,
- Topluluk-ulusal yönetim doğrultusudur.

Ulusal yönetim-Avrupa Birliği doğrultusu temelde, Topluluk kararlarının önce biçimlenme ve sonra da gerçekleşmesine katılma boyutudur. Bu boyut ulusal yönetim katında ulusal pozisyonların belirlenmesi, Topluluk katında ise ayrı düzeylerdeki kararların bu pozisyonlara olabildiğince uygun olmasının sağlanması yönünde somutlaşmaktadır.

Topluluk-ulusal yönetim doğrultusu ise Topluluk kararlarının ulusal yönetim tarafından uygulanmasıdır. Bu uygulamada ulusal yönetim Topluluk yönetiminin aldığı kararları uygularken, bir anlamda Topluluk yönetiminin bir ajanı ya da bir alt birimi gibi davranmak durumundadır.

1980’li yıllarda, dünyadaki küreselleşmeyle paralel olarak, birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bu yeni kamu yönetimi anlayışı minimal devlet anlayışı, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi ve işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması olarak ifade edilebileceğimiz üç temel varsayıma dayandırılarak, kamu kesiminin aşırı büyüklüğünü, kıt kaynakları verimsiz kullanarak tükettiğini oysa kamusal faaliyetleri yerine getirebilecek alternatifler olduğunu ifade etmektedir. Öte yandan özel sektör daha verimli ve etkin olduğu ve kaynakları daha ekonomik kullandığı da göz önünde bulundurulunca işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması bir zorunluluk olmaktadır.

Bu zorunluluk, ilk olarak özel sektörde uygulama alanı bulan stratejik yönetimin, kamu hizmetlerinde etkinlik, ekonomiklik, verimlilik, müşteri odaklılık, sorumluluk, kalite, performans, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi değerleri savunan yeni kamu yönetim anlayışı kapsamında kamu idarelerinde de uygulanmaya başlanmasına neden olmuştur. Dünyada ki bu kamu reformu çalışmaları doğrultusunda başta yerel yönetimler olmak üzere, tüm kamu kurumları bu sancılı değişim sürecinden etkilenmişlerdir.

2000’li yıllara gelindiğinde ise Türkiye’deki kamu yönetimi de bu değişimden etkilenmeye başlamış ve stratejik yönetimin Türk Kamu Yönetiminde uygulanmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Ülkemizde “Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu” kapsamında yapılan bu yasal düzenlemeler ile kamu yönetimi ve belediye yönetiminde bu yeni yaklaşımın gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Kamu yönetiminde stratejik yönetim anlayışının yerleştirilmeye çalışmasının en belirgin uygulaması stratejik planlama çalışmalarıdır. Stratejik planlama, bir kamu kuruluşunun mevcut durumunu inceleme, muhtemel geleceğini öngörme, hedeflerini belirleyerek bu hedeflere ulaşmak için hangi yöntem ve yolları izleneceğini tespit etme sürecine performans esaslı bir ölçüm getiren uygulamanın adıdır. Bu sürecin başarılı olması bazı şartların yerine getirilmesiyle mümkündür. Bunlar:

- Öncelikle ilgililerde stratejik planlama süreciyle ilgili fikir birlikteliği gerekmektedir.
- Kamu kuruluşlarının varoluş sebebini ortaya koyan misyonu belirlenmelidir.
- Misyonu uygun hedefler konulmalıdır.
- Kuruluşun güçlü/zayıf yönleri ile fırsat/tehditleri değerlendirilir. (SWOT Analizi)
- Analizin sonuçları değerlendirilir ve ortaya çıkan temel sorunlar belirlenir.
- Temel sorunların çözümü için stratejiler geliştirilir.
- Başarıyı sağlamaya yönelik vizyon ortaya konulur, geliştirilen vizyon eşliğinde yapılan işlerde alınan sonuçlar ölçüm ve değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.

Stratejik planlamanın başlıca faydaları şunlardır:

- Değişen çevreye uyum sağlamak,
- Bilimsel ve teknolojik gelişmeleri takip etmek,
- Sistematiik düşünmek,
- Etkin bir yönetim sergilemektir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde ülkemizde kamu kuruluşlarından kamuda çalışan personele kadar köklü bir şekilde değişim amaçlanmaktadır. Kamu yönetiminde meydana getirilmek istenen bu köklü değişimin ortaya çıkmasına neden olan iç ve dış unsurlar vardır. Bu değişim günün şartlarına göre kendiliğinden gerçekleşmesi gerekirse de, değişimi mecbur kılan etkiler bulunmaktadır. AB Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı ve Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005 kamu yönetiminde stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, mali kontrol ve performans denetimini zorunlu kılmaktadır.

Uzun Vadeli 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; “Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır” denilmektedir. Yeniden yapılanma sürecinde

nelerin yapılması gerektiği konusunda yapılan açıklamalar dünyada değişen kamu yönetimi anlayışının özelliklerinin çerçevesidir.

Yine kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkardığı yönetim tekniklerinden birisi olan stratejik planlama ile ilgili AB Ulusal Programında ise “Kamu kuruluşlarında stratejik planlamaya geçiş, aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini, ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebilecekler” denilmektedir.

AB müktesebatında üye ülkelerin kamu yönetimlerinin örgütlenişi, politika belirleme ve uygulama biçimleri ve benzeri özellikleri ile ilgili spesifik gerekler belirlenmemiştir. Ulusal kamu yönetimlerini doğrudan etkileyen yetkilerinin olmamasına rağmen, AB üye ülkelerin kendilerini nasıl yönetmeleri gerektiği konusunda etkiye sahiptir. Birlik, üye ülkelerin Topluluk müktesebatından doğan yükümlülükleri yerine getirmelerini zorunlu kılmaktadır. Üye devletler, kendi ulusal kamu yönetimlerini arzu ettikleri şekilde biçimlendirme yetkisine sahiptir, ancak, Birlik tarafından hedeflenen politika çıktılarına ya da sonuçlarına ulaşmak için yüklenen görevleri etkin ve gerektiği gibi yerine getirmeleri gerekmektedir. Bu çerçevede, Birlik, mevcut ya da gelecekteki üye ülkelerin, Topluluk standartlarını ve kararlarını yasal sistemlerine gecikmeden dahil edebilen, kendi sınırları içinde bu standartları ve kararları etkin biçimde uygulayabilen, söz konusu standartların ve kararların uygulanmasını uygun denetim araçlarıyla sağlayan güvenilir, saydam, etkin ve verimli bir yönetim yapısına sahip olmalarını ve kendi iç politikaları ile Birlik politikaları arasında gelişmelere uygun olarak tutarlılığı sürdürmelerini zorunlu kılmaktadır.

Üye ülkelerin AB entegrasyonundan doğan yükümlülükleri yerine getirirken başvurdukları idari düzenlemelere ve uygulamalara bakıldığında genel anlamda bir benzeşme ya da birbirine yaklaşımdan bahsetmek pek mümkün değildir. AB yükümlülüklerini yerine getiren ülkelerin uygulamaları arasında benzerlikler vardır, ancak benzerlikler Avrupalılaştırmanın bir boyutudur, farklılıkların boyutu daha fazladır. Entegrasyon aşamasındaki Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde de benzeşmenin sınırlı ölçüde olduğu görülmektedir. AB, aday ülkelerin kamu yönetim sistemlerini,

kendilerinden beklenen görevleri üyelik sonrası etkin ve verimli biçimde yerine getirmeleri için genel prensiplere göre organize etmelerini beklemektedir. AB'nin herhangi bir politika alanında beklediği, söz konusu politikanın standart hale gelen AB normlarına göre yerine getirilmesidir, kamu yönetiminin işleyişi için kopya edilmesi gereken bir şablon önerilmemektedir. Bu açıdan, kurumsal benzeşme ya da idari düzenlemelerdeki benzeşmeden çok sonuçların benzeşmesinden ya da politika çıktıları açısından bir benzeşmeden bahsedilebilir. Dolayısıyla, üye ülkeler, kamu yönetiminin paylaşılan genel ilkeleri çerçevesinde, kendi siyasi, idari ve sosyal yapılarına uygun olan yöntemlerle ulaşmaları gereken politika çıktılarını gerçekleştirebilirler.

Ülkelerin AB yükümlülüklerini yerine getirirken ortaya çıkan farklılıkları belirleyen, uygulamanın hızını etkileyen önemli faktörler vardır. AB'nin elinin, en azından şimdilik, uzanamadığı bu faktörlerin en önemlileri, ulusal siyasi ve idari kültüre hakim olan gelenekler, siyasi parti sisteminin özellikleri, yürütmenin yapısı, parlamentonun rolü, merkez-yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerdeki güç dengesi, uygulamaları bloke eden veto kaynakları, uygulamalara tabi olan aktörlerin kapasitesi ve istekliliği, idari kapasite, gerekli kaynakların ayrılması, uygulama maliyetini etkileyen sosyoekonomik gelişme düzeyi ve halkın desteğidir. Bu faktörlerin AB uygulamaları açısından sahip oldukları kapasite düzeyi, sağladıkları destek ya da gösterdikleri direnç, her bir ülkenin AB yükümlülüklerini kendi ulusal tercihlerine göre yerine getirmesinde belirleyici olmaktadır. Bu kapsamda, ulus-devletin hassasiyetlerini barındıran bir ülke yönetimi için önemli olan, sosyo-ekonomik açıdan gelişmiş ve yüksek düzeyde idari kapasite ve yasallığa sahip bir konuma gelerek, AB uygulamalarında başarılı olmanın yanında AB politikalarını kendi vatandaşlarının tercihlerine uygun olarak etkileme gücüne ulaşabilmektir.

Merkezi idare reformları, üye devletlerin başkentlerinde toplanmış yetkilerin azaltılması hedefine yönelik düzenlemelerdir. AB üyesi ülkelerin, merkezi yönetim anlayışlarını terk ederek temel konular dışında kalan yetkileri yerinden yönetim idarelerine devretmeleri istenmektedir. Merkezi idare AB uyum sürecinde yeniden yapılandırılırken, demokratik bir yönetim anlayışının yönetime hakim olması başta olmak üzere, şeffaflığın sağlanması, kamu kaynaklarının kullanılmasının toplum denetimine açılması ve temel hak ve özgürlükleri referans alan bir yönetimin kurulması temel hedefleri gözetilmektedir. Kanunun temel hedefi olan; şeffaflık, demokratik

katılım, hesap verme insan hak ve özgürlüklerinin korunmasını ve geliştirilmesi hedeflerini seçmiş bir yönetim anlayışı, bütün toplumların gereksinim duyacağı bir yönetim modelidir.

Toplumda ortaya çıkan yönetim modeli değişikliği talebi ve beklentisi, toplumsal yaşamda meydana gelen değişiklere bağlı olarak ortaya çıktığı gibi, siyasi iradenin ürünü olan uluslararası anlaşmalara bağlı olarak da yönetim yapılanması ve anlayışında değişiklikler yapılması gerekebilir. Ülkemizde ortaya çıkan idari reform gereksinimi, bir yandan sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle yakından ilgili bulunmakta, diğer yandan ise, 40 yılı aşkın bir tarihi geçmişe sahip olan AB üyeliği hedefinin gereği olarak karşımıza çıkmaktadır.

AB üyeliği sürecinde yaşanan reformlar toplumsal değişimin bir parçasıdır. Kamu idare yapısındaki eksiklikler bu değişimin hızlanmasını sağlamıştır.

Türkiye’de merkezi idare yapısındaki eksiklikler şunlardır:

- Yönetim Anlayışı ve Yapılanmasının Yetersizleşmesi,
- Aşırı Büyüme ve Merkezileşme,
- Kamu Kaynaklarının Verimsiz ve Hukuk Dışı Kullanımı,
- Personel Sorunları,
- Denetim ve Kontrol Sorunlarıdır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin sorunları ortak nitelikli, İl Özel İdareleri’nin, Belediyelerin ve Köylerin sorunları başlıkları altında toplanabilir. Buna göre söz konusu başlıkların içeriğinde belirlenen başlıca sorun alanları şunlardır:

Ortak Nitelikli Sorunlar

- Yerel demokrasinin işlememesi,
- Hemşehrilik bilincinin gelişmemesi,
- Yerel yönetimlerle ilgili kanunların yetersiz kalması,
- İdari vesayet uygulamasından doğan sonuçlar,
- Hizmet alanlarının optimal büyüklüğündeki farklılıklar,

- Hizmet bölüşümündeki belirsizlikler,
- Görev ve yetki karışımı,
- Yönetimlerarası gelir bölüşümünün yarattığı sorunlar,
- Bölgeler arasındaki eşitsizlikler,
- İdareler arasındaki koordinasyon eksikliği,
- Yerel yönetim seçimleriyle ilgili sorunlardır.

İl Özel İdarenin Sorunları

- Anayasalarımız ve İl Özel İdareleri,
- Görev karmaşası ve azalması,
- Örgüt ve personel durumu,
- Öz gelirlerinin yetersizliği,
- Merkezi yönetim ile ilişkilerdir.

Belediyelerin Sorunları

- Belediye mevzuatındaki karışıklıklar,
- Belediye kurulması için öngörülen kriterlerin yetersizliği,
- Büyükşehir Belediye sisteminden doğan sorunlar,
- Büyükşehir ile İlçe Belediyeleri ilişkilerinde yaşanan yetki ve görev sorunları,
- Belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamaları,
- Küçük Belediyelerin sorunları,
- Belediyelerin mali sorunlardır.

Köylerin Sorunları

- Köy Kanunu'nun güncel ihtiyaçları karşılamaması,
- Köylerin yapısının ve fonksiyonlarının değişmesi.

Yapılan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde stratejik yönetim unsurlarıyla birlikte yapılan idari reformların temel hedeflerini ise şu başlıklar altında toplamak mümkündür:

- Yönetim düşüncesinin değişmesi,
- Yönetimde bütünlüğün sağlanması,
- Gereksinimleri karşılaması,
- Katılımcılığa yer vermesi,
- Birey/Hizmet odaklı yönetim,
- Bürokrasinin azaltılması,
- Etkin bir denetim sisteminin kurulması,
- Hizmet anlayışının çağdaşlaşmasıdır.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, Argun, **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme**, Ankara: TODAİE Yayın No: 342, 1. Baskı, Ocak 2008.
- AKTAN, Can ve TÜĞEN, Kamil, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ankara, 2006.
- AKTAN, Coşkun Can, **Değişim Çağında Yönetim**, Sistem Yayıncılık, 1.Basım, İstanbul 2003.
- AKTEL, Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2003.
- ANAYURT, Ömer, **Referandum Demokrasisi Sürecinde Türkiye’de Referandumsuz Yerel Demokrasi**, Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), Ankara: Nobel Yayın, Ekim 2007.
- ARAT, Tuğrul, **Türkiye’de Avrupa Topluluğu Mevzuatına Uyum Çalışmaları**, Avrupa Birliği El Kitabı, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1995.
- ARCAGÖK, M. Sait ve ERÜZ, Ertan, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, Ankara, 2006.
- ARDIÇ, Kadir, **Kamu Yönetiminde Sürekli ve Köklü Değişim Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi ve Değişim Mühendisliği, Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Ankara, 1999.

Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, **Değişim ve Gelişim Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, 2001.

ARİFOĞLU, Ali ve Diğerleri, **e-Devlet Yolunda Türkiye**, Ankara: Türkiye Bilişim Derneği Yayını, Bölüm 3 e-Devlet Dünya’da Neler Oluyor?

ARSAVA, Füsün, **Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları**, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 589, 2000.

ARSLAN, Gündüz, **AB’nin Üyelik Kriterleri ya da Siyasi, Ekonomik ve Hukuki Transformasyonu Eşiği**, İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi, Yayın No: 1, İstanbul, 2001.

ARSLAN, Süleyman, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayını, Ankara 1978.

ARSLAN, Talat, MAHMUTOĞLU, Nagehan ve MAHMUTOĞLU, Abdulkadir, **Türkiye’de İdari Reform Düşüncesi Çerçevesinde Mülki İdare Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Bir Değerlendirme, Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, (Editör: Talat Arslan ve Nagehan Mahmutoglu), Ankara: Seçkin Yayınları, Mayıs 2005.

AŞÇILI, İrem, **Avrupa Birliğinde Sosyal Politikalar, Avrupa Halkı Oluşturdu mu?**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Başkent Üniversitesi, Avrupa Birliği ve Uluslararası İlişkiler Enstitüsü, Ankara, 2005.

ATASOY, Veysel, **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, 1989.

ATEŞ, Hamza, **Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi Uygulamada Başarı İçin Öneriler**, Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), Ankara: Nobel Yayın, Ekim 2007.

ATEŞ, Hamza, **Bilgi Çağında Kamu Yönetimi: Geleneksel Bürokrasiden Bilgiselleştirilmiş Bürokrasiye Geçiş**, Kocaeli Üniversitesi İİBF Yayını, İzmit, 2003.

ATEŞ, Hamza ve ÜNAL, Soner, **Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Uygulanabilirliği Sorunu**, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri, (Editör: Çağdaş Gümüşsuyu ve Diğerleri), Ankara: TODAİE Yayınları, 2003.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR), **Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, , Ankara 1995.

AYDAL, Doğan, **Türkiye ve Avrupa Birliği**, Ankara, 1998.

AYDIN, Mehmet Devrim, **Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi, Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, (Editör: Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen), Ankara: İmaj Yayınevi, 2004.

BAİLE, Kenneth, **A Study Of Strategic Planning In Federal Organizations**, Virginia, 1998.

BAKİLER, Hasan Bülent, KEYMAN, Fuat ve SARIBAY, Ali Yaşar, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 1999.

- BALCI, Asım, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite**, (Derleyen: Can Aktan ve Ulvi Saran), Hizmet İş Sendikası, Ankara, 2005.
- BALCI, Asım ve Diğerleri, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2008.
- BALME, Richard and LEGALES, Patrick, Stars and Black Holes: French Regions and Cities in the Europe Galaxy, (Editör: M.J. Goldsmith and K.K. Klausen, **European Integration and Local Government**, Cehelteman, Edward Elgar, 1997.
- BAYRAMOĞLU, Sonay, **Yönetişim Zihniyeti**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.
- Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği**, Resmi Gazete: 09.10.2005. Sayı: 25961.
- BENNETT, Robert J., **European Local Government Systems**, Local Government in New Europe, (Editör: By Robert J. Bennett, London and New York: Belhaven Pres), 1993.
- BİLGİÇ, Veysel, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Derleyen: Asım Balcı ve Diğerleri), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.
- BİRCAN, İsmail, **Kamuda Stratejik Yönetim ve AB Politikaları**, Kamu Yönetiminde Kalite ve III. Ulusal Kongresi, Ankara: TODAİE Yayın No: 319, 2003.
- BİRDEN, Rana, **Genişlemenin Araçları**, (Derleyen: Cengiz Aktar), Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci, 1. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.
- BİŞKİN, Melis, **Avrupa Birliğindeki Hukuki Araçlar**, (Derleyen: Cengiz Aktar), Avrupa Birliği Genişleme Süreci, İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.

BOZLAĞAN, Recep, **Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkiler**, Türkiye’de Yerel Yönetimler, (Editör: Recep Bozdoğan ve Yüksel Demirkaya), İstanbul: Nobel Yayınları No: 1286, 2008.

BULAÇ, Ali, **AB ve Türkiye**, (Editör: Ömer Çetin), İstanbul: Eylül Yayınları, 2001.

CAN, Halil, **Organizasyon ve Yönetim**, Ankara: Adil Yayıncılık, 1992.

CANALP, Ekrem, **Avrupa Birliği Hukukunun Üye Ülkelerin Yerel Yönetimleri Üzerindeki Etkileri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, SBE, 2006.

CANATAN, Bilal, **Düşünce Tarihinde-Kamu Hukukunda-Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi**, Ankara, 2001.

CANATAN, Bilal, **Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği, Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması**, (Editör: Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak), Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, İstanbul, Nisan 2006.

CANBOLAT, İbrahim S., **Uluslarüstü Sistem Avrupa Birliği Bir Dönüşümün Analizi**, İstanbul: Alfa Yayınları, 1998.

CANMAN, Doğan, **Çağdaş Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayınları No: 260, 1995.

CANMAN, Doğan, **Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personeli’nin Değerlendirilmesi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1993.

CARROLL, Alex, **Constitutional and Administrative Law**, Third edition, London, 2003.

- COŞKUN, Bayram ve BALCI, Asım, **Kamu Yönetiminde Küresel Değişim Dinamikleri ve Avrupa Birliği Ülkelerine Yansımaları**, Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar, (Editör: Harun Arıkan, Muhsin Kar), Ankara: Seçkin Yayınları, 2005.
- ÇAYHAN, Esra, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de e-Devlet Uygulamaları**, Avrupa Birliği Dersleri Ekonomi Politika Teknoloji, (Editör: İrfan Kalaycı), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2006.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, **Türk Kamu Yönetimi Sorunları**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2004.
- ÇİÇEKLİ, Bülent, **Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001.
- ÇOLAK, Hikmet, **Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tez, Ankara Üniversitesi S.B.E., 2004.
- DEMİR, Ömer, **Küresel Rekabette Etkin Devlet**, Ankara: Nobel Dağıtım, 2003.
- DEMİRKOL, Şehnaz, **Süreç Tasarımı**, Stratejik Boyutuyla Modern Yönetim Yaklaşımları, (Editörler: İsmail Dalaya ve Diğeri), İstanbul: Beta Yayınevi, 2002.
- DEMİRTAŞ, Mustafa, **Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi SBE, 2005.
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Belediyelerin Yeniden Yapılandırmalarına İle İlgili Çözüm Önerileri**, Ankara: DPT Yayınları, 1995.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Bilgi Toplumu Stratejisi 2006-2010**, Ankara: DPT Yayınları, Temmuz, 2006.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu**, Ankara, 2006.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Ankara, 2006.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Stratejik Yönetim Araştırması Özet Sonuç Raporu**, Ankara, 2006.

DİNÇER, Ömer, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Ankara: Beta Yayıncılık, 2004.

DİNÇER, Ömer ve YILMAZ, Cevdet, TC. Başbakanlık, **Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Ankara, Ekim 2003.

DRUCKER, Peter, **Gelecek İçin Yönetim**, (Çeviren: Birtane Karanekçi), 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1993.

EKMEKÇİOĞLU, Sibel, **Müşteri Memnuniyeti, Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2003.

ELİÇİN ARIKAN, Yeşeren, Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, İstanbul, Nisan 2006.

EMREALP, Sadun, **Türkiye Yerel Gündem 21 Programı Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı**, 2. Baskı, İstanbul: IULA-EMME Yayınları, 2005.

EMREALP, Sadun ve YILDIRIM, Selahattin, **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, No. 1, İstanbul, 1993.

EREN, Veysel, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi SBE, Sakarya, 2001.

EREN, Erol **İşletmelerde Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul: Beta Basım Yayım, 2005.

EREN, Veysel ve ÇALIK, Filiz, **Kamu Kesiminde Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi**, Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütü Şen), Ankara: Nobel Yayın, Ekim 2007.

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, İzmir: Üniversite Kitabevi, 1994.

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, 4. Baskı, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 1998.

ESEN, Selin, İspanya, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara, Aralık 2004.

European Commission, **How the European Union Works**, Luxembourg, 2005.

GENÇ, Atakan, **Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Bir Uygulama**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, FBE, İstanbul, 2007.

Genel Değerlendirme Çerçevesi, Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı – Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara: Matsa Basımevi, Aralık 2005.

GERAY, Cevat, Yerel Demokrasi, **Yerel Özerklik-Demokrasi ve Halkın Katılımı**, 14–15 Nisan 1995, Ankara.

GERAY, Cevat, Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme, KAYA Raporu Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi, **Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını**, Ankara, 1993.

GÖREN, İhsan, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul: TESEV Yayınları No: 16, 2000.

GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. Baskı, Ankara: Vadi Yayınları, 1997.

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, C.I, Bursa 2003.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Türkiye’de Mahalli İdareler**, Ankara, 1964.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1993.

GUNVEN, Louise, Avrupa Birliği’nde İnsan Hakları, **Avrupa Birliği Hukuku**, (Çeviren: İdil Işıl Gül, Lami Bertan Tokuzlu), Avrupa Birliği Hukuku Semineri (10-12 Ekim 2002), İstanbul: Şefik Matbaası, 2002.

GÜLER, Birgül Ayman ve DİKMEN, Ahmet **Kamu Yönetimi Çalışmaları Küresel Etkiler Seminer Notları**, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara, Mart 2004.

HABERMAS, Jürgen, **İki Yüzyıl Sonrasından Geriye Bakışın Kazanımlarıyla Kant'ın Ebedi Barış İdesi**, (Çeviren: Ayşegül Çakal,) 2005.

GYÖRGY, Hajinal, **Hopes and Realty: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the Eyes of the Public**, (Editor: Pawel Swianiewicz) Public Perception of Local Governments, Budapest, LGI, 2001.

HALİS, Muhsin, **Toplam Kalite Yönetimi Kapsam İlkeler Uygulamalar**, Ankara: Roma Yayınları, 2004.

HENDRY, Chris, **The Single European Market and the HRM Response Human Resource Management in Europe Perspectives 1990's**, Routledge Publisher.

HERBERT, Theodore, **Dimensions of Organizational Behavior**, 2. Baskı, Macmillan Publishing Cooperation, 1981.

HİNTERRHUBER, Hans H., **Stratejik İşletme Yönetimi**, (Çeviren: Lale Uraz), İstanbul: Erler Matbaası, 1984.

HUSSEY, David, **Değişim Yönetimi**, (Çeviren: Ali Çimen), İstanbul: Timaş Yayınları, 1998.

İNANÇ, Hüsamettin ve ÜNAL, Fevzullah, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler**, 2008,

İstanbul Ticaret Odası, **Türkiye'nin Küreselleşmesi: Fırsatlar ve Tehditler**, III. Cilt Küreselleşmede Stratejik Açılım Senaryoları, (Editör: İbrahim ÖZTÜRK), Yayın No: 2008-1, İstanbul, 2008.

KALABALIK, Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori-Uygulama**, Ankara 2005.

Kamu Hizmetinde Ücret Yapısı ve Ücretlerin Tespit Edilmesi, (Çeviren: Çiçek Refik), Ankara: DBP Yayınları, 1993.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26.05.2006 tarih ve 26179 Sayılı Resmi Gazete.

Kamu Yönetimi İncelemeleri, Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 1, Ankara, Aralık 2004.

KARABACAK, Serkan, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, Temmuz 1999.

KARASU, Koray, İngiltere, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara, Aralık 2004.

KARLUK, Rıdvan, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ankara: Beta Basım Yayım, Ankara, 2002.

KAVALALI, Murat, **Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci: AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İşbirliği**, DPT Müsteşarlığı, Ankara, Ekim 2005.

KELEŞ, Ruşen, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1999.

KELEŞ, Ruşen, **Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, Ankara, 1994.

KELEŞ, Ruşen **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 1994.

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 4. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi, 2000.

KOCALAR, Niyazi, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşlarının Yeri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi Selçuk Üniversitesi SBE, Konya, 2006.

KOÇDEMİR, Kadir, **Almanya da Mahalli İdareler, Dünya da Mahalli İdareler**, Ankara, 1999.

KÖSECİK, Muhammet, **Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri**, Çağdaş Kamu Yönetimi II, (Editör: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayınevi, 2004.

KURT, Nihat, **Türkiye’de Yönetim Kültürü ve Mahalli İdarelerin Gelişimine Etkisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi SBE, 2002.

Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1994.

MAHMUTOĞLU, Abdülkadir, **Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Boyutunda Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma ve Bir Alan Araştırması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi S.B.E., 2002.

MEMİŞ, Emin, **Anayasa Hukuku Notları**, İstanbul: Filiz Kitabevi, Genişletilmiş ve Yenilenmiş 4. Baskı, İstanbul, 2005.

MENGİ, Ayşegül ve ALGAN, Nesrin, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2003.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması, Ankara: TODAİE Yayınları. No: 143, 1974.

MORATA, Francesco, **Yerel Yönetim ve Yenilikçi Yönetişim: İspanya Örneği, Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, Konferans Bildirileri**, 2004.

MURAT, Güven ve BAĞDİGEN, Muhlis, **Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim**, Ankara, 2008.

MURAT, Sedat, **Bütünleşme Sürecinde Avrupa Birliği’nin Karşılaştırmalı Yapısı**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2000.

NADAROĞLU, Halil ve KELEŞ, Ruşen, **Merkezi idare ile Mahalli idareler Arasındaki Mali ilişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye örneği)**, VII. Maliye Sempozyumu'na Sunulan Tebliğ, Marmaris, 23-25 Mayıs 1991.

NADAROĞLU, Halil, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1–2 Aralık 1994, Ankara.

NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayınları, Yayın No: 548, Ekim, 1994.

NALBANT, Atilla, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Ankara, 1997.

NARİNOĞLU, Ahmet, **Yerel İdarelerde Stratejik Planlama Modeli**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi SBE, 2006.

NARİNOĞLU, Ahmet, **Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama**, Kişisel Yayın: 1, Kamu Yönetimi: 1, 1. Baskı, İstanbul, Şubat 2007.

NOHUTÇU, Ahmet, **Etik ve Kamu Yönetimi, Çağdaş Kamu Yönetimi II**, (Derleyen: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2004.

NORTON, Alan, Western European Local Government in Comparative Perspective, **Local Government in Europe**, (Editör: Richard Batley and Gerry Stoker), London 1991.

OECD-Kamu Yönetimi Çalışmaları, (Çeviren: Çiçek Refik), Ankara: DPT Yayını, 1988.

ONAR, S. Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt: 2**, 1996, İstanbul.

ORTAYLI, İlber, **Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, 1985.

ORTAYLI, İlber, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1974.

ÖKMEN, Mustafa, Uyum Sürecinin İdari-Politiği Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, İstanbul, Nisan 2006.

ÖKMEN, Özgün ve DÖNMEZ, Durmuş, **Yönetmel ve Organizasyonel Yapı Açısından Kamu Kurumlarında Mükemmellik**, İstanbul, 2005.

ÖNER, Şerif, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2006.

ÖZCAN, Sedat, **Türk Kamu Yönetimindeki Reform Çalışmalarının Stratejik Yönetim Bakışıyla İncelenmesi**, TODAİE Kamu Yönetimi Lisansüstü Programı, Ankara, Şubat 2004.

ÖZER, M. Akif, **Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi Küreselleşme ve Yerelleşme Ekseninde Bir Değişim Hikayesi**, Ankara, 2006.

ÖZER, M. Akif, **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, Ankara, 2005.

ÖYMEN, Onur, **Geleceği Yakalamak**, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2000.

ÖZGÜR, Hüseyin, **Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim**, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2004.

ÖZTEK, Durmuş, **Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İİBF Yayın No: 3, Antalya, 2000.

PARLAK, Bekir, Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş  ye ülkelerde Yerel Yönetimler, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Nisan 2006, İstanbul.

PARLAK, Bekir ve SOBACI, Zahid Sobacı, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler**, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları, 2008.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Kalite Kavramı, AB Politikaları ve Türkiye’deki Faaliyetleri**, Avrupa Topluluğu Koordinasyon Genel M d rl ğu Yayın No: 48, 1. Baskı, Ankara, Mart, 1999.

SARAN, Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: Atlas Yayınları, Ağustos 2004.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri  zel İhtisas Komisyonu Siyasi İlişkiler Alt Komisyonu Raporu, **Kopenhag Siyasi Kriterleri ve Söz Konusu Kriterler Işığında Türkiye’nin Durumu**.

SENGE, Peter, **The Fifth Discipline: The Art and Practice of Learning Organization**, Doubleday, New York, 1990.

SONGUR, Mehmet, **Mahalli İdarelerde Performans  l  m **, Mahalli İdareler Genel M d rl ğu, Yayın No: 6, Ankara, 1995.

S ZEN, Süleyman, **Teori ve Uygulamada Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.

Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Kamuda Stratejik Planlama**, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 2006.

Strateji Geliştirme Birimlerinin  alışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 18.02.2006 tarih ve 26084 sayılı Resmi Gazete.

SÜLEYMANOĞLU, İhsan, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, SBE, 2003.

ŞAHİN, Ali, **Kamu Çalışanlarının e-Devleti Algılayış Biçimleri: Beklentiler ve Sorunlar**, Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), Ankara: Nobel Yayın, Ekim 2007.

ŞEN, Mustafa Lütfi ve EKEN, Musa, **Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), Ankara: Nobel Yayın, Ekim 2007.

ŞİNİK, Bilal, **Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Ekseninde Örgütlenme Modelleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, 2007.

Simon, H.A., Smithburg, D.W., Thompson, V.A., **Kamu Yönetimi**, (Çeviren: Cemal Mıhçıoğlu), Birinci Kitap, Yayınlanmamış Doktora Tezi, TODAİE Yayını, 1966.

T.C. Başbakanlık, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe.

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 5. Baskı, Ankara, Kasım 2002.

T. C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Avrupa Topluluğu ve Türkiye**, Ankara, 1993.

T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**, (Editör: Hasan Canpolat), Ankara, 1998.

TEKELİ, İlhan, **Cumhuriyet'in 60 Yıllık Belediyecilik Deneyiminin**

Değerlendirilmesi Üzerine, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar, Ankara Büyükşehir Belediyesi-IULA-EMME Yayını, Ankara, 1990.

TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması**, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, Ankara, 1992.

TORLAK, Evinç ve SÜZER, Yasin, **Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir**

Değerlendirme, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform, (Editör: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Ankara: Nobel Yayınları, 2005.

TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları, 1999.

TOSUNOĞLU, Hatice, **Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Üzerine Karşılaştırmalı**

Bir İnceleme, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tez, Marmara Üniversitesi SBE, 2008.

TURNA, Alper, **Stratejik Liderlik: Üç Farklı Tür Kurumda Bir Alan Araştırması**,

Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi SBE, 2007.

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği, **Kamu Reformu Araştırması**, TÜSİAD

Yayın No: T/2002-12/335, İstanbul, Aralık 2002.

TÜRKKAN, Erdal, Avrupa Birliği'nin Dayandığı Değerler, **Avrupa Birliği ve**

Türkiye, (Editör: M. Şükrü Erdem ve Sibel Mehter Aykın), Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 2003.

TÜRKOĞLU, İrfan, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de**

Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara, 2009.

ULUSOY Ahmet ve AKDEMİR, Tekin, **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye**, Ankara, 2004.

UZUN, Turgay, **İnsan Kaynakları Yönetiminde Etkin Bir Yöntem: Kariyer Planlaması ve Yönetimi, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Derleyen: Asım Balcı ve Diğerleri), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.

ÜLGER, İrfan Kaya, **Avrupa Birliği El Kitabı Kavramlar-Kurumlar-Kişiler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.

ÜNÜSAN, Teoman, İtalya’da Mahalli İdareler, **Dünya’da Mahalli İdareler**, Ankara 1999.

YARDIMCI, Mustafa, Mahalli İdare Birlikleri, (Editör: Ayşegül Sabuktay), **Yerel Yönetimlerde ve İşbirliği ve Katılım**, Ankara: TODAİE Yayınları No: 336, 2007.

YATKIN, Ahmet, **Toplam Kalite Yönetimi**, 2. Baskı, Ankara: Nobel Yayınları, 2004.

YILDIRIM, Ferzan, **Yerel Demokrasi ve Kentteki Gençlik, Gençlik ve Kent Yönetimi**, (Çeviren: Ahmet Çiğdem, Editör: Ferzan Yıldırım), İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 2002.

YILMAZ, Osman, **Kamu Yönetimi Reformu Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Ankara, Şubat 2001.

YÜKSEL, Fatih, **Kamu Yönetiminde Yerel Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı İçinde Kamu Yönetimi**, (Derleyen: Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen), Ankara: Gazi Kitapevi, 2004.

SÜRELİ YAYINLAR

- AKBULUT, Örsan, Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1, Ankara, Ocak 2007.
- AKTAN, Tahir, Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, Ankara, Eylül 1976.
- APAN, Ahmet, Yeni Kamu İşletimi ve Performans Yönetimi, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 80, Sayı: 460, Ankara, Eylül 2008.
- ARCAGÖK, M. Sait, YÖRÜK, Bahadır ve Diğerleri, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 18, Ankara, 2004.
- ARSLAN, Nagehan Talat, İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:33, İstanbul, Ekim 2005.
- ARIKAN ELİÇİN, Yeşeren, Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler, **Görüş Dergisi**, Sayı: 58, İstanbul, Mart 2004.
- ARDIÇ, Kadir, YÜKSEL, Fatih ve ÇEVİK, Osman, Belediyelerde Hizmet Kalitesinin Ölçülmesi Tokat Belediyesinde Bir Uygulama, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Sayı: 13(3), Ankara, 2004.
- ATEŞ, Hamza, İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru, **İstanbul Üniversitesi, SBF Dergisi**, Sayı: 25, 2001.

- AYKAÇ, Burhan ve ÖZER, M. Akif Mahalli İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları, **Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt: 7, Sayı: 4**, Nisan 2002.
- BAÇ MÜFTÜLER, Meltem, Turkey's Political Reforms and Impact of European Union **South European Society and Politics ,Volume: 10, No:1** April 2005.
- BAŞESKİOĞLU, Murat, Mahalli İdareler Reformu, **Türk İdare Dergisi, Yıl: 70**, Ankara, Haziran 1998.
- CANATAN, Bilal, Fransa'da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1**, Ankara, Ocak 2001.
- COŞKUN, Vahap Yerel yönetimler ve Demokrasi, **Türk İdare Dergisi, Yıl.71**, Ankara, Mart 1999.
- COŞKUN, Bayram, Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel yönetimlerin Özerkliği, **Çağdaş Yerel yönetimler, Cilt:5, Sayı: 3**, Ankara, Mayıs 1996.
- ÇİFTÇİ, Oya, Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 6**, Ankara, Kasım 1996.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, Dünya'da Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği, **Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 12, Sayı: 3**, Ankara, Temmuz 2003.
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif ve SİPAHİ, E.Banu, Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite, **Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51**, 2003.
- EKE, A. Erkan, Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye, **Amme İdaresi Dergisi, Cilt:18**, Ankara, Aralık 1985.
- EKİCİ, Birol ve TOKER, Cem, Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği, **Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 14, Sayı: 1**, Ankara, Ocak 2005.

- ERTAN, Birol, Yerel Yönetim Kavramı, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:11, Sayı.1, Ankara, Ocak 2002.
- ERYILMAZ, Bilal, Değişim ve İşletme Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar, **Sakarya Ekonomi Dergisi**, Yıl: 3, Sayı: 12, Sakarya, Ağustos, 2000.
- FINDIKÇI, Aydın, Türkiye–AB Ortaklık İlişkilerinin Hazin Sonu, **Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları**, Cilt: 15, Sayı: 227, Ankara, 2001.
- GOLDSMITH, Mike, The Europeanisation of Local Government, **Urban Studies**, Volume: 30, Nos: 4/5, 1993.
- GÖLÖNÜ, Sirel, Yerel Yönetimler, Halkla İlişkiler ve Toplumsal Beklentiler, **Gazi Üniversitesi İİB. Dergisi**, Sayı: 3, Ankara, 2000.
- GÜLER, Birgül Ayman, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine, **Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi**, Yıl:1, Sayı: 2, Nisan-Haziran 2004.
- GÜLER, Birgül Ayman, 22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 29, Sayı: 246, Ankara, 2006.
- GÜLER, Sinan, Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77, Sayı: 446, Ankara, Mart 2005.
- GÜRAN, Mehmet Cahit, Etkin Devlet ve Türkiye, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Sayı: 19 (1), Ankara, 2001.
- KARANFİLOĞLU, Ali Yasin, Yerel Yönetimin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan 2000.
- KELEŞ, Ruşen, **Avrupa Birliğinin Bölge Olgusuna Bakışı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 4, Ankara, Ekim 1999.

KELEŞ, Ruşen, **Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 4**, Ankara, Ekim 1999.

KELEŞ, Ruşen, **Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:1, Sayı: 2**, Ankara, Mart 1992.

KELEŞ, Ruşen, **Yerel Yönetimler Özerklik Şartında Avrupa ve Türkiye, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 6**, Ankara, Kasım 1995.

KOÇDEMİR, Kadir, **Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler, Türk İdare Dergisi, Yıl: 72, Sayı: 426**, Ankara, Mart 2000.

KOÇDEMİR, Kadir, **Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya, Türkiye), Türk İdare Dergisi, Yıl: 71, Sayı: 424**, Ankara, Eylül 1999.

KOYUNCU, Başak, **Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar**, Muğla Üniversitesi **SBE Dergisi, Cilt:1**, 2000.

KÖSECİK, Muhammet ve YILDIRIM, Ferihan, **Avrupa Birliği'nin Yerel yönetimler Üzerindeki Etkileri, Türk İdare Dergisi, Yıl: 73, Sayı: 431**, Ankara, Haziran 2001.

KRİSTENSEN, Jens Kromann, GROSZYK, Walter ve BÜHLER, Bernd, **Outcome Focused Management and Budgeting, OECD Journal of Budgeting, Volume: 1, No: 4**, Paris, 2002.

FIRAT, Serap, **Avrupa Birliği Bütünleşmesinde Yerel Yönetimlerin Rolü, Belediye Dünyası Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 10**, Ekim 2005.

OKTAY, Tuncay, **Avrupa Birliği Macerası, Türk Kooperatifçilik Kurumu Karınca Dergisi, Yıl: 70, Sayı: 82**, Ankara, 2005.

ÖKMEN, Mustafa, Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler, **Türk İdare Dergisi**,
Yıl: 69, Sayı: 417, Ankara, Aralık 1997.

ÖZ, Ersan ve KAPLAN, Ersin, Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması, **Türk İdare Dergisi**, **Yıl: 77, Sayı: 446**, Ankara, 2005.

ÖZER, M. Akif, Batıda Yerel yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci, **Türk İdare Dergisi**, **Yıl:71**, Ankara, Aralık 1999.

ÖZER, M. Akif, Kamu Yönetiminin Yükselen Değeri, **Sayıştay Dergisi**, **Sayı: 59**,
Ankara, 2005.

ÖZER, M. Akif, Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler,
Türk İdare Dergisi, **Sayı: 444**, Eylül 2004.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi, **Türk İdare Dergisi**, **Sayı: 424**, Ankara, 1999.

ROCA, Nuria Bosch, İspanya’da Yerel Yönetimler (Örgütlenme ve Finansman),
(Çeviren: Turgut Kılıçer)**Türk İdare Dergisi**, **Yıl: 60, Sayı: 379**, Ankara,
Haziran 1998.

SALUR, Şammas, Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Sorunu Üzerine Bir Analiz,
Akademik Araştırmalar Dergisi, **Yıl 6, Sayı 21**, 2004.

SARAN, Ulvi, Küresel Değişimin Dinamikleri Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri,
Türk İdare Dergisi, **Yıl: 73, Sayı: 4333**, Ankara, 2001.

SARAN, Ulvi, Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim, **Türk İdare Dergisi**,
Sayı: 408, Ankara, Eylül 1995.

SOBACI, M. Zahid, Yeni İl Özel İdaresi Kanununun Öngörülleri, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:10, Sayı:5**, Ankara, Mayıs 2005.

SOFUOĞLU, Cem Murat, Avrupa Birliği'nin Kuruluş Amacı ve Egemenlik Yetkilerinin Devri, **İstanbul Barosu Dergisi, Cilt: 74**, İstanbul, 2000.

SOLARİ, Stefano, Decentralisation of Competencies and Local Development Agencies, in Nort-Eastern Italy, **Local Economy, Volume: 19, No:1**, February 2004.

ŞAYLAN, Gencay, Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, **Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 33, Sayı: 2**, Ankara, Haziran 2000.

ŞEYHANLIOĞLU, Hüseyin, Post-modern Kamu Yönetiminde e-Devlet, **Türk İdare Dergisi, Yıl: 79, Sayı: 456**, Ankara, Eylül 2007.

ÜNÜSAN, Teoman, Yerel Yönetim Reformu, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2**, Ankara, Mart 1994.

WEBER, Edward, The Question of Accountability in Historical Perspective, **Administration and Society, Volume: 31(4)**, 1999.

WOLLMANN, Hellmut, Local Government Reform in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations, **Local Government Studies, Volume: 30, No: 4**, Winter 2004.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler, **Türk İdare Dergisi, Yıl: 69, Sayı: 417**, Ankara, Aralık 1997.

Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, YAYED Görüşü: Stratejik Planlama, **Memleket Mevzuat Aylık Yerel Yönetim Dergisi, Cilt:2, Sayı:17**, Ankara, Kasım 2006.

YETER, Enis, Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi Işığında Değerlendirmeler, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 417, Ankara, Aralık 1997.

YILDIZ, Mete, Yerel Yönetimler ve Demokrasi, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 4, Ankara, Temmuz 1996.

YILMAZ, Kutluhan, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, 2003.

YILMAZ, Osman, Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri, **Planlama Dergisi**, Yıl: 42, Özel Sayı, Ankara 2002.

İTERNET KAYNAKLARI

Büyükşehir Belediyesi Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>,
(Erişim: 20.10.2009).

Devlet Planlama Teşkilatı, Kamuda Stratejik Yönetim: Mevcut Durum,
<http://www.sp.gov.tr/default.asp>, (Erişim: 24.09.2008)

Hüsamettin İnanç ve Fevzullah Ünal, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve
Türkiye’de Belediyeler, www.sbe.dumlupinar.edu.tr, (Erişim: 10.04.2008).

İl Özel İdaresi Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html>,
(Erişim: 20.10.2009).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>,
(Erişim: 20.10.2009).

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu,
<http://www.birlikler.org/2009/05/5355-savili-kanun/>, (Erişim: 20.10.2009).

5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
<http://www.sgb.gov.tr/Publications/5018%20Sayılı%20Kamu%20Mali%20Yönetimi%20Ve%20Kontrol%20Kanunu,%20Ağustos%202008.pdf>,
(Erişim: 18.10.2008).