



**YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI VE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE
UYGULANABİLİRLİĞİ: AMASYA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Kazım BAŞARAN
Yüksek Lisans Tezi
Danışman: Doç. Dr. Mustafa FİŞNE
Eylül, 2016
Afyonkarahisar

T.C.
AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI VE YEREL YÖNETİMLER
ÜZERİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ: AMASYA
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Hazırlayan
Kazım BAŞARAN

Danışman
Doç. Dr. Mustafa FİŞNE

Afyonkarahisar 2016

YEMİN METNİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Yönetişim Yaklaşımı ve Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanabilirliği: Amasya Belediyesi Örneği” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

22/ 09 /2016

Kazım BAŞARAN



TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ ONAYI

JÜRİ ÜYELERİ

Tez Danışmanı : Doç. Dr. Mustafa FİŞNE

Jüri Üyeleri : Doç. Dr. Ethem Kadri PEKTAŞ

: Yrd. Doç. Dr. Erdal BAYRAKÇI

İmza



Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans öğrencisi Kazım BAŞARAN'ın "Yönetişim Yaklaşımı ve Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanabilirliği: Amasya Belediyesi Örneği" başlıklı tezi, 22.09.2016 günü saat 10:00'da Afyon Kocatepe Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Sınav Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri uyarınca yukarıda isim ve imzaları bulunan jüri üyeleri tarafından değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ahmet YARAMIŞ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

50/96

ÖZET

YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI VE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ: AMASYA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Kazım BAŞARAN

**AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

Eylül 2016

Danışman: Doç. Dr. Mustafa FİŞNE

Kamuda etkin, şeffaf ve denetime açık bir yapı ile karar alma süreçlerine vatandaşların, özel sektörün ve sivil toplumun da dahil edildiği, kamu kurumları arasında etkileşimin arttığı bir model ortaya koyan yönetim yaklaşımı son döneme damgasını vurmuştur. Bunun yanında küreselleşme, postfordist temelli üretim yapısı ve ulus devletlerin dönüşüm süreci ile birlikte yerelleşme dalgası yerel yönetimlerin önemini artırmıştır. Bu noktada yönetim yaklaşımının yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliğinin ne durumda olduğu sorusu akla gelmektedir. Bu soruya cevap vermek amacıyla bu çalışmada, yönetim yaklaşımının ne olduğuna ve yerel yönetimler üzerindeki etkisine değinilerek, yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleri ve özel sektör temsilcileriyle ilişkileri incelenmiştir. Bu kapsamda alan araştırması için Amasya Belediyesi örneği seçilmiş olup, Amasya Belediyesi üzerinden belediye temsilcileri, sivil toplum örgütü ve özel sektör temsilcilerinin katıldıkları anket çalışmasına verilen cevaplar analiz edilmiştir. Yönetişimin yerel yönetimlerde uygulanmasının, yönetişimin bütün paydaşları tarafından istenmesine ve yerel sorunlar üzerinde çözüm getireceğinin düşünülmesine rağmen, yönetim uygulamalarının henüz istenilen düzeyde olmadığı görülmüştür. Bununla birlikte

belediye, özel sektör ve sivil toplum temsilcilerinin bu ilgi ve istekleri sayesinde, aralarında iş birliği ve iletişimi artıracak mekanizmaların geliştirilmesiyle yönetişimin yerel yönetimler üzerinde uygulanabilirliğinin artacağı vurgulanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Yerelleşme, Yerel Yönetim, Sivil Toplum, Özel Sektör



ABSTRACT

THE GOVERNANCE APPROACH AND ITS APPLICABILITY TO THE LOCAL ADMINISTRATIONS: THE CASE OF AMASYA MUNICIPALITY

Kazım BAŞARAN

AFYON KOCATEPE UNIVERSITY

THE INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES

DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

September 2016

Supervisor: Assoc. Prof. Mustafa FİŞNE

The governance approach that has revealed a model in which citizens, private sector and non-governmental organizations are included in the decision making process through its effective, transparent and auditable structure in public and by which interaction has increased among the public institutions has left its mark on the recent period. Moreover, globalization, post-fordist based production structure and transformation process of the nation-states with the wave of decentralization have increased the importance of the local administrations. At this point, the question of how the applicability of governance approach is in the local administration units comes to mind. In order to answer this question, the relations of local administrations between private sector representatives and civil society organizations are examined by referring what the governance approach is and what the effects of this approach are on the local administrations in this study. Within this framework, the case of Amasya Municipality was chosen for the field research, and responses to the survey in which representatives of the municipality, non-governmental organizations and private sectors were participated were analyzed. Even though all stakeholders are enthusiastic about implementing governance in the local administrations and

consider that it could be a solution for local problems, it is observed that the governance applications have not been at the desired level yet. However, it is emphasized that applicability of the governance on the local administrations will increase thanks to the interest and willingness of the representatives of private sector, civil society and the municipality with the development of mechanisms to increase cooperation and communication among them.

Key Words: Governance, Decentralization, Local Administration, Civil Society, Private Sector



İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	i
TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ MÜDÜRLÜĞÜ ONAYI.....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	vi
KISALTMALAR DİZİNİ.....	xii
TABLOLAR LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI

1. LİTERATÜR ÖZETİ.....	4
2. YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI.....	7
3. YÖNETİŞİMİN KURAMSAL DAYANAKLARI.....	12
3.1. YENİ KURUMCU İKTİSAT.....	12
3.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ, YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE KAMU TERCİHİ OKULU.....	14
3.3. KÜRESEL YÖNETİŞİM.....	16
4. YÖNETİŞİMİN İLKELERİ.....	16
4.1. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ.....	17
4.2. KATILIMCILIK VE YERİNDENLİK.....	19
4.3. HESAP VEREBİLİRLİK VE CEVAP VEREBİLİRLİK.....	21
4.4. AÇIKLIK-ŞEFFAFLIK.....	24
4.5. ETKİNLİK, VERİMLİLİK VE EŞİTLİK.....	25

4.6. STRATEJİK VİZYON.....	26
5. YÖNETİŞİME YÖNELİK FARKLI BAKIŞ AÇILARI.....	27
6. DEVLET YÖNETİMİNDE DÖNÜŞÜM SÜRECİ VE ETKİLEYEN FAKTÖRLER.....	29
6.1. KÜRESELLEŞME.....	31
6.2. FORDİZM.....	33
6.3. POSTFORDİZM.....	34
6.4. NEOLİBERALİZM.....	35

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM GELENEĞİ: OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE	38
2. YEREL YÖNETİMLER.....	42
2.1. SİYASİ AÇIDAN YERİNDEN YÖNETİM BİRİMLERİ.....	43
2.2. İDARİ AÇIDAN YERİNDEN YÖNETİM BİRİMLERİ.....	44
2.2.1. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim.....	44
2.2.2. Coğrafi Bakımdan Yerinden Yönetim.....	45
3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ.....	45
3.1. İL ÖZEL İDARESİ.....	46
3.2. KÖY.....	47
3.3. BELEDİYE.....	49
3.4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ.....	50
4. YEREL YÖNETİMLERİN TEMEL SORUNLARI VE YÖNETİŞİM.....	52
4.1. KATI-MERKEZİYETÇİ YAPILAR.....	52
4.2. YÖNETİMDE GİZLİLİK VE DIŞA KAPALILIK.....	53
4.3. MALİ ÖZERKLİK.....	54
4.4. PERSONEL YAPISI.....	55
4.5. HİZMET TALEBİNDE MEYDANA GELEN ARTIŞ.....	56

4.6. DEMOKRASİ VE KATILIM EKSİKLİĞİ	56
5. YEREL YÖNETİM ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM VE SORUNLARA ÇÖZÜM ARAYIŞI: YÖNETİŞİM	57
6. YEREL YÖNETİM TEMEL KANUNLARININ YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI AÇISINDAN İNCELENMESİ	61
6.1. 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU VE YÖNETİŞİM.....	61
6.2. 442 SAYILI KÖY KANUNU VE YÖNETİŞİM.....	64
6.3. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU VE YÖNETİŞİM.....	65
6.4. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU VE YÖNETİŞİM	70

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETİŞİMİN PAYDAŞLARI

1. YÖNETİŞİMİN KAMU İDARELERİ DIŞINDAKİ PAYDAŞLARI: SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ VE ÖZEL SEKTÖR	73
2. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ	73
2.1. TÜRKİYE’DE SİVİL TOPLUM VE GELİŞİM SÜRECİ	75
2.2. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ SORUNLARI	78
2.3. YÖNETİŞİM ANLAYIŞINDA SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ ÖNEMİ.....	79
3. ÖZEL SEKTÖR.....	80
3.1. DEVLET ÖZEL SEKTÖR İLİŞKİSİNİ DEĞİŞTİREN SÜREÇ.....	80
3.2. ÖZEL SEKTÖRÜN HİZMET SUNUMLARINA KATILIMI.....	84
3.2.1. Emanet Usulü.....	85
3.2.2. Müşterek Emanet Usulü.....	85
3.2.3. İhale Yöntemi	85
3.2.4. İmtiyaz Yöntemi	86
3.2.5. Yap-İşlet-Devret Yöntemi	87
3.2.6. Kiralama Yöntemi.....	87
3.2.7. Şirketleşme Yöntemi	88

3.2.8. Ortak Girişim Yöntemi	89
3.2.9. İdari Düzenlemeler ve Serbestleşme Yöntemi.....	89
3.2.10. Fiyatlandırma ya da Kamusal Malların Finansmanının Özelleştirilmesi Yöntemi.....	90
3.2.11. Gönüllü Organizasyon Teşvik Yöntemi	91
3.2.12. İltizam Yöntemi	91
3.3. ÖZEL SEKTÖRÜN KARAR ALMA MEKANİZMALARINA KATILIMI	92

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETİŞİMİN YEREL YÖNETİMLERDE UYGULANABİLİRLİĞİNİ TESPİT ETME ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

1. ANKET ARAŞTIRMASI	94
1.1. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ	94
1.2. ARAŞTIRMA EVRENİ.....	94
1.3. ÖRNEKLEM YÖNTEMİ	94
1.4. ARAŞTIRMANIN SINIRLARI.....	95
2. KULLANILAN METOT VE TEKNİKLER	95
3. ARAŞTIRMANIN GÜVENİLİRLİĞİ	96
4. KATILIMCILARIN DEMOGRAFİK ÖZELLİKLERİ	96
5. KATILIMCILARIN ANKET ÖNERMELERİNE VERDİKLERİ CEVAPLAR VE ANALİZİ	99
6. KATILIMCILARIN GÖRÜŞLERİNİN TEMSİL ETTİĞİ GRUBA GÖRE FARKLILAŞMASI.....	111
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	122
KAYNAKÇA	128
EKLER.....	142

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
akt.	: Aktaran
BM	: Birleşmiş Milletler
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KÖYDES	: Köylerin Altyapısını Destekleme
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEMA	: Türkiye Erozyonla Mücadele Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri
WB	: Dünya Bankası
WTO	: Dünya Ticaret Örgütü
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1. Katılımcıların Cinsiyet, Temsil Grubu Sayıları ve Eğitim Özellikleri	97
Tablo 2. Katılımcıların Meslek Dağılımları	99
Tablo 3. Katılımcıların Yönetişim Yaklaşımına Yönelik Düşünceleri	100
Tablo 4. Katılımcıların Yerelleşme ve Yönetişim İlişkisine Yönelik Yaklaşımları	103
Tablo 5. Katılımcıların Sivil Toplum-Özel Sektör-Belediyeler Arasındaki Mevcut İlişkiye Yönelik Düşünceleri	105
Tablo 6. Katılımcıların Yönetişimin Uygulanabilirliğinin Nasıl Artırılacağına Yönelik Yaklaşımları.....	109
Tablo 7. Katılımcıların Yönetişim Yaklaşımı Hakkındaki Görüşlerinin Temsil Ettiği Gruba Göre Farklılaşması.....	112
Tablo 8. Katılımcıların Yerelleşme ve Yönetişim Yaklaşımı Hakkındaki Görüşlerinin Temsil Ettiği Gruba Göre Farklılaşması.....	115
Tablo 9. Katılımcıların Sivil Toplum-Özel Sektör-Belediyeler Arasındaki Mevcut İlişki Hakkındaki Görüşlerinin Temsil Ettiği Gruba Göre Farklılaşması.....	117
Tablo 10. Katılımcıların Yönetişim Yaklaşımının Uygulanabilirliğinin Artırılması İçin Yapılması Gerekenler Hakkındaki Görüşlerinin Temsil Ettiği Gruba Göre Farklılaşması.....	120

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Katılımcıların Cinsiyet Özellikleri.....	97
Şekil 2. Katılımcıların Temsil Ettiği Grup Özellikleri	98
Şekil 3. Katılımcıların Eğitim Durumu Özellikleri.....	98



GİRİŞ

Dünyadaki sürekli değişim sürecinden, devletler ve toplumlar da etkilenmektedir. Tarihe bakıldığında iki yüz yıl önceki devlet-toplum ilişkisi ya da devletlerin kendi aralarında olan ilişki bugünkü ilişki biçiminden oldukça farklıdır ve her geçen gün de farklılaşmaktadır. Her alana yansıyan bu süreç, sanayi toplumundan bilgi toplumuna, modernist düşünceden postmodern düşünceye, fordist üretim tarzından postfordist üretim tarzına, ulus devlet düşüncesinden küreselleşmiş bir dünyaya geçişi beraberinde getirmiş, teknolojik gelişmelerin de etkisiyle yönetim yaklaşımlarında yenilikler doğurmuştur. Özellikle 1970'lerde refah devleti anlayışının krize girmesiyle devletler, yönetim anlayışları ve üstlendikleri görevler açısından değişim sürecine zorlanmışlardır. Yönetişim de bu değişim sürecinin yönetim anlayışına getirdiği son yeniliklerdendir.

Tepeden inme ve merkeziyetçi olan klasik yönetim anlayışı yerini, aşağıdan gelen talepleri ve dinamikleri karar alma mekanizmalarında buluşturan yönetişim anlayışına bırakmaktadır. Bu süreçte merkezde toplanmış olan yetkiler yereldeki birimlerle paylaşılmaktadır. Buna yerel aktörlerin daha bağımsız hareket ettiği, bürokrasinin azaldığı esnek yapılara dönüşüm süreci eşlik etmektedir. Yönetişim kamu sektöründe etkin, şeffaf ve denetime açık bir yapı ile karar alma süreçlerine vatandaşların, özel sektörün ve sivil toplumun dahil edildiği, kamu kurumları arasında etkileşimin arttığı bir model ortaya koymaktadır.

Devlet ve yönetim alanında yaşanan bu değişimle beraber, devlet vatandaş ilişkisine özel sektör de dahil olmuştur. Vatandaşlar kamu hizmeti aldıkları birçok yerde özel sektörle karşılaşmaktadır. Özel sektör de özelleştirmelerle hizmet sunumu ve üretimine dahil olduğu için siyasi karar alma mekanizmalarından etkilenmektedir. Dolayısıyla yönetişim modeli birbirleri ile etkileşim halinde olan bu aktörleri karar alma mekanizmalarında bir araya getirerek, etkin, şeffaf, denetlenebilir ve ihtiyaçlara en iyi şekilde cevap verebilir bir yönetim anlayışı sunma iddiasıyla ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte yönetişimin uygulanabileceği ortam bu aktörlerin konumuna ve etkileşime açık olup olmamasına bağlıdır.

Bu çalışmada yönetim modeli ve bu modelin uygulanabilmesi için gereken şartların olup olmadığı, yönetime katılacak paydaşların konumları ve yönetişimin uygulanabilirliğine yönelik görüşleri incelenmiştir. Bu inceleme bir yerel yönetim birimi olan Amasya Belediyesi üzerinden yapılmıştır.

Çalışmada yönetim konusunun seçilmenin nedeni en güncel yönetim anlayışı olması ve karar alma mekanizmalarını oldukça geniş bir kesime açan bir model sunması olup başta katılım, denetlenebilirlik, merkezîyetçilik, şeffaflık gibi ilkelerle birçok soruna çözüm getirme iddiasında bulunmasıdır. Yönetişim anlayışının uygulanabilirliğinin yerel yönetimler üzerinden incelenmesinin en önemli sebebi ulus devletin rolündeki değişimle birlikte yerelleşme dalgasıyla yerel yönetim birimlerinin önem kazanmasıdır. Aynı zamanda yönetim yerel dinamikleri önemseyen, tepeden inmece anlayışın yerine aşağıdan başlayarak bütün dinamikleri hareket geçiren bir model olduğu için yerel yönetim birimleri bakımından önem taşımaktadır. Ayrıca yerel yönetim birimlerinde birçok kamu hizmetinin özel sektör aracılığıyla gördürülmeye başlanması ile vatandaşlar özel sektörle doğrudan karşılaşmıştır. Bu bakımdan yerel yönetim birimleri merkezi idarelere göre daha ulaşılabilir olup vatandaşlar açısından dokunulup, etkisi hissedilen bir niteliğe sahiptir. Vatandaşların merkezi idarelerdeki karar alma mekanizmalarına katılımı daha zor ve sınırlıdır. Buna karşın yerel yönetimlerde karar alma mekanizmalarına katılım daha kolaydır.

Yönetişim modeli daha önce birçok araştırmaya konu olmuştur. Bununla birlikte ele alınış biçimleri bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Bunun sebebi çok geniş bir alana yayılması ve herkes tarafından farklı yönünün ön plana çıkarılmasıdır. Yönetişim kimi çalışmalarda, yönetim anlayışına getirdiği yeni yaklaşım olarak ele alınmış ve yönetimde şeffaflık, denetlenebilirlik, katılım gibi sorunlara çözüm olacak, tepeden inmece ve merkezîyetçi yönetim anlayışı yerine aşağıdan başlayarak bütün dinamikleri harekete geçiren ve yönetim mekanizmalarına dahil eden bir model olarak incelenmiştir. Bunun yanında yönetim, yönetişimi ortaya atan Dünya Bankası, OECD, IMF gibi kurumların uluslararası ilişkilerdeki etkisini de göz önünde bulundurup küreselleşme çerçevesinde ulus devlet sınırlarının aşılması stratejisinin bir parçası olarak ele alınmıştır. Kimileri de iktidar ilişkileri bağlamında devletin dönüşüm sürecinde iktidarın özel sektör lehine tasfiyesi iddiasında

bulunmuştur. Dolayısıyla yönetişime olumlu ya da olumsuz bakan çeşitli bakış açılarının olduğunu söylemek mümkündür. Bu çalışmada ise yönetişim, yönetim anlayışına getirilen yeni bakış açısı olarak incelenecek olup uluslararası ilişkiler ve iktidar boyutu da göz önüne alınacaktır. Çalışmayı özgün kılan yapılan alan araştırmasıyla yönetişimin uygulanabilirliğine yönelik yönetişimin paydaşlarının görüşlerini incelemektir. Yönetişimin uygulanabilirliğini asıl belirleyecek olan kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin arasındaki ilişki olduğu için, paydaşların görüşlerini ortaya koymak, yönetişimin uygulanabilirliğinin artırılmasına yol gösterme bakımından önemlidir.

Oldukça geniş boyutları olan yönetişim modelinin Türkiye’de yerel yönetim birimleri üzerinde uygulanabilirliği var mıdır? Toplumun gereksinimleri ve isteği yönetişim yaklaşımının doğmasına mı sebep olmuştur yoksa tepeden gelen bir yönetim modeli midir?

Bu tez çalışmasında toplumsal gereksinimler, yönetişimin paydaşları olan kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin konumu ile birbirleri arasındaki etkileşim incelenmiştir. Yönetişimin uygulanabilirliğinin önündeki avantajlar ve dezavantajlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde yönetişimin ne olduğu ve devletteki dönüşüm anlayışıyla ilişkisi açıklanmıştır. İkinci bölümde ise Türkiye’deki yerel yönetimler, yerel yönetimlerdeki sorunlar ve yönetişimin bu sorunlara çözüm getirip getiremeyeceği tartışılmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde yönetişimin kamunun yanındaki diğer paydaşları olan sivil toplum örgütü ve özel sektörün karar alma mekanizmalarındaki konumu ortaya konulmuştur. Dördüncü bölümde de yönetişimin paydaşları olan kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının yönetişim karşısındaki tutumunu tespit etmek amacıyla saha çalışması yapılmış ve sonuçları analiz edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI

1. LİTERATÜR ÖZETİ

Yönetişim 1990'ların başında Dünya Bankası (WB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası kuruluşların söylemleri ve raporlarıyla ortaya çıkmış olup, 1990'lar itibariyle yönetim üzerine akademik çalışmalar başlamıştır. Yönetişim yaklaşımı, yeni bir yönetim tarzı getirme iddiasındadır. Yönetim, en küçük organizasyonlardan en tepedeki uluslararası ilişkilere kadar, yaşamın her alanına nüfuz etmiştir. Dolayısıyla yönetime ilişkin çalışmalar da yönetişimi çeşitli boyutlarıyla ele almaktadır.

Yönetime yönelik ilk çalışmalar devletin yönetim anlayışındaki dönüşümü kapsamında ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllarda devletin yeni kamu işletmeciliği (YKİ) ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılanmaya giderek küçülmesi ve kalan kısmında şirket gibi yönetilmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda devletin girişimcilik modeli çevresinde yeni bir yönetim tarzı ile yönetilmesi gerektiği, böylece yönetim alanında çıkan birçok sorunun çözülebileceği iddia edilmiştir. Bu kapsamda devletin rolünün değişmesi ve “kürek çekmekten çok, dümen tutmak” amacını benimsemesi gerektiği belirtilmiştir (Osborne ve Gaebler, 1993). Kouwenhoven devletin vatandaşa hizmet götürmek yerine, bunu sivil toplum ve özel sektörle birlikte sorumlulukların paylaşarak, ekonomik-sosyal yapıya müdahale eden, etkinlik, verimlilik gibi ilkeleri hedefleyen bir yapı çerçevesinde yani yönetimle yönetilmesi gerektiğini ortaya koymuştur (Kouwenhoven, 1993). Kooiman yönetişimi devletin sivil toplum, özel sektör gibi aktörlerle etkileşimi olarak ele almıştır (Kooiman, 1993). Ayrıca siberetik sistem çerçevesinde kendi kendini yöneten yapıların önemine dikkat çekmiş, en az örgütlenmeyle karşılıklı etkileşimin sağlanacağı bir öz yönetim çerçevesinde konuyu incelemiştir (Kooiman, 2003).

Yönetişimi devlete ait olan yetkilerin diğer aktörlerle paylaşması şeklinde ifade eden çalışmalarla yönetim alanındaki çalışmalar genişlemiştir. Rhodes 1996 yılında yapmış olduğu çalışmasında yönetişimi hükümeteşiz yönetim anlayışı olarak ortaya koymuştur. Bu kapsamda kendini örgütleyen ağlar ile devletin işlevlerinin

yerine getirilebileceğini ifade etmektedir. Rhodes devletin yönetim çerçevesinde asgari düzeyde yapılanan bir örgütlenme olmasını ve devlette kurumsallaşma, hesap verme ilkelerinin hakim olması gerektiğini söylemektedir. Ekonomik ve siyasal yetkilerin denetlendiği, aktörler arasında karşıtlıktan ziyade birlikte yönetim anlayışının hakim olduğu bir yönetim tarzı olarak yönetişimi savunmaktadır (Rhodes, 1996). Jessop ise yaptığı çalışmada Rhodes'e benzer şekilde ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesinde hiyerarşi dışında organize olan yapılara dikkat çekmektedir. Sivil toplum, devlet ve özel sektör arasında hiyerarşiye değil, heterarşiye dayalı, merkezsiz bir yönetim anlayışı ile daha iyi yönetilebileceğini daha iyi bir yönetim olacağını iddia etmektedir (Jessop, 1998).

Weiss da örgütlenmelerdeki informal yapılara dikkat çekmenin yanı sıra, yönetişimin hangi koşullarda yönetim alanına yerleştiğine ilişkin tespitlerde bulunmaktadır. Uluslararası örgütler tarafından gündeme getirilen ve küresel düzeyde birçok ülkede uygulanmak istenen yönetişime yönelik müdahalelere devletlerin izin verme sebeplerinden birini devlet dışı aktörlerin etki alanının genişlemesine bağlamaktadır. Ayrıca Sovyet Rusya'nın dağılması ile kapitalist sisteme uyum sağlamak isteyen ülkelerdeki demokratikleşme taleplerini de bu sebepler arasında göstermektedir. Weiss küresel düzeyde devletlerin kredi ihtiyacı da göz önüne alındığında uluslararası örgütlerin etkisinin arttığını, dolayısıyla yönetişim uygulamalarının birçok ülkede kabul edildiğini ortaya koymaktadır (Weiss, 2000).

Yönetişimi yönetim alanının yanında demokratikleşme zemininde ele alan çalışmalar da mevcuttur. Bu kapsamda Hirst yönetim yaklaşımında sivil toplumu öne çıkarmıştır. Sınırlandırılmış olan devletteki aksaklıkların giderilerek, sivil toplumun siyasallaşması ve bunu sağlayacak mekanizma olarak ademi merkeziyetçiliğin önemini vurgulamaktadır (Hirst, 2000).

Pierre yönetişimi devletin özel sektör, sivil toplum ve uluslararası örgütler gibi yapılarla ilişkileri bağlamında incelemektedir. Aynı zamanda toplum merkezli bir yönetim ortaya koyarak farklı hedef ve çıkarıya sahip olan aktörlerin devlet tekelinde olmadan eşgüdüm halinde karar alma mekanizmalarına katılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Pierre küreselleşme ile birlikte etkisi artan uluslararası örgütlerin, devletin düzenleyici role bürünüp kamu hizmetlerini ve

sorumluluğunu aktörler arasında paylaştırılmasını içeren yönetim anlayışı ile özel sektör, sivil toplum, devlet iş birliğiyle devletin dönüşümü üzerine çalışmalar yapmıştır (Pierre, 2000). Rosenau da küreselleşme ile birlikte devletin ulusüstü ve ulusaltı birimlerle yetki paylaşımı çerçevesinde yönetişimi ele almaktadır (Rosenau, 2003). Kjaer'in de benzer tutumda olduğunu görülmektedir. İktidarın merkezi devletten ulusüstü ve uluslatında yerel yönetim birimlerine aktarılması biçiminde yönetişimi ele alan Kjaer, yerel yönetimlerin rekabet ve etkinliği sağlama kapasitesine dikkat çekmektedir. Yönetişim açısından konsensüsü sağlayabilme ve aktörleri kolayca harekete geçirebilme imkanı göz önüne alınırsa, yerel yönetimlerin birçok sakıncayı ortadan kaldıracığını iddia etmektedir (Kjaer, 2009).

Türkiye'de yönetişim yaklaşımı üzerine yapılan çalışmaların 2000'li yıllar itibariyle başladığı görülmektedir. Yukarıda bahsettiğimiz çalışmaların yanında Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü gibi kuruluşların raporları Türkiye'de yapılan çalışmalar üzerinde etkili olmuştur. Bu çalışmaların bir kısmı yönetişimin ilkelerinin kamu yönetimine getireceği yenilikler üzerine yoğunlaşırken, bir kısmı da devletteki dönüşüm ve bunun sonuçları üzerine yoğunlaşmaktadır.

Yönetişimle yerleştirilmek istenen ilkeler genel olarak iyi yönetim çerçevesinde incelenmiştir. Bu kapsamda bürokratik devlet yapısının etkinliğe kavuşması için yönetişimi benimsemesi gerektiği tezini ortaya koyan çalışmalar yapılmıştır (Öztürk, 2002; Toksöz, 2008). İyi yönetim üzerine yapılan çalışmalar da bu kapsamdadır (Karabacak, 2003; Acar, P. 2003). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma kapsamında yayınlanan çalışmalar da bulunmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2000). Yönetişimin kamu yönetimi anlayışına getireceği kalite bağlamında (Çukurçayır ve Sipahi, 2003) ve yine bu doğrultuda yönetim yerine yönetişimin yerleşmesi gerektiğini savunan (Palabıyık, 2004; Özer, 2006) çalışmalar yapılmıştır. Ayrıca yönetişim, demokrasi ile olan ilişkisi bakımından incelenmiştir (Aktan, 2008). Bu çalışmaların ortak özelliği yönetişimi, hem devletteki aksak noktaların düzeltilmesi hem de devlet ve vatandaş arasında katılımcı çerçevede yeni bir ilişki biçimi tesis edilmesi için bir fırsat olarak görmeleridir.

Bir takım çalışmaların da devletteki dönüşüme odaklandığını görmekteyiz. Yönetişimi, küreselleşme ile birlikte ulus devletin aşılması ve güç kaybetmesi amacıyla yerleştirilmek istenen bir strateji olarak gören yazarlar bulunmaktadır (Zabcı, 2002; Güler, 2003; Bayramoğlu, 2010). Bununla birlikte yönetişimi kamu yönetimi reformu kapsamında ele alıp, eleştirel yaklaşan çalışmalar da yapılmıştır (Kesim ve Petek, 2005; Övgün, 2010). Bu çalışmaların ortak noktası ise yönetişimi masum bulmamalarıdır. Ulus devletin tasfiye edilip, devlet vatandaş ilişkisine zarar vereceği noktasında yönetişime eleştiriler getirmektedirler.

Yönetişim ve yerelleşme ilişkisi bakımından yapılan çalışmalar da mevcuttur. Bu çalışmalar yönetişimin uygulanabilmesi için yerel yönetimlere özel bir yer vermektedirler. Ayrıca bu çalışmaların yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin artırılarak daha etkili organizasyonlara dönüşmelerinin yönetişimi olumlu etkileyeceği iddiaları bulunmaktadır (Göymen, 2000; Dulupçu, 2006).

Bunların yanında araştırmamızla aynı doğrultuda, yönetişimin uygulanabilirliği üzerine yapılmış tez çalışmaları da bulunmaktadır (Bozkuş, 2009; Yalçın, 2010; Akçay, 2013). Bu çalışmalardan bazılarının Kent Konseyleri (Gümüş, 2009; Dur, 2011) ve bazılarının da Kalkınma Ajansları (Yemen, 2012) gibi kurumlar üzerinden yönetişimi incelediği görülmektedir. Aynı zamanda küresel ve çevresel boyutta yönetişimin ele alındığı görülmektedir (Uzel, 2006). Yerelleşme, demokrasi ve katılım yönünü inceleyen tezler de dikkat çekmektedir (Varkı, 2008; Koç, 2009).

Çalışmalar incelendiğinde yönetişimin çok geniş bir alan yazınına sahip olduğu görülmektedir. Yönetişimin devletteki dönüşüm süreci ile ilişkisi, kamu yönetimine getireceği yeni yönetim anlayışı, yerelleşme ve küreselleşmeyle olan bağlantısı ve bunların çeşitli kurumlarda uygulanabilirliği üzerine çalışmalar yapılmıştır. Bununla birlikte yönetim yaklaşımının uygulanabilirliği üzerinde yönetişimin aktörleri olan sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve kamu kurumlarının görüşlerinin tespitine yönelik yeterince çalışma bulunmamaktadır.

2. YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI

Yönetişim, İngilizcedeki “governance” teriminin karşılığıdır. Governance terimine etimolojik olarak bakıldığında terimin “government” kelimesiyle aynı

anlamda kullanıldığı görülmektedir. Bununla birlikte kelimenin kökeninin 18. yüzyıl Aydınlanma Çağı'na ve hatta Eski Yunan sözcüklerine dayandırılabilceğini ifade eden yazarlar bulunmaktadır (Güler, 2003: 112).

1989 Dünya Gelişme Raporu'nda "governance" terimi kullanılmış olup, Afrika ülkelerinin "governance krizi" içinde olduğu ifade edilmiştir. Raporla "governance" kalkınma politikaları ve özellikle az gelişmiş ülkelerin kalkınma sorunlarının yönetimini anlatmaktadır (Güler, 2003: 108).

Rhodes'a göre yönetim, yönetim kavramından türeyerek, 1990'larla birlikte yönetimin karşısında yeni bir yönetim süreci olarak ortaya çıkmıştır. Yönetişim, toplumun yönetilmesinde ve devletle olan ilişkilerinde hakim olan yeni yönetim tarzını ifade etmektedir (1996: 652).

Jessop, kavramın yönetimle hem benzeyen hem de bazı yönleriyle farklılaşan yönetme tarzı ve rehberlik etme biçimi olduğunu söylemektedir (1998: 30). Yönetim geleneksel anlayış ile tanımlanırken, yönetim ise 21. yüzyıl için gerekli olan ilkeleri içine alarak yönetimi farklı şekilde ifade etmektedir (Yalçın, 2010: 8). Sibeon ise yönetişimi hiyerarşik olmayan bir sistemle, örgütler arası, devlet ve devlet dışı aktörlerin kamusal problemlere ilişkin politika süreçlerini birlikte belirlemeleri olarak tanımlanmaktadır (2000: 291).

Kamu yönetiminde hakim olan merkeziyetçi yönetim anlayışı katılım, denetlenebilirlik, şeffaflık açısından sorunlara sebep olmaktadır. Vatandaşların karar alma mekanizmalarına katılma isteği, özel sektörün de hizmet sunumları içinde yer almaya başlamasıyla birleşince karar alma süreçlerinde kamunun yanında başka aktörleri de beraberinde getirmiştir. Yönetişimle yeniden anlam kazanan yönetim kavramı, karşılıklı yönetim anlamına evrilmiştir. Yani yönetim kamu, özel sektör ve sivil toplum aracılığı ile vatandaşların birlikte karar alma mekanizmalarına katılımını ifade ederek yönetimi farklı boyuta taşımaya amaçlamıştır.

1990'lı yıllarla birlikte yönetim birçok alanda kullanılmaya başlayan bir sözcük olmuştur. Yerel yönetim, küresel yönetim, iyi yönetim gibi birçok kavram ortaya çıkmıştır. Yönetişim denildiğinde kamu hizmetlerinin sunulmasında kamu yanında özel sektör ve sivil toplumun da yer alması, devletin ekonomik ve toplumsal alana müdahalesinin minimuma inerek bu alanlarda yalnızca

koordinasyonu sağlamak ve düzenleyicilik görevlerini üstlenmesi anlaşılır. Ayrıca devletin rekabet ortamını göz önüne alarak girişimci devlet modeline göre inşa edip etkililik, verimlilik gibi unsurlara göre yönetilen bir yapıya dönüşümü, yerellik ilkesinin uygulanması ve vatandaşların yönetim alanına daha etkin olarak katılımı anlaşılmaktadır (Kouwenhoven, 1993: 117). Bu anlayışla birlikte devletin ne yaptığından ziyade nasıl yaptığı önem kazanmaktadır (Kouwenhoven, 1993: 123).

Yönetişim, yönetim anlayışının evrildiği tarihsel koşullar ve bu bağlamda ortaya çıkan kuramların birbiriyle ilişkisi bağlamında türeyen bir kavramdır. Yönetişimin ortaya çıkmasında Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşların etkisi olmuştur. Ayrıca yönetim Avrupa Birliği (AB) kurumlarının resmi söylemleri arasında ifade edilmektedir. Yönetişimin gelişmesinde kurumların etkisinin ortaya konulmasıyla; yönetişimin ihtiyaçlar doğrultusunda tabandan gelen bir yönetim anlayışı mı yoksa yukarıdan kurumlara uygulanması tavsiye edilen bir yönetim anlayışı mı olduğunun tespit edilmesi sağlanacaktır.

Yönetişim modelinin ortaya çıkmasında rol alan kurumların en önde geleni WB'dir. Gerek yönetişimin tanımlanmasını yapması açısından ve gerekse yönetişimin barındırdığı unsurlara değinmesi açısından WB'nin katkısı önemlidir. Yönetişim ilk defa WB'nin 1989 yılında yayınlamış olduğu "*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*" raporunda gündeme getirilmiştir (Uzel, 2006: 46).

1994 yılında WB tarafından yayınlanan "Yönetişim: Dünya Bankası Deneyimi" başlıklı rapor yönetişimi tanımlamaya giderek yönetişim hakkında ayrıntılı açıklamalarda bulunmuştur (World Bank, 1994, akt., Yemen, 2012: 13). Bu açıdan yönetişimin finansal alanda etkili olan bir kuruluşun çeşitli sorunlara yönelik çözüm ve kamuya ilişkin yapılanma önerisi olduğu söylenebilir. Yönetişim özel sektör kökenli minimal devlet anlayışının göstergesi olarak görülebilir.

WB yönetişimi üç farklı boyutta tanımlamıştır:

- Birinci bakış açısında değişen dünya düzenine kanalize olan küçük bir devletin himayesinde olan demokratik-kapitalist bir sistem olarak kabul edilmektedir.

- İkinci olarak kuvvetler ayrılığının benimsendiği, çağdaş demokrasi kurallarının uygulandığı siyasal rejim olarak tanımlanmıştır.
- Üçüncü anlamıyla ise etkin, bağımsız, hesap sorulabilen, saydam bir kamu yönetimi yapısı olarak yönetsel anlamıyla tanımlanmıştır (Güler, 2003: 108).

WB yönetişimi kalkınma için gerekli olan bir yönetim tarzı olarak ortaya koymuştur. OECD bu kavramı bütün anlamıyla benimsemiş, kalkınma yönetimi anlamındaki kullanımı “good governance” terimi ile ifade etmiş ve “governance” terimini ise sözcüğün genel anlamını anlatmak için kullanmıştır (Güler, 2003: 112). Yani yönetişim ve iyi yönetişim yeni anlamlara kavuşarak, daha fazla şey ifade eder olmuşlardır. OECD yönetişimi, Global Yönetişim Komisyonunda bireyler, kurumlar, kamu ve özel sektör unsurlarının ortak işlerin birlikte yönetme biçimleri toplamı olarak tanımlamışlardır. Good governance yani iyi yönetişim terimiyle de hesap verebilirlik, saydamlık, etkililik ve verimlilik, duyarlılık, hukuksallık ilkelerini öne çıkarmışlardır (Güler, 2003: 103).

IMF yönetişimi, özel sektör ile kamu sektörünün kurmuş olduğu ortaklık çerçevesinde vatandaşa daha iyi hizmet veren, katılımcı, saydam, daha duyarlı bir yapılanma ile ekonomik ve yönetsel sorunların çözülmesi için oluşturulmuş bir yapılanma olarak ifade etmektedir. IMF, hükümetlerin başarılı olmasını katılımcılığa bağlamaktadır. Katılımcılıktan ülke içerisinde bulunan personelin ve bölgesel birimlerin de yönetime aktif katılımı anlaşılabilir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) da yönetişimi, “bir ülkenin her türlü işinde kullandığı ekonomik, siyasal ve yönetsel otorite” şeklinden tanımlamaktadır (Palabıyık, 2004: 64).

Avrupa Birliği ise katılımcılık ve yerindenlik ilkeleri üzerinden yönetişime yaklaşmaktadır (Uzel, 2006: 41). Avrupa Birliği, yönetişim tanımlamasını 2001 yılında “Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap” adlı yayını ile ortaya koymuştur. AB’nin tanımlaması ile katılımın postmodern dönemin getirdiği iletişim ve bilgi teknolojilerin önderliğinde katılımcı bir anlayışla yaklaşması ve politika tasarım ve uygulama süreçlerinin katılıma açılması farklılaşmanın temelini oluşturmaktadır. Bunun yanında Avrupa Birliği diğerlerinden farklı olarak kendi içinde bulunan üye devletler ve üye olmak isteyen devletler üzerinde dışsal baskı kurma yeteneğine

sahip olup, bu sayede Avrupa Birliği politikaları ulusların politikalarına dönüşme imkanına sahiptir (Dulupçu, 2006: 244).

Türkiye'nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi yerel yönetimlerde iş birliği ve katılım mekanizmalarını geliştirmek amacıyla Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nde çalışmalar yapmıştır. Aşağıda listelenen bu çalışmalar yerel yönetimlerin yanında uluslararası alanda da yönetişimi uygulamalarının yerleşmesi bakımından önemlidir (Toprak, 2016).

- 01.09.1988 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,
- 22.12.1981 tarihli Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi,
- 01.02.1998 tarihli Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi
- 01.03.2004 tarihli Avrupa Peyzaj Sözleşmesi,
- 01.03.1998 tarihli Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı,
- 19.03.1992 tarihli Avrupa Kentsel Şartı ve 2008'deki Gözden Geçirilmiş Kentsel Şart,
- 19.03.1992 tarihli Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı,
- 01.05.1997 tarihli Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımlarına İlişkin Sözleşme.

Yönetişim ve iyi yönetim terimlerinin Türkiye'de ortaya çıkışı da BM'nin İstanbul'daki HABITAT toplantılarında olmuştur (Güler, 2010: 314). Burada insan yerleşmelerinin hakça, sürdürülebilir ve yaşanılabilir kılınması amacıyla ortakça bir yönetime gerek olduğu söylenmiştir (Güler, 2003: 107). Bu çok aktörlü yönetim ise devlete ek olarak özel sektör ve sivil toplumun yönetim alanına katılarak karar alma mekanizmalarına dahil olması anlamını taşımaktadır.

BM, WB, WTO, OECD, IMF ve AB gibi kuruluşların gerek kavramın ortaya çıkmasında gerek yaygınlaşmasında yapmış oldukları etkilerle yönetim yaklaşımının gelişiminde önemli katkısı olduğu görülmektedir. Bu durum yönetişimin tabandan talep edilen bir yönetim anlayışı olmayıp, tepeden önerilen dış kaynaklı bir yönetim anlayışı olduğunu göstermektedir. Buna karşın yönetişimin

tepeden önerilmiş olması tabanın yönetim ilkelerini talep etmediği veya ihtiyaç olarak görmediği anlamına gelmemektedir.

3. YÖNETİŞİMİN KURAMSAL DAYANAKLARI

Dünya üzerinde var olan değişim ve dönüşüm ekonomik alanda ve yönetim anlayışında da etkili olmuştur. Yönetimdeki hantal ve bürokratik yapılar eleştirilmeye başlanmış, yeni model arayışı ile bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Bu yeni model kavramsal olarak yönetim olarak adlandırılmış, yönetenler ile yönetilenleri ortak bir hatta birleştirmeye odaklanılmıştır. Bunun için de en uygun araç yerel yönetimler olarak belirlenmiştir (Yıldırım, 2014: 79-80).

Yönetişime yeni kurumcu iktisat yaklaşımı, yönetim ve örgüt kuramları çerçevesinde yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ve kamu tercihi okulları ile küresel yönetim kuramları teorik destek sağlamıştır.

3.1. YENİ KURUMCU İKTİSAT

Yeni kurumsal iktisat, iktisadi sistemlerin ve süreçlerin temelini bireylerin değil, kurumların oluşturduğu ve bireylerin bu kurumların etkisinden bağımsız olarak ele alınamayacağını anlatır (Levent, 2016: 22).

Yeni kurumcu iktisat, klasik iktisat yaklaşımına karşı eleştirel konumda doğmuştur. Rasyonel birey üzerine kurulmuş yaklaşım yerine, bir kültüre bağlı olan ve bu doğrultuda şekillenen bireyin davranışının ortaya çıktığı geniş bir toplumsal sistemi esas alır. Yeni kurumcu iktisat, piyasa devlet ikilemini kabul etmez. Ayrıca piyasayı doğal değil, toplumsal kabul eder. Piyasaya kaynak tahsisi yapan kurum olarak değil, kaynak tahsisi yapan kurumları harekete geçiren bir kurum olarak bakar. Bunun da bireylerin istek ve tercihleriyle belirleneceğini öne sürer. Bu yüzden piyasanın bütünüyle bağımsız olamayacağını iddia eder (Güler, 2003: 97-98).

Yeni kurumcu iktisat piyasaların serbest olması tezine karşın, piyasaların hem devletin hem de birçok toplumsal yapının etkisi altında olduğunu öne sürer. Yönetişim de toplumsal yapı, devlet ve devlet aracılığıyla oluşan hukuki düzenlemelerle oluşmuş bir bütünlük halini ifade eder. Oluşan bütünlük iç ve dış

işlemleri ile ekonominin düzenleyicisi olur. Dolayısıyla yeni kurumcu iktisatçılara göre piyasanın düzenlenmesinde hem devletin hem de toplumun rolü bulunmaktadır (Rhodes, 1997: 78-79).

Yeni kurumcu iktisat anlayışında önemli bir yeri olan, insanlar arası etkileşimler, resmi kuralların yanında teamüller ve davranış biçimleri gibi resmi olmayan kuralları da içerir. Bu kuralların oluşmasını ve işlemlerini sağlayan toplumsal ilişkiler ağıdır. Toplumsal ilişkiler ağı içinde insanlar birbirini yakından tanırlar ve hem düzenin gücünü hem de düzeni korumanın sürekli aracını oluştururlar (Bayramoğlu, 2010: 120-121).

Yeni kurumcu iktisadın yönetişime katkısı resmi kurallar dışında, bir ilişkiler ağının varlığını ortaya koyması ve siyasal, ekonomik, toplumsal alandaki sistem yaklaşımına temel oluşturmasıdır. Jessop, ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesinde hiyerarşi dışında koordine eden mekanizmalara dikkat çeker. Ticari birlikler, girişimci gruplar ve çeşitli ağlar buna örnek gösterilebilir (Jessop, 1998: 31). Karar alma mekanizmalarında geniş bir katılım sağlayarak, karar alma süreçlerindeki bütün dinamiklerin göz önünde bulundurulması yönetim modelinin en önemli hedeflerindedir. Diğer bir katkısı da iş birliği kavramı üzerinedir. Devletin standart ilişki kurma ağına gerek olmaksızın, gönüllü bir iş birliği ile etkin ekonomik yapıya ulaşabileceği ortam yönetim yaklaşımında görülmektedir.

Yeni kurumcular, iktisadi etkinliğin çerçevesini çizen hakların hukuk yoluyla yeniden biçimlendirilmesine vurgu yaparlar. Bu okula göre mülkiyet hakkı çok önemlidir; bu hak bireyin kaynakları kullanma hakkıdır. Bu hak temelinde varlığını sürdüren özel mülkiyet sistemi de belirli bireylere belirli malları kullanma hakkı tanıyan bir sistemdir. Mülkiyet hakkının korunması görevi devletindir. Mülkiyet hakkıyla ilgili düzenlemelerin toplumsal normlara paralellik göstermesi durumunda devlet daha az yaptırım uygulayacağı için işlem maliyeti düşecektir. Ayrıca kamu mallarının korunması da bir maliyet gerektirir (Bayramoğlu, 2010: 122-123). Yeni kurumcu iktisat işlem maliyetlerini azaltmayı önerir. Yönetişim uygulamalarındaki devlet, özel sektör, sivil toplum beraberliğinde, iş birliğinin sağlanabilmesi ve bunun rasyonel olabilmesi için işlem maliyetlerinin düşürülmesi gerekmektedir.

Bu yaklaşım, devleti, toplumsal uzlaşmanın somut bir formu ve sınıf çelişkilerinin uzlaşmaya dönüştürülebildiği tek meşru araç olarak görmektedir. Kalkınma ve devlet arasındaki ilişki ise çok kritiktir. Devletin gücünü, egemen sınıflarla iş birliği geliştirebilme kapasitesine bağlar (Bayramoğlu, 2010: 124). Geliştirilebilecek bu iş birliği için katılımı sağlayabilecek mekanizma ortamını yönetim kurur.

Yeni kurumcu iktisat anlayışı piyasayı, devletin kurduğu ilişkileri toplumdan ve toplumsal ilişkide ortaya çıkan pratiklerden bağımsız düşünemeyeceğini iddia ettiği için yönetişimin çok boyutlu yönetim anlayışına katkıda bulunur. Devlet, özel sektör ve sivil toplum arasında iş birliği olması gerektiğini vurgular.

3.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ, YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE KAMU TERCİHİ OKULU

Kamu yönetiminde yaklaşık son 25-30 yılda yaşanan reformlar işletme yönetimi kavramına geçişin sağlanması için yapılmış, yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde kavramlaştırılmıştır (Karcı, 2008: 41).

1980 sonrası ortaya atılan yaklaşımların en önemlilerinden biri olan yeni kamu yönetimi yaklaşımı, klasik kamu yönetimi ile özel sektör yönetim anlayışı arasında çok özel bir yerde bulunmaktadır. Değerleri, normları, teknikleri ve kamu sektörü yönetimine dönük yönetim pratiklerini içermektedir. Yeni kamu yönetimi ile insanların yönetimine öncelik verilmekte, kaynaklar ve programlar, yönetim faaliyeti ve süreci insanlara göre belirlenmektedir (Ömürgönülşen, 1997: 520). Yeni kamu yönetimi anlayışında, emirlerin ve hizmetlerin takibi, denetleme, yürütme gibi farklı anlamındaki “administration” kavramının yerine, hizmet etme, sonuçları kontrol etme ve sonuçlara ulaşmada kişisel sorumluluk alma gibi anlamları olan “management” kavramına bırakmıştır (Hughes, 2014: 27).

Yeni kamu işletmeciliği ise devletin özel sektör ilkelerini benimseyip, işletme mantığıyla yönetilmesini öngörür. Toplam kalite yönetiminin ilkelerine uygun olarak, yurttaşların karmaşık bir ortamda bulunan müşteriler olduğu noktasında odaklanmıştır; kamu sektörünün özel işletmeler gibi yönetilmesini öngören bu anlayış, modern devletin yurttaşlarını kamu hizmetlerini tüketen müşteriler olarak

görmektedir (Güzelsarı, 2004: 4). Bu yaklaşıma göre, toplumun tümünü ilgilendiren kamu politikaları, sosyal devlet döneminde olduğu gibi toplumsal uzlaşma arayışıyla değil müşteri tercihleri ve rekabet koşullarına göre belirlenmektedir.

Kamu hizmetinden yararlananları vatandaş olarak değil müşteri olarak görmek kamu hizmetlerinin piyasa mantığına göre örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Bu da karın azamileştirilmesi, rekabet ve performans gibi ilkelerin kamu yönetimi anlayışına egemen olması anlamına gelir (Bayramoğlu, 2010: 205).

Kamu tercihi okulu ise kavramsal olarak siyaset biliminin iktisadi analizi anlamında kullanılmaktadır. Yani kamu tercihi teorisi politik süreçte alınan karar ve uygulamaların, iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir. Kamu tercihi okulu “metodolojik bireycilik” anlayışıyla yönetişime katkıda bulunmuştur. Buna göre sadece ve sadece bireyler tercihte bulunur ve faaliyet gösterirler, kolektif oluşumları birey yerine koyup, bunların birey gibi tercih ve davranış kalıpları içerisinde hareket ettiğini varsayan analizlerin kabul edilen bilimsel kurallar kapsamında yeri olmaz (Güzelsarı, 2004: 7-8). Bu da karar alma sürecinde devletin de olabildiğince birey gibi rasyonel tercih yapması için kamu sektöründen uzaklaşarak; devletin küçülmesi, piyasaya benzemesi ve bir şirket gibi karar almasını içermektedir.

Kamu tercihi iktisatçılarına göre Keynesyenlerin “müdahaleci devlet” anlayışı kamu sektörünün büyümesine neden olmuştur. Bu büyüme denk bütçe ilkesi yerine telafi edici bütçe görüşünü savunmalarının, devletin büyümesinin ve böylece demokratik yapının yozlaşmasının temel nedenidir. Dolayısıyla kamu tercihi iktisatçıları devletin küçülerek ayakta kalacağını savunurlar (Zengin, 2011: 175).

Yönetim bilimi alanındaki yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ve kamu tercihi kuramları özellikle devlette bir dönüşüme ve yönetim anlayışının değişmesi gerektiğine yaptıkları vurgu ile yönetişime katkıda bulunmuşlardır. Bu kapsamda katı, merkezîyetçi ve büyümüş devlet yapısının özel sektör ilkelerini benimseyerek daha esnek bir yapı olması gerektiği anlayışını ortaya koyan yönetim yaklaşımına zemin hazırlamıştır.

3.3. KÜRESEL YÖNETİŞİM

Devletlerin ve uluslararası kurumların otorite ve meşruiyetini, norm ve değerler ile onların nasıl oluştuğunu, demokratik ve hesap verebilir bir yönetimin olanaklarını, iktidarın doğası ve yurttaşlığın anlamı gibi sorular küresel yönetim kavramı etrafında tartışılmaktadır. Küresel yönetim, uluslararası topluluk ve tekil aktörlerin, kapasitelerinin üzerindeki ekonomik, sosyal ve siyasal konularda ortaya çıkan sorunları çözmek amacıyla koydukları kurallardan ve oluşturdukları kurumlardan oluşan bir sistemi ifade etmektedir (Temiz, 2014: 203).

Küresel yönetim kuramı kendi meşruiyetini, ulus devletin ve ulus devletler üzerinden şekillenen devletlerarası sistemin, yeni dönemde ortaya çıkan çok yönlü ihtiyaçları karşılayamadığı savına dayandırmaktadır (Bayramoğlu, 2010: 126).

Küreselleşmeci kuramcılar, küreselleşmenin sürekliliğini vurgulayarak yönetimin ulus devletler ile sınırlı kalmamasını, uluslararası özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da sürece dahil olmasını önermektedir. İktidar tarzının ve devlet anlayışının tabandan değişmesi gerekliliğini vurgulamaktadır (Uzel, 2006: 41). Küresel yönetim uluslararası sistemde devletlerin yanında devlet dışı uluslararası örgütlerin varlığını gündeme getirirken bu örgütlerinde sistemin etkileyici olduğuna vurgu yapar. Bu örgütlerin devlet yapılarının yanında devlet dışı örgütlenen birimlerle ve vatandaşlarla doğrudan iletişim kurabilmesi, küresel ilişki düzeyinde bir yönetim yaklaşımının ortaya çıktığının göstergesidir.

4. YÖNETİŞİMİN İLKELERİ

WB yönetiminin temel unsurlarını; katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, eşitlik, etkinlik, hesap verme sorumluluğu, cevap verebilirlik ve stratejik vizyon şeklinde sıralamaktadır (World Bank, 2000). Avrupa Birliği Komisyonu'nun 2001 yılında yayınlamış olduğu Beyaz Kitap, yönetimin Avrupa'nın ötesinde olduğunu belirtmekte ve küresel yönetime katkı sağladığı dile getirilmektedir. Avrupa'nın dışından üçüncü dünya ülkelerinin kamu ve sivil toplum aktörleri ile diyalog geliştirmesi ve politika önerileri geliştirilirken uluslararası bir boyutta olmasına değinilmiştir (Commision of The European Communities, 2001: 18). Yönetim ilkelerinin uygulanması politikaların etkinliği ve ekonomik kaynakların doğru

kullanımını sağlayacaktır (Ünlükaplan ve Canıkalp, 2015: 410) Bu doğrultuda Türkiye’de de yönetim uygulamalarının yaygınlaşması ve etkileşimin artması gerekmektedir. Yönetişim kamu yönetiminde; daha ucuz, kaliteli, etkin bir hizmet anlayışını ve katılımcı, hesap veren ve saydam bir yönetim anlayışını sağlamaktadır (Izgar, 2015: 26) Aşağıda yönetişimin uygulanmasını sağlayacak olan ve yönetim anlayışında yerleşmesi hedeflenen ilkelere değinilmiştir.

4.1. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ

Yönetişim ilkelerinin var olmasını önceleyen şey devletin “hukuk devleti” anlayışına sahip olmasıdır. Hukuk devleti, devletin meşruiyetini hukuka dayandırması ve devletin hukuk sayesinde var olması anlamına gelir. Hukuk devleti ilkesi devletin hukuk sınırları içerisinde kalmasını, hukuku temel almasını ve yönetim sürecinde kendiliğindencilik yerine kuralların geçerli olmasını öngörür (Köktaş, 2001: 75). Hukuk devletinin temel gereklilikleri, aynı zamanda yönetim için de temel kriterlerden sayılmaktadır. Hukuk devleti bir hukuki ilke olmaktan çok siyasal bir idealdir (Erdoğan, 2009: 62). Hukuk devleti kavramı devletin hukuk kuralları ile bağlı olmasını anlatır, devleti hukukla çerçevelemeyi ve sınırlamayı amaçlar. Hukuk devleti hem uyulması gereken kurallar manzumesinin varlığını hem de bireylerin olduğu kadar siyasal iktidarın da uyması zorunlu olduğu düzeni anlatır.

Hukuk devleti olmak için devletin uymak zorunda olduğu kuralların olması yetmez. Eski zamanlardan beri devletlerin hemen hepsinde hukuk kuralları görülmektedir. Fakat bunlarının hepsinin hukuk devleti oldukları söylenemez. Kamu düzeninin ve iyi işleyen bir idarenin sağlanması amacıyla iktidarın sınır tanımaksızın her türlü kararı alabildiği yönetim olan polis devletinin karşısına hukuk devleti anlayışı koyulmaktadır. Dolayısıyla iktidarın genel kamu yararı için hukukla kavranamayan iş yapması hukuk devletine aykırı olur. Hukuk devletinin özü iktidarın faaliyetlerinin hukukla sınırlandırılmasıdır.

Siyasal iktidar yasaların yapılması ve uygulanması sürecinde hukuk kurallarına tabidir. Yasa yapımı sürecinde anayasal denetim, hukuk devleti ilkesi açısından önemlidir. Uygulanması aşamasında işe idarenin yasallığı, her türlü işlem ve eylemin denetime tabi olması hukuk devletinin en önemli araçlarından biridir. Ayrıca

bireyin devlete karşı korunması bakımından temel hak ve özgürlüklerin korunması ile hukuk önünde eşitlik, devletin tarafsızlığı ilkeleri önem taşır.

Temelinde devlet işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğu ve yargısal denetime bağlı olması bulunan hukuk devletinin öncelikle biçimsel boyutu geliştirilmiştir. Buna göre; devletin biçimsel anlamda hukukla bağlılığının sağlanması yönünde beş unsurun kabulü gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu unsurları, devlet örgütlenmesinin erkler ayrılığı esasına dayanması, mahkemelerin bağımsızlığının sağlanması, idarenin kanuna bağlılığı, idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olması ve devletin her türlü işlem ve eyleminden kaynaklanan zararın idare tarafından karşılanması olarak sıralamak mümkündür (Ökçesiz, 1998: 45).

Mevcut kurallara uygun şekilde muamele etme olarak şekli adalet ve kuralların içeriğini değerlendirmekle ilgili adalet de maddi adalet olarak tanımlanmaktadır. Adil veya adil olmayan kuralların, adil veya adaletsiz uygulamasının da söz konusu olabileceği söylenebilir. Yani kuralın adil olup olmamasının, uygulamasının adil olup olmamasından farklı olduğu belirtilebilir. Bu anlamda, her iki adalet arasında kurulabilecek ilişkinin de rastlantısal olabileceği iddia edilebilir. Ancak, her iki adaletin, sonucun adil olup olmaması anlamında birbirleriyle ilişkili olduğu ileri sürülebilir. Maddi adalet olmaksızın, şekli adaletin bir anlam ifade etmeyeceği ortadır (Uygur, 2004: 32-34).

Birbiri ile tutarlı ve çağın gereklerine uygun bir şekilde hazırlanan yasalara, etkin ve verimli çalışan mahkemelere ve üst birimler olarak kanunları şeffaf ve adil bir şekilde yorumlayan ve uygulayan düzenleyici kurumların varlığı yani bağımsız yargı sistemi hukukun üstünlüğü ilkesinin temelinde yer almaktadır (Uzel, 2006: 49).

Hukukun üstünlüğünün özünde adalet ilkesi yer alır. Adaletli bir şekilde oluşturulan hukuki alan içerisinde faaliyet gösterme ve kamu otoritelerinin yönetim açısından yapmış oldukları faaliyetlerde hukuka uygun davranmayı taahhüt emesi hukukun üstünlüğünü anlatır. Hukukun üstünlüğü kurumların adil bir şekilde oluşturulan yasal çerçevelere uyarak toplum tarafından kabul gören etik değerler içinde hareket etmeleri ve kişilerin kendi davranışlarına kanunun tatbik edilebileceğini kabul etmeleri anlamına gelmektedir. Kanunların vatandaşlar

tarafından anlaşılabilen ve açık olması önemlidir. Ayrıca genel, öngörülebilir ve tutarlı olması olmazsa olmaz şarttır (Karabacak, 2003: 63) Kanunların kapsam ve uygulama açısından genel, tutarlı, anlaşılır, açık ve uygulanabilir olması kilit noktalardır. Adil olmak, kurumların yasal sınırlar içerisinde hareket alanı bulmaları ve bireylerin davranışlarında kanunun uygulamada olacağını kabul etmeleridir. Yani yurttaşların bu yönde kamu kurumlarının adil bir şekilde günlük düzeyde kamusal kaynaklardan faydalanmayı sağlamasını beklemeleridir (Abidoğlu, 2007: 96). Yargı usul yasalarına soruşturma, kovuşturma ve yargılamanın her aşamasında özen gösterecek olan kolluk kuvvetleri ve yargı çalışanlarının yürütmenin baskı ve denetiminden bağımsız hale getirilmesi hukuk devleti anlayışının sağlanması için zorunludur.

Sonuç olarak hukukun üstünlüğü ilkesi yönetim ilkeleri açısından güçlü bağların önemine ciddi bir vurgu yapmakta olup, diğer yönetim ilkelerinin başarısını ve uygulanma biçimini doğrudan etkileyen bir niteliğe sahiptir. Her bir yönetim ilkesinin etkin, verimli özelliklerinin ortaya çıkabilmesi, diğer ilkelerin de başarısını ve uygulanma biçimini doğrudan etkilemektedir.

4.2. KATILIMCILIK VE YERİNDENLİK

Katılımcılık “karar alma süreçlerinin hazırlıktan uygulamaya ve oradan da izlemeye kadar olan aşamalarında bireyden başlayarak sivil toplumun ve halkın etkin biçimde sürece dahil olması” anlamını taşır (Toksöz, 2008: 19). Aktan’a göre katılımcılık ilkesi sayesinde halk özgür iradesiyle mutabakata dayalı olarak yönetenleri seçme, kamusal kararlarda katılım gösterme ve seçtiği yöneticilerin yetkilerini kullanma şeklini denetleme hakkını kullanabilmelidir (Aktan, 2008).

13.04.2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esaslarını Düzenleyen Yönetmelik’te katılım kavramı, “kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katkıda bulunmaları” olarak tanımlanmaktadır (Bozkuş, 2009: 98).

Kamu hizmetlerinin hangi kurumlarca yapılacağıının belirlenmesi önemlidir. Hizmetlerin nitelikleri göz önüne alınarak hangi kurumca daha etkin, verimli ve düşük maliyetli olarak yapılabiliriyorsa ona göre hizmet dağılımı yapılmalıdır. İşte bu yerindenlik ilkesinin sonucudur. Bu açıdan organizasyonların verdikleri hizmetlerin niteliklerini bir takım kriterleri ele alarak değerlendirip, hangi birim daha ucuza ve daha iyi yapabilecek durumdaysa ilgili hizmeti o birime devredilmesi gerekir (Öztürk, 2002: 8).

Yönetişimin önceliklerine baktığımızda saydam bir politika anlayışı önemli yer tutmaktadır. Saydam politika anlayışı yetki devirleriyle kendini göstermektedir. Günümüzde politika süreçleri, sivil toplum örgütleri kanalıyla yetki devrini daha etkinleştirilebilmekte ve aktif olarak denetlenebilmektedir (Özer, 2005: 67).

Katılımcılık esas olarak tüm vatandaşların doğrudan veya kendilerini temsil eden kurumlar vasıtasıyla karar alma sürecine dahil olması yönetişimin göstergelerinden olmaktadır. Yönetişim, demokratik bir süreç olmayı içinde barındıran çok katmanlı bir yapıdır ve bunun belkemiğini katılımcılık ilkesi oluşturuyor denilebilir.

Yönetişimin katılımcılık ilkesi sadece vatandaşın lehine olan bir durum değildir. Aksine bu ilke ile hükümetler halkın ihtiyaçlarını öğrenip bu yönde politikalar üreterek kendilerini uzun süre başarılı bir şekilde devam ettirebilirler. Ayrıca kararı paylaşmak aynı zamanda sorumluluğu da paylaşmak anlamına geleceği için yöneticilerin yükünü de hafifletecektir.

Vatandaşların yönetime katılmasının çok çeşitli yolları vardır. Vatandaşlar katılım yoluyla siyasi yapılanmaya doğrudan ya da dolaylı bir şekilde dahil olmayı ve etkilemeyi amaçlamaktadır. Bunu için temel araç oy kullanmaktır (Demir, 2006: 64). Demokrasilerde katılımın seçimler veya yalnızca siyasal partiler yoluyla olabileceği düşüncesi, geleneksel temsili demokrasinin yaygın bir yanılgısı olmuştur. Demokrasi ve katılımın, anlamını ve kapsamını daraltan bu yaklaşım, yönetişim önündeki ciddi engellerden birisidir. Yerel düzeyde yurttaşlar birçok biçimde ve alanda yerel karar süreçlerini etkileyebilirler. Aynı zamanda ortak sorunlara ortak çözümler bulma konularında yerel katılım çok önemlidir. Yurttaşlara kamusal özne olma yolunun açık olması, bu yolun sadece partilerin içinden ve geniş aralıklarla

yapılan seçimlerin içinden geçmemesi gerekli olup, doğrudan ve sürekli bir katılım sağlama aracı olan bu yolların aracısız iletişim yöntemleri olarak tanımlanması uygun görülmektedir (Çukurçayır, 2009: 221).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve bu kapsamdaki 26199 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği çerçevesinde, alt yapı koordinasyon merkezlerine belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisinin katılmasına olanak tanınmıştır. Bu toplantılara konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kurumu veya odaların temsilcileri, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak için çağırılabilir. Bununla birlikte diğer birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri görev alanlarına giren konularda, oy hakkı olmaksızın görüşleri öğrenilmek amacıyla davet edilebilirler (Demir, 2006: 70).

4.3. HESAP VEREBİLİRLİK VE CEVAP VEREBİLİRLİK

Yönetişimin bir diğer önemli ilkesi hesap verebilirliktir. Hesap verebilirlik devletlerin, açık bir şekilde belirtilmiş ve anlaşmaya varılmış amaçlar paralelinde alınan kararlar ve eylemleri açıklamaya istekli olmasıdır (Zengin, 2011: 186). Ayrıca kamusal alanda görevli olan çalışanların kaynak kullanımının sonuçları konusunda sorumluluk alması, raporlaması ve bu konularda hesap verebilmesidir (Toksöz, 2008: 18). Başka bir ifadeyle kurum ve kuruluşlardaki görevlilerin sahip oldukları yetki ve sorumluluk çerçevesinde yapmış oldukları işlemlere karşın ilgililere cevap verebilme, almış oldukları eleştirileri dikkate alan ve bu yönde eylemlerde bulunan ve alanı ile ilgili her türlü sorumluluğu üstlenmesinin gerekliliğidir (Abidoğlu, 2007: 95). Hesap verebilirliğin önemli noktalarından biri geri besleme niteliği taşımasıdır. Yani kamu politikalarının belirlenmesinde çıktı ve sonuçların halka açıklanması ve sürecin kontrollü bir şekilde yönetilmesi anlamına da gelmektedir (Palabıyık, 2004: 66).

Cevap verebilirlik ise devletlerin, halkın taleplerine geri dönüşünün hızlı olması, sivil toplum kuruluşlarının (STK) katılıma dahil olması ve devlet hizmetlerinin vatandaşlarca eleştirebilir olması olarak tanımlanabilir (Zengin, 2011:

186). Hizmeti sunma görevi olan kişi ve kişiler vatandaşa işleyişin faaliyetleri ile ilgili konularla alakalı geri dönüşler yapabilmelidir. Sunulan hizmetin ihtiyaçları karşılayabilirliği cevap verebilirliğin durumunu göstermektedir. Cevap verebilirlik oranının yüksek olması amaç ve sonuç arasındaki pozitif ilişkiyi göstermektedir. Tüm bu etkiler düşünüldüğünde cevap verebilirliğin, vatandaşın işleyişe dahil olması olarak görülebilir.

Devlet yetkilileri vatandaşların taleplerini dikkate almalı, politikalar belirlerken ve uygularken bu doğrultuda çalışmalar yapılmalıdır. Vatandaşın talep ve ihtiyaçlarını tespit edebilmek için yeni yaklaşımlar geliştirilmelidir. (Acar, P. 2003: 48). Buna örnek olarak Türkiye’de uygulanan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gösterilebilir. Bilgi isteyen vatandaşa yönetimce veya hükümetçe duyarlı olunması, yöneticilerin tatmin edici nitelikte cevap verebilen ve vatandaşını gözeten yapıda olması ve bununla birlikte yapılan işlemlerle ilgili bilgi sahibi olması gerekmektedir (Eken, 2005. a: 57-59).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 8. maddesinde de hesap verme sorumluluğu “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” şeklinde açıklanmıştır (Yalçın, 2010: 72). Madde hükmü incelendiğinde bu sorumluluğun siyasi, idari ve hukuki sorumluluğu içerecek şekilde ele alındığı görülmektedir.

Siyasal hesap sorma temsili demokratik kurum ve uygulamalar çerçevesinde gerçekleştirilir. En belirgin uygulama genel seçimlerdir. Siyasal kararları etkileme girişimleri, alınan siyasal kararlara seçmen, STK’lar ve basın-yayın kuruluşlarının tepki, eleştiri, yorum ve destekleri de siyasal hesap sorma olgusu olarak değerlendirilebilir. Ayrıca soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, parlamento komisyonlar ve meclis araştırma komisyonları aracılığıyla yasama organının siyasal olarak denetlenmesi mümkün olmaktadır.

İdari hesap verebilirlik açısından Anayasa'nın 108. maddesinde Cumhurbaşkanlığı'na bağlı kurulan Devlet Denetleme Kurulu yer almaktadır. Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapabilir.

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da bazı hükümler getirmiştir. İlgili yasanın 20. maddesine göre, doğrudan Başbakan'a bağlı olan ve Başbakanlık makamının emir ve onayı ile görev yapan Başbakanlık Teftiş Kurulu, bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla bunların iştirak ve ortaklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, gerektiğinde imtiyazlı şirketler ile özel kuruluşlarda, diğer denetim birimlerinin yetkilerini de haiz olarak, teftiş, denetim ve inceleme yapmak veya yaptırmak yetkisine sahiptir (Kuluçlu, 2006: 13). Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla KİT'lerde teftişin etkin bir biçimde yürütülmesi hususunda genel ilkeleri belirlemek de bu kurulun görev ve yetkileri arasındadır. Ayrıca Maliye Teftiş Kurulu, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu ve Dışişleri Teftiş Kurulu gibi benzer işlev gören kurullar da bulunmaktadır.

Diğer bir denetim organı da Sayıştay'dır. Sayıştay genel ve katma bütçeli tüm kurumların gelir ve giderlerini TBMM adına denetlemektedir Ayrıca mali nitelikli yönetmelikler hakkında görüş bildirmek ve genel uygunluk bildirimlerinde bulunmak da Sayıştay'ın görevleri arasında yer almaktadır. Sayıştay, denetimleri için gereken her türlü bilgi ve belgeyi, belediye ve her türlü kurumdan belge isteyebilmektedir (Toksöz, 2008: 17). TBMM'deki dilekçe komisyonu da vatandaşlardan gelen dilekçeleri incelemekte, ilgili istek ve şikayetler doğrultusunda ilgili denetimleri harekete geçirmektedir.

4.4. AÇIKLIK-ŞEFFAFLIK

Açıklık-şeffaflık, kamuda yer alan görevlilerin karar alma süreçlerini, alınan kararları uygulama aşamalarını ve sonuçlarını açık bir şekilde paylaşılması olarak tanımlanabilir (Toksöz, 2008: 19). Başka bir deyişle devlet uygulamalarının, diğer devlet kurum ve kuruluşları, STK ve halk ile paylaşılabilir olmasıdır (Zengin, 2011: 186). Suistimallerin belirlenmesi, engellenmesi ve halkın çıkarlarının korunması yönünde en güçlü araçlardan biri saydamlık işleyiştir. Bu şekilde kamusal işleyiş açık ve net olarak görülmektedir (Özer, 2006: 70).

Şeffaflık sebebiyle kamu görevlilerinde gelişen sorumluluk bilinci, yönetilenlere karşı açık olunmasından gelir ki kamu çalışanlarının öncelikle kendilerini denetlemeleri önem arz etmekte ve bu haliyle kamu çalışanlarını motive edici bir yön sergilemektedir (Palabıyık, 2004: 66).

Türkiye’de şeffaflık ve açıklık ilkesini kamu yönetimine yerleştirmek amacıyla çeşitli düzenlemeler olmuştur. Şeffaflığın hayata geçirilmesi ve sürdürülmesi, kamuda yönetimin etkinleştirilmesi ve kamu kurum ve kuruluşlarının tecrübe ve fikirlerinden faydalanmak için 9.7.2001 tarihli ve 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmıştır. Daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından 12.1.2002 tarihinde Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı kabul edilmiştir (DPT, 2007: 17). 3628 sayılı Mal Bildirim Kanunu’nda rüşvet ve yolsuzluğun önlenmesi için kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurların mal bildiriminde bulunmaları öngörülerek şeffaflık için ciddi bir adım daha atılmıştır. Saydamlığı sağlamaya ilişkin temel düzenlemelerden birisi de 2004 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’dur. Bu kanunla demokratik yönetimin ve şeffaflığın temeli olan eşitlik, tarafsız davranma ve açıklık ilkelerine paralel olarak vatandaşların bilgi edinebilme haklarını kullanmaları yönünde usul ve açıklamalara yer verilmiştir. TBMM’nin Genel Kurul görüşmelerinin devlet kanalı olan TRT’den ve resmi internet sitelerinden izlenebilir yapılması düzenleme ile ilgili pozitif örnek olarak verilebilir.

Saydamlığın önemli bir boyutu olan mali saydamlığın sağlanması bağlamında Türkiye’de 10.12.2003’te kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunu da yönetim açısından önemli bir yer teşkil etmektedir. Türkiye’de yapılan reform çalışmaları neticesinde mali çerçevede ilerlemelere neden olduğu görülmektedir.

Türkiye’de özellikle 2000’li yıllardan itibaren yapılan yapısal nitelikteki reformların mali alanda önemli ilerlemeler kaydedildiğini göstermektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı mali alanda yapılan en geniş reform olarak değerlendirilmektedir. Bu plan çerçevesinde oluşturulan heyetin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda birçok eksiklik belirlenmiş ve bildirilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 206). Sistemin saydamlığı ve hesap verebilirliği çerçevesinde etik davranılması gerekliliği göz ardı edilemezdir. Bu gereklilik doğrultusunda Türkiye’de 2004 yılında, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile düzenlemeye gidilmiştir. 5176 sayılı kanunun amacı kamuda çalışanların etik davranış; saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi ilkelerini belirleyerek uygulanmasını sağlamaktır (Palabıyık, 2004: 66).

4.5. ETKİNLİK, VERİMLİLİK VE EŞİTLİK

Türkiye’nin kamusal alanda en çok yaşamakta olduğu sorunlardan biri de yapılan işlemlerin ve uygulamaların bittikten sonra değerlendirmeye tabi tutulmaması yani denetlenmemesidir. Teknik bakımdan etkinliği, “yetkin kamu bürokrasisi tarafından kamusal kaynakların hizmetlerin görülmesi ve öncelikli kamusal taleplerin karşılanması amacıyla verimli kullanılması” olarak tanımlamak mümkündür (Palabıyık, 2004: 66).

Etkinliğin önemi, uzun dönemde belirlenen vizyonun korunması, teknik donanım ve insanların kaygılarına karşılık olarak duyarlı bir geri dönüşümün gerçekleşmesini bekleme ve bu kaygılara çözüm aranmasına ortam sağlayan bir yapıda olmasından gelmektedir (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 55). Etkin olmakla birlikte bu etkinliğin geri dönüşümünün olumlu olmasını verimlilik olarak tanımlamak mümkündür.

Türk kamu yönetiminde “performans” kavramı yeni girmekte olan bir kavramdır. Etkinliğin ve verimliliğin az olması, Türk kamu yönetiminde alternatif arayışına neden olmuştur. Kamuda performans yönetimi, etkinliği ve verimliliği yükselten bir çözüm olarak kabul görmüştür (Ateş ve Çetin, 2004: 260).

Türkiye’de yürürlüğe konan bazı kanunlarda da performans denetimine yer verilmiştir. Örnek verecek olursak; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu idarelerini performansa dayalı bütçe hazırlamakla sorumlu kılmıştır (Madde 8). Kurum yöneticilerini, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedeflerine uygun bir biçimde yönetmek konusunda görevlendirilmiştir (Madde 11). Sayıştay da kamu kurum ve kuruluşlarında performans denetimi yapmak üzere sorumlu kılınmıştır (Madde 68).

10.7.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda; büyükşehir belediye başkanı, personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlendirilmiştir (Madde 18). 7.12.2004 tarihinde kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu’nda ise belediyelerde performans yönetimine geçilmesi kabul edilmiş ve belediye organlarına bu bağlamda bazı görevler verilmiştir.

Eşitlik ilkesi ise yine vatandaş odaklı olup, tüm vatandaşların sahip oldukları refah düzeylerinin seviyesini korurken ayrıca geliştirmeyi ve bu konuda fırsat eşitliğinin yaratılmasının gerekliliğini ifade eder (Tortop vd., 2007: 565). Aynı zamanda kişilerin ırk, din, dil, cinsiyet dibi özelliklerle tarafsız ve adilane yaşayabilmesini ifade eder.

4.6. STRATEJİK VİZYON

Belirlenmiş bir amaca ulaşmak için izlenen yol anlamına gelen stratejik vizyon, idarelerde kullanılmaya başladığı anlamıyla kamunun önemli görevlerini ve işlevlerini içeren, hedef ve amaç kazandıran çok boyutlu bir kavram olarak ifade edilir (Aşgın, 2006: 8).

Dünyadaki eğilimlerle de uyumlu olarak kamu yönetimimizde stratejik düşünce ve stratejik yönetim yaklaşımına doğru önemli adımlar atılmaya başlanmıştır (Yılmaz, 2003: 76-78). İdarelerin stratejileri ve politikaları, kurum içi ve dışı, ilgili tüm tarafları kapsayacak bir yaklaşım içinde yönetim ilkeleri doğrultusunda oluşturulması gerekmektedir (Çelik, 2011: 12-13).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabulüyle kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısı da oluşturulmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu idarelerini stratejik plan hazırlamakla görevlendirmektedir (Madde 9). Yine bu kanun kurum yöneticilerini, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutmaktadır (Madde 11).

5. YÖNETİŞİME YÖNELİK FARKLI BAKIŞ AÇILARI

Yönetişim hem küresel, bölgesel, ulusal ve yerel alanları kapsayan hem de ekonomik, yönetsel, siyasal, çevresel ve kültürel boyutları olan bir kavramdır. Dolayısıyla yönetime bakış açıları da çok geniş bir yelpazede toplanmıştır.

Yönetişim, hükümetlerin alacakları kararların yurttaşlar, sivil toplum kuruluşları ve siyasal kadroların geniş katılımı ile müştereken alındığı ve uygulamaların izlenerek denetlenebildiği bir ortama ihtiyaç gösterir. Küresel düzeyde yönetim ise, ulus devletler, sivil toplum hareketleri, uluslararası piyasalar, uluslararası örgüt ve kuruluşların ortaklaşa karar alıp uyguladıkları ve uygulamayı izleyip denetledikleri bir çerçeve içinde gelişir (Uzel, 2006: 23).

Yönetişim hakkındaki teorik çalışmaların büyük bir kısmı iktidarın kullanım biçimini veya egemenlik yapısını düşünmekten ve irdelemekten ziyade genel olarak toplumu yönetmenin en etkin ve verimli yollarını aramaya çalışmaktadır. Bu çerçevede yönetim, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası aktörler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlanmakta ve bunlar arasındaki yeni etkileşimsel ilişkilerin gelişimini kavramsallaştırmada kullanılmaktadır. Bunun anlamı, yönetimin sadece devlet tarafından yürütülen bir süreç olmadığı, bu süreç

özel sektör ve sivil toplumun dahil edilmesi gerektiğidir (Uzel, 2006: 24). Bu anlayışı benimseyenler katılımcılık vurgusuyla tepeden inmece yönetim anlayışını demode kılan, çağın yönetim anlayışı olarak değerlendirmektedir (Zengin, 2011: 184).

Yönetişime ilişkin olumlayıcı yaklaşımların toplamının türevi kabul edebileceğimiz aynı zamanda eleştirel bakışlara da ılımlı başka bir yaklaşımda vardır. Zengin bu durumu şöyle ifade etmiştir (2011: 184):

“Çoğunlukla siyaset bilimcilerden ve kamu yönetimcilerden oluşan bu kesim, yeni bir yönetim imkanı olarak yönetişimi değerlendirmekte ve olumlamaktadır. Kurulu olan toplumsal düzenin fanatik savunuculuğunu yapmayıp biraz daha eleştirel bir yerde durmaya çalışan bu kesime göre yönetişim, hiyerarşiden uzak olarak farklılara ve farklılıklara da yer veren, ayrıcalıkların olmadığı, demokratik bir anlayışla iletişime olanak tanıyan bir yönetim düzenidir.”

Yönetişime egemenlik bakımından yaklaşılarsa yönetişimi, küresel kapitalizmin başat güçleri olan uluslararası kuruluşların daha fazla hegemonyası altına girmesine ve bunların ulusal siyasetleri daha fazla belirlemesine verilen “şık” bir ad olarak nitelendirilmektedir (Zabcı, 2002: 152). Hatta yönetişimin ne bir yönetim üslubu ne de bir katılım-müzakere süreci olmadığı, kumu kudretinin doğrudan sermayeye teslim edildiği bir iktidar tipi olduğunu söylenmektedir (Güler, 2003: 113). Hatta yolsuzlukla mücadele, ekonomik yönetim gibi alanlarda yönetişim ilkeleriyle kullanılan dil muhalefet ve iktidarı yaklaştırmakta, sorunların gözden kaçırılmasına sebep olmaktadır (Haspolat ve Yıldırım, 2016: 174). Yönetişim ile 21. yüzyılın neoliberal katılımcılık modeli formülüyle, karar mekanizmalarına katılma sürecinde özel sektöre açmış olduğu sandalye ile kamu olanaklarının özel sektöre bırakıldığını iddia etmektedirler (Güler, 2003: 96). Siyasi alan açısından bunun en önemli sonucu, ulusal egemenliğin gerilemesidir. Ulusal egemenliğin gerilemesi, devletin düzenleyici işlevlerinden vazgeçildiği anlamına gelmez. Tersine, özellikle iletişim, enerji, tarım gibi yaşamsal önemdeki sektörlerde kamunun düzenleme işlevinin vazgeçilmez olarak kabul edilmektedir. Ancak, kamunun ya da devletin bu düzenleyici işlevleri, ancak ve ancak DB ve IMF'nin himayesinde hatta doğrudan kontrol alanı içinde gerçekleşmektedir. Bu kontrol alanını kurmanın en kestirme yolu ise, özerk kurullar ya da başka bir adıyla “üst kurullar” oluşturmaktır. Özerk kurulların kurulmasındaki amaç, ekonomi ve siyaseti birbirinden ayırmak gibi temelsiz bir gerekçeye dayandırılmaktadır. Bunlar seçilmiş değil atanmış organlardır

siyasal istikrarsızlık ya da sürekli yenilenen seçimler yoluyla bu kurulların el değiştirmesi kolay olmayacak, böylece belirlenen politikaları uygulayacak sürekli bir teknokrat kadro elde hazır olacaktır. Böylece, uluslararası sermayenin uzun dönemli çıkarları güvence altına alınacaktır (Zabcı, 2002: 158).

6. DEVLET YÖNETİMİNDE DÖNÜŞÜM SÜRECİ VE ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Günümüzde devletlerin çok yönlü dönüşüm süreci, yönetimi meşru ve yapılabilir kılan koşulları aşındırmakta, bu aşındırma süreci ise yönetimi ortadan kaldırmaya da yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ayrıca bu süreçte devlet giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere yanıt vermekte zorlanmaktadır (Özer, 2006: 59). 21. yüzyılla birlikte yönetim anlayışı oldukça geniş bir değişimle karşılaşmış olup, merkeziyetçilik, üniter yapı, katı bürokrasi gibi kavramlar yerini yerelleşmeye ve esnekliğe bırakmıştır (Özer, 2006: 63).

1980'lerin başında hakim olan kamu yönetimi (public administration) anlayışının yerini kamu işletimi (public management) almış, 1990'ların sonunda da kamu yönetimi (public governance) anlayışı bunların yerini almıştır (Güler, 2003: 100).

Ekonomik ve siyasal liberal söylemin etkisiyle ortaya çıkan siyaset ve yönetimin devlette iki farklı alan olup olmadığı tartışması Woodrow Wilson'dan başlayarak devam etmiştir. 1900'lü yıllarda etkili olan liberal devlet biçiminin bir gereği olarak ekonomik süreçlere devletin doğrudan müdahalesinin önü kesilerek, devletin rolü ekonomik faaliyetlerin yasal çerçevesini düzenleme ile sınırlandırılmıştır. Çünkü üretim ve ürünlerin dağıtımındaki ilişkinin devlet eliyle değil, piyasa mekanizması ile etkinliğe ulaşacağı savunulmuştur. Devletin bu sınırlı rolü gereğince, kamu yönetiminde siyaset/yönetim ikilemi egemen bir söylem haline gelmiş, siyaset dışı bir devlet aygıtının yönetim ilkelerine göre işleminin yolunun açılacağı öngörülmüştür (Güzelsarı, 2004: 2). ABD'de Woodrow Wilson'un tezlerinden doğan geleneksel kamu yönetimi siyaset/yönetim arasında ayırım yapma eğilimi 1950'lere kadar sürdürmüştür.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan ve 1960'lı yılların ortalarına kadar süren yeni gelişme aşaması “tekelci kapitalist düzenleme” ve “fordizm” dönemi olarak da adlandırılan sosyal/refah devleti dönemidir. Bu dönemde devlet, gelir kaynaklarını ve toplumsal yaşamın diğer alanlarını düzenleyerek üretim ve talep dengesini kurmak zorunda kalmış; bu sebeple sadece ekonomik süreçlerin düzenleyicisi değil, ayrıca bu süreçlerin bir parçası olarak da kabul edilmiştir (Güzelsarı, 2004: 2). Savaş sonrası yıkılan Avrupa'nın hem ekonomik hem sosyal olarak inşasının devlet gücü olmadan yapılması mümkün değildi. Dolayısıyla siyaset yönetim ayrımı ile devleti ekonomik sürecin dışına iten anlayış terk edilerek devletin bizzat rol üstlendiği tekelci kapitalist düzenleme biçimleri ile refah devleti anlayışı ortaya çıkmıştır.

Refah devleti ölçek ekonomilerine dayalı bir üretim mekanizması öngörmektedir. Merkezi ve bürokratik yapıya sahip olan bu devletler aynı zamanda vatandaşlara yönelik geniş sosyal politikalar uygulamıştır. Fakat bu üretim biçiminde kar hadleri azalınca değişime gidilmiştir. Çeşitliliğe dayalı, parçalı ve esnek üretim modeline geçilmiştir. Devlet yapıları ise bu üretim biçimine uygun olarak yerelleşmeye yönelik politikalar uygulamaya başlamıştır (Zengin, 2005: 47). 1970'lerde patlak veren krizle birlikte refah devleti ve sosyal devlet uygulamaları eleştiriye maruz kalmıştır. Fordist üretim tarzının hakim olduğu refah devleti yerini postfordist ekonomik temele dayanan neoliberal devlet modeline bırakmıştır.

Bürokrasinin verimsizliğe, kırtasiyeciliğe ve merkeziyetçiliğe neden olduğu, yöneticilerin risk almasını önleyerek, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını engellediği iddia edilmekte ve antidemokratik bir yapı olmakla eleştirilmiştir (Hughes, 2014: 124). 1970 ve 1980'li yıllar neoliberal politikaların uygulanmasının hız kazandığı yıllar olmuştur (Levent, 2016: 19). Minimal, rekabetçi devlet yapısı oluşturmak hedeflenmiştir. Neoliberal politikalar küreselleşme ve yerelleşme dalgalarını beraberinde getirmiştir.

1990'lı yıllarda ise küresel ölçekte devletler, özel sektöre ait yöntemleri benimseyip, özelleştirme ve deregülasyon ile devletin küçülmesini hedeflemiştir. Küçülen bu yapının ise şirket gibi yönetilebileceği öngörülmüştür. Kamu yönetimine dair temel problem devletin “ne” yapmasından ziyade “nasıl” çalışması gerektiğine

odaklanmıştır (Osborne ve Gaebler, 1993: 76-77). Osborne ve Gaebler kamu yönetiminde sorunların birçoğunun sebebinin yanlış yönetim olduğunu ve kamu yönetiminde girişimcilik modeli uygulanarak bu sorunların üstesinden gelinebileceğini öne sürmektedirler. Bu doğrultuda kamunun olabildiğince özelleştirilip, kamuda rekabet ilkesinin ön plana çıkarılması gerekmektedir (1993: 82-83).

Bell devleti dönüşüme zorlayan sebebi “Devlet küçük problemler için oldukça büyük kalırken, büyük sorunlar için ise oldukça küçük kalmaktadır.” diyerek özetlemiştir (Bell, 1998, akt., Yaman, 2015: 112). Bu doğrultuda devletin girişimci model çerçevesinde yeniden yapılandırılması ile bürokratik devlet anlayışı geri plana itilmiştir. Devlet Osborne ve Gaebler’in nitelendirmesiyle “Kürek çekmekten çok, dümen tutmak” (1993: 19-20) görevini üstlenmeye başlamıştır.

Fakat neoliberal politikaların olumsuz etkileri krizlerle kendini göstermiş ve neoliberal politikalar eleştiri ile karışmıştır. Siyasal, toplumsal ve ekonomik kurumlar arasındaki ilişkiler bütününün ihmal edildiği vurgulanarak, “devlet-özel sektör karşıtlığı” söyleminin yerine yönetim modeli altında “devlet-özel sektör-sivil toplum ortaklık ilişkileri” üzerinden bir söylem yükseldi (Güzelsarı, 2004: 11). Devlet hizmet sağlayıcısı olmaktan çok özel sektör, sivil toplum ve hükümet dışı kuruluşları işin içine katma görevini üstlenen, adeta organizatörlük yapmayı hedefleyen bir yapıya dönüşmüştür. Küreselleşme ile sınırların daraldığı gerçeği ve bilgi çağının getirmiş olduğu imkanlar sonucunda devletler yönetimlerini gözden geçirmek zorunda kalmışlardır. Devletlerin aşırı kuralcı yapısı demokrasiye ve vatandaşların kendi kendilerini temsil edilebilmelerine olumsuz bir biçimde yansıdığı için yerel birimlerin önemi artmıştır (Demir,2014: 168).

6.1. KÜRESELLEŞME

Küreselleşme, 1980’lerden sonra ekonomik, teknolojik, toplumsal ve siyasal alanlar başta olmak üzere, yaşamın tüm alanlarında etkisini göstermiş olup, genel olarak, piyasaların liberalizasyonuna ilişkin politika ve eğilimleri ifade etmektedir (Özel ve Eren, 2008:3). Ayrıca küreselleşme ekonomik, toplumsal, siyasal, kültürel boyutları olan bir kavramdır. Bununla birlikte birçok küreselleşme tanımı

sermayenin uluslararasılaşması ve dünyanın tek bir pazar olmasına vurgu yapmaktadır.

Küreselleşme ile gelen mal ve hizmet mübadelesi, ülkesel ve mekansal iş bölümünü artırmış ve coğrafi farklılaşmanın minimize edildiği, teknolojik avantajların kullanılarak rekabet ortamına girilen bir ortam oluşmuştur (Harvey, 2008: 57).

Küreselleşme küresel üretim sürecinin oluşmasıyla yakından ilgilidir. Haberleşme ve ulaşım maliyetlerinin ucuzlaması, uluslararası Keynesyen sistemin yıkılması ve sabit kur sisteminden esnek kur sistemine geçilmesi, çevre ülkelerinin borçlarını ödeyebilmek için ithal ikameci politikalarla ihracata dayalı sanayileşme modeline yönlendirilmeleri, çok uluslu şirketler ve dünyada artan rolleri, iki kutuplu dünyadan tek kutuplu dünyaya evrilme gibi sebeplerle küresel üretim süreci gelişmiştir (Dikmen, 2011: 221).

Küreselleşmenin bir diğer etkisi de yeni yönetim anlayışlarının doğmasına temel oluşturmasıdır. Yeni yönetim anlayışı tüm organizasyonlar için uygulanabilecek ilke ve değerleri içermekte, kamu ve özel sektörün yönetim anlayışındaki farklılıklar, dünyadaki gelişmeler karşısında büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır (Özer, 2005: 345). Küreselleşmenin hızlandırdığı rekabet olgusu özellikle kamu kuruluşlarında uygulanan politikalarda değişimlere yol açmıştır. Özellikle bu değişimlerde özel sektörde uygulanan politikalar etkili olmuş ve kamu yönetiminin dönüşümünde işletme teknikleri kullanılmaya başlanmıştır.

Küreselleşme tartışmalarının açıklığa kavuşturulması bakımından belirtilmesi gereken en önemli olgu küreselleşmenin yeni bir süreç olmadığıdır. Kapitalizm yapısal olarak küresel bir sistemdir. Sanayi devrimiyle birlikte başlayan kapitalizmin küreselleşme süreci daha sonraki tarihsel dönemlerde de devam etmiştir (Sander, 2008: 152). 1980 sonrasında yaşanan ve küreselleşme olarak adlandırılan köklü değişim sürecinin ayırt edici özelliği ise, fordist birikim rejiminden postfordist birikim rejimine geçiş ve kapitalizmin küreselleşmesinin en üst aşamaya gelmesidir.

Küreselleşme bilgi ve iletişim teknolojileri ile sınırları aşarak geçişken bir yapıya dönüşen, ulus ötesi faaliyetlerin ortaya çıkarak yaygınlaştığı ve bu faaliyetlerin siyasal ve toplumsal alana sirayet ettiği bir dünya ortaya çıkarmıştır.

Karmaşıklıaşan toplumlarda hem sorunlar ulus aşırılaşımıştır, hem de karar alıcılara iletilen talepler büyük ölçüde çeşitlenmiştir. Devletlerin böyle toplumların sorunlarını çözmekte tek başlarına yetersiz kalacakları, böylesi bir dünyada tüm aktörlerin ulusal ve uluslararası düzlemde birbirlerine daha fazla bağımlı ve iç içe geçmiş olduğu düşünölmektedir.

6.2. FORDİZM

Devlet yapıları ve uygulanan politikalar, ekonomik yapıda hakim olan üretim sistemleriyle oldukça yakın bir ilişkiye sahiptir. Fordizm hem kitle üretimi olarak adlandırılan bir yönetim modelini hem de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra izlenen sermaye birikim rejimini anlatmaktadır. 1929 Ekonomik Bunalımı'yla birlikte kapitalizmin yeniden yapılanma sürecinde emek verimliliğı önemini korumuş ve birikim rejiminin lokomotifi olmuştur. 1929 bunalımından çıkış için gerçekleştirilen yeniden yapılanma sırasında, bir üretim yöntemi olan fordizm, Keynesyen ekonomi politikalarıyla ve sosyal devlet anlayışıyla desteklenerek bir sermaye birikim rejimi haline getirilmiştir.

Fordizmin esas olarak olgunlaşıp yerleşik bir birikim rejimine dönüşmesi 1945-1975 yılları arasında gerçekleşmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında ekonomide canlılık dönemi yaşanmış; özellikle otomobil, gemi yapımı, ulaştırma teçhizatı, çelik, petrokimya, lastik, elektrikli tüketici malları ve inşaat, iktisadi büyümenin motor güçleri olmuşlardır (Harvey, 1997: 152). Savaş sonrası dönemde Keynesyen politikalar etkin bir şekilde uygulanmış ve devlet müdahalesi ekonomide etkili bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. Bürokratik-teknik rasyonalite ilkelerince yönetilen devlet müdahaleciliğı ve sisteme tutarlılığını veren politik güç biçimlenmesi, özel çıkar grupları arasında bir denge aracılığıyla kaynaştırılan bir kitlesel ekonomik demokrasi fikrine yaslanmıştır. Sermayenin yeniden yapılandırılması için Keynesyen politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Fordist üretim biçimi; kitlesel talebi içerdiği için Keynesyen politikaların olduğu durumda ayakta kalabilir. Eraydın'a göre, bu sistem tüketici kapitalizmin yarattığı tüketim kuvvetleri ile ayakta dururken, Fordist üretimin egemen olduğu ölkelerde refah devleti türü bir kalkınma politikasının başlatılarak bu tür üretimin koşulları sağlanmıştır (1992: 16). Bu bağlamda, II.

Dünya Savaşı sonrası için, kapitalizmin değişen doğası, ekonomik müdahaleciliğin yüksekliği ve sosyal devletin doğuşudur.

Fordist üretim sisteminin ürettiği yığın üretim ve yığın tüketim ile montaj hattı paradoksları olmak üzere iki temel sorunu vardır. Daha önce siparişe göre üretilen ürün sistemi yerine müşterisi belli olmayan ürünler yığın olarak üretilmiştir. Ölçek ekonomileri sistemiyle gittikçe artan ve üretim arttıkça bir noktaya kadar maliyeti düşen sistem içerisinde arz fazlası ortaya çıkmıştır (Dikmen, 2011: 130-131). 1929 Ekonomik Bunalımı'nın temelinde yatan sorun da budur. Keynes buna çare olarak çukur açtırın, çukur kapattırın, insanlara para verin ve tüketimi kısıktırın şeklinde öneri getiriyordu.

Dikmen, II. Dünya Savaşı'nı 1929 Ekonomik Bunalımı'nı aşma çabaları içinde ortaya çıkmış evrensel bir cinnet hali olarak tanımlıyor. Çünkü tüketimin artırılması için gerekli olan tam istihdam faşist diktatörlükler yoluyla düşük ücret politikaları ve sermayenin korunmasıyla sağlanmıştır. Aynı zaman da oluşan savaş ekonomisiyle üretim canlı tutulmuştur. Refah devleti modeliyle de hane halkının üretimi canlı tutulmaya çalışılmıştır (Dikmen, 2011: 133). II. Dünya Savaşı sonrası yaşanan ekonomik canlanma 1970'lerin ikinci yarısında hız kesmiştir. Fordist üretim sistemi, kar oranlarındaki artışın durduğu, hatta azalmaya başladığı noktada kendi krizini onaylamış; sistemin teknik ve yönetsel bileşenleri yeniden sorgulanmaya başlanmıştır (Belek, 2004: 27).

6.3. POSTFORDİZM

Fordist üretimin katı, merkeziyetçi yapısı devletteki idari yapıya da yansımış olup, devlet idarelerinde bürokratik ve hiyerarşik bir düzene ortam sağlamıştır. Bu durum yerel yönetimlerin aleyhine olmuş, yerel yönetimler idari ve mali özerkliğe ulaşamamışlardır (Aydınlı, 2004: 3-4). Buna karşılık 1970'lerdeki krizlerle beraber yerelleşmeye gidildiği görülmektedir. Nasıl fordizm devlet yönetiminde merkeziyetçiliğe altyapı hazırladıysa, postfordizm de yerelleşmeye zemin hazırlamıştır.

Fordizmden postfordizme geçiş sürecinde üretim süreçlerinde de bir takım değişimler yaşanmıştır. Fordist üretim sisteminin katı ve değişmez olma özelliğine

karşın, teknolojik devrim ile birlikte “*esnek üretim*” kavramı tanımlanmıştır. Standart ve büyük ölçekli üretim yerini, düşük ölçekli üretime bırakmıştır. Ayrıca çeşitlilik ve talebi dikkate alma üretim sürecinin önemli parçaları haline gelmiştir. Talebi değişken olan, yüksek çeşitlilikte üretim ön plana çıkmıştır. Yeni teknolojilerle esneklik ve verimlilik sağlanmıştır (Aydınlı, 2004: 5).

Fordizm, devlette planlı bir karma ekonomik sisteme dayanmakta olup sosyal devlet ve istikrarlı bir sistem arayışı öngörmekteydi. Postfordizm ise tamamen kaotik bir ortam öngörmektedir. Dolayısıyla istikrarın yerini istikrarsızlık, kuralların yerini kuralsızlaştırma ve planlamanın yerini de düzenlemelerin alması söz konusudur (Şahin, 1999: 662).

Sosyal devlet döneminde devletin ekonomiye planlı müdahalesi söz konusuydu. Devlet, emek ve sermaye arasında uzlaşmacı bir görev üstlenmişti. Sosyal devlet toplumsal dengesizlikleri ve çekişmeleri ortadan kaldıracak, yeniden bölümüm ve birikim sağlayacak rolüyle aynı zamanda meşruiyet kaynağı olarak da görülmekteydi (Şaylan, 2006: 102). Sosyal devletin krizi ile birlikte devletin bu işlevleri ve müdahale alanı daralmıştır. Böylelikle sermaye karşısında etkinliğini yitiren devlet, düzenleyici konuma indirgenmiştir. Şahin’in de belirttiği gibi; devlet örgütlü emek ve sermaye arasında uzlaşma sağlama rolünden vazgeçerek toplumu oluşturan tüm aktörlerin serbest piyasa ekonomisi içerisinde bir dengeye ulaşacağını varsayarak ekonomik ve toplumsal yaşamdan geri çekilmiş, sosyal devlet anlayışı erozyona uğramıştır (Şahin, 1999: 662).

6.4. NEOLİBERALİZM

Neoliberalizm siyasi ve ekonomik anlamda yeni bir paradigma değişimi olarak sunulmaktadır. Bu değişimle birlikte devlet-piyasa ilişkisi yeniden ele alınmakta ve devletin piyasaya müdahale yetkisini kısıtlamayı öngörmektedir. Devlete biçilen rol devletin ekonomik teorisi çerçevesinde, geleneksel hizmetlerden başka, eğitim ve sağlık gibi alanları da kapsar biçimde algılandığı vurgulanmaktadır (Erdoğan, 1998: 14).

Neoliberalizmin gelişim sürecini ve yarattığı dönüşümü Güzelsarı şu şekilde açıklamaktadır (2004: 1):

“Gelişmiş kapitalist ülkelerde Keynesci ekonomik politikalar ve refah devleti anlayışına, az gelişmiş ülkelerde ise ulusal kalkınmacı devlet politikalarına ve bunları uygulayan kurumlara karşı bir cephe açılmış ve neoliberalizm, dünya çapında yeni bir siyasal ve ideolojik hegemonyanın kuruluşuna yönelmiştir. Kapitalist ilişkilerin dünya ölçeğinde giderek daha fazla belirleyici hale geldiği bu aşamada, devlet yönetimi de bu değişime uygun bir yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu yeniden yapılanma sürecinde ekonomik ilişkiler, siyasal ve ideolojik ilişkilerle desteklenmekte ve bu durumda devletin rolü de dönüşüme uğramaktadır.”

Yönetişim kavramı, sivil toplum kuruluşlarının sosyal devleti ikame etmesi doğrultusundaki bir anlayıştan hareketle, sivil toplum kuruluşlarına belirli toplumsal hizmetleri yerine getirme görevini yüklemektedir. Demokrasiye ilişkin olarak sayılan hukuk devleti, insan hakları, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik gibi niteliklerin de bütünüyle neoliberalizmle organik ilişki içinde tanımlanmaktadır. Bu nedenle, yönetimle neoliberalizm arasındaki bağlantının rastlantısal ya da konjonktürel değil, organik bir bağ olduğu savunulmaktadır (Ataay, 2006: 128). Neoliberalizmin düzenleyici devlet modeli, yönetimle arasındaki bağın organik bir bağ olduğunu ispatlamaktadır (Ataay, 2006: 128).

1980’lerden bu yana, devletin müdahale gücünü zayıflatan neoliberalizm 1990’ların ortalarından itibaren düzenin kendini yeniden kurması sürecinde devlete yönelik söylemlerini değiştirmiştir. Neoliberalizmin kendine özgü devlet projesi “yönetişim modeli” üzerine inşa edilmektedir. Bu model ile yeni bir düzenleme projesinin geliştirilmesi ve uygulanması sürecini başlatıldığı belirtilmektedir (Güzelsarı, 2004: 9).

Neoliberalizmin devlete karşı geliştirdiği söylemin temel çıkış noktası, piyasaya koşulsuz öncelik ve sınırsız güvendir. Neoliberalizm, toplumsal kaynakların en verimli şekilde kullanılması ve toplumsal çıkarların maksimum düzeyde gerçekleşmesi için verilecek bütün kararları piyasa işleyişinin belirlemesi gerektiğini iddia eder. Piyasaya ilişkin bu düzenleme devletin faaliyet alanını kısıtlamamaktadır. Düzenleyici devlet modelinde devletin piyasa düzenine müdahale etmemesi kural olmakla beraber, istisnai olarak bu mekanizma içinde vatandaşların karşılanamayan bazı ortak ihtiyaçlarının devlet tarafından karşılanması uygun görülmektedir.

Düzenleyici devletin asıl ayırt edici yönü, minimal devlet modeli çerçevesinde devletin ekonomiye yönelik müdahaleleri iyice sınırlandırıldıktan ve piyasa modelinin egemenliği kurulduktan sonra, piyasaların düzenlenmesi

gereksiniminin ortaya çıkması karşısında devletin bu görevi daha başarılı bir biçimde yerine getirebilmesi için yönetim mekanizmasına başvurulması olmaktadır (Ataay, 2006: 129). Yönetişim bu yaklaşımın temel alındığı ve bu varsayımların yolunu açan bir araç olarak ortaya çıkmaktadır. Yönetişim devletin piyasada veya yönetimin tüm alanlarında tek başına karar verici durumundan uzaklaştırılmasını sağlayarak neoliberalizmin bu varsayımlarının gerçekleşmesini sağlamaktadır.

Yönetişim ve neoliberal politikalar karşılıklı bağımlılık içindedir. Yönetişim, ekonomiden, siyasete yönetsel anlamda neoliberalizmin hedefleriyle aynı hedef doğrultusunda hareket etmektedir. Yönetişim, neoliberal politikalara uygun hareket ederek, kamu yönetiminde özelleştirme ve piyasalaşma gibi uygulamaları gündeme getirmektedir. Aslında bu model neoliberalizmin bir şekilde yapamadığı veya tıkanıdığı noktalarda uygulamaya konulmaktadır. Dolayısıyla yönetim, neoliberalizmin etkisi altında bir gelişim göstermektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM GELENEĞİ: OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE

Günümüz anlamıyla yerel yönetim birimleri 19. yüzyıl sonlarında oluşturulmuştur. Osmanlı'da yerel yönetim kurumlarının ortaya çıkmasında batı özentiliği ve imparatorluk gücünü tekrar tesis etme amacı bulunduğu söylenebilir. Buna karşılık Osmanlı kentlerinde, ekonomik ve toplumsal yaşamın işleyişini düzenleyen kurumlar ve yapılar mevcuttur. Ayrıca toplumsal katılımın da loncalar, tarikatlar, din kurumları ve medreseler aracılığıyla sağlanmakta olduğunu söylemek gerekir (Ortaylı, 2000: 4-6).

19. yüzyılın ikinci yarısında kurulan belediyeler ilk olarak liman kentlerinde ortaya çıkmıştır. Osmanlı reform hareketleri kapsamında değerlendirilen bu yeni yönetim birimlerinin öncelikle liman kentlerinde kurulmasının nedeni, bu kentlerin Avrupalı devletlerin yatırımcılarının ekonomik faaliyetlerini yürütebilmeleri için önemli olmasıdır. Bu dönemde bu kentlerin büyük bir düzensizlik içinde olduğu, ciddi altyapı sorunları nedeniyle buralarda ekonomik ve ticari faaliyetlerin gelişmesinin olanaksız olduğu belirtilmektedir (Ortaylı, 2008: 345).

Tanzimat Fermanı kamu yönetimi açısından bir dönüm noktası olarak nitelenmektedir. Tanzimat'a kadar yerel hizmetlerin görülmesinde kadılık kurumu, vakıflar, ahi birlikleri ve tarafından sağlanmaktaydı. Tanzimat Dönemi ile birlikte yaşanan süreç yerel yönetimlere olan ihtiyacı gündeme getirmiştir. Bu ihtiyacın nedenleri arasında; kentlerin büyümeleri, dış dünyaya açılımın gerçekleşmesi, mali merkeziyetçiliğin yerleştirilmesi ihtiyacı, azınlık unsurlarının idari ve siyasi katılımının sağlanması, dış baskıların yoğunlaşması gibi nedenler gösterilebilir. Tanzimat ile birlikte Fransızların yerel yönetim anlayışından etkilenilerek 7 Kasım 1864 yılında Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe girmiş ve vilayet sistemine geçilmiştir. 19. yüzyılda yerel yönetimlerde yaşanan bu değişimin sebebi Batı ile etkileşimin artması, geleneksel kurumlarda sorunlar yaşanmaya başlanması ve Batı'nın ekonomi üzerindeki etkisidir (Yılmaz, 2007: 2).

Bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin İstanbul dışındaki uygulamalarının tarihi Vilayet Nizamnamesi'nin çıkmasından sonraya denk gelmektedir (Yayınoğlu, 2007: 59). Yine Vilayet Nizamnamesi ile gelen yerel yönetimlere yönelik yeniliklerden biri de il özel idarelerinin o dönemde vilayet düzenine geçilmesiyle oluşturulan ilk örneği olarak günümüz il genel meclisinin o dönemdeki karşılığı olan Meclisi Umumi'dir (Keleş, 2012: 159). Meclisi Umumi'nin seçiminde katılımcılık açısından hem olumlu hem de olumsuz karşılanabilir. Çünkü bu meclisin üyeleri her sancaktan seçilen dörder üye ve başkandan oluşmasına rağmen; başkan merkez tarafından atanıyordu (Keleş, 2012: 160).

1877 yılında Vilayet Belediye Yasası ve bu yasaya ek olarak Dersaadet Belediye Yasası çıkarılmış olup bu yasalar ile yine yerel yönetim birimlerinin en önemlilerinden olan belediyeler konusunda yenilikler getirilmiştir (Keleş, 2012: 159). Bu yeniliklerin başında artık her kent ve kasabada belediye örgütleri oluşturulması gelmektedir. Katılımcılık açısından önemli bir nokta olarak belediyeler içerisinde üyelerini halkın seçeceği belediye meclislerinin oluşması dikkat çekmektedir. Ancak belediye başkanı merkezi hükümet tarafından atanacaktır. Burada yönetişimin katılımcılık anlayışına uygun olarak belediye meclisi üyelerinin halk tarafından seçilmesi önemli olmasına karşın; belediye başkanının merkezi hükümetçe atanması katılımcılığın yeterli düzeyde olmadığını göstermektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin anayasal tarihçesinden bahsedebilmek adına öncelikle ilk anayasa olarak kabul edilen 1876 Kanun-i Esasi'ye değinmek gerekir. İlk anayasa kabul edilmesinin sebebi Türk anayasacılık tarihinde günümüz anayasal sürecine uyum sağlayan ilk anayasa olmasıdır (Ökmen ve Parlak, 2010: 142). Bu anayasanın yerel yönetimler açısından en önemli maddeleri 108-112. maddeleridir. Bu maddeler il yönetimleri ve yerel yönetim birimlerinin o dönemdeki yapısını içermektedir. Anayasanın 108, 109 ve 110. maddeleri illerin, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetileceği, vilayet, liva ve kaza merkezlerinde idare meclislerinin görev yapacağı ve meclislerin işlevleri ile ilgili düzenlemeleri kapsamaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 143). Burada göze çarpan yerel yönetimlerin birimler olarak algılanması ve il idarelerinin merkezi yönetim dışında yetki genişliği esası ile kendi başına işlem yapabilme gücüne kısmen de olsa sahip olmasıdır.

1876 Anayasası'ndaki, İstanbul (Dersaadet) ve taşrada kurulacak olan belediyelerin meclislerinin seçimle iş başına gelmesi ve bu seçilen meclisler tarafından belediyelerin yönetilmesi, demokrasi ve halkın yönetime katılmasının göstergesi olarak kabul edilebilir (Ünal, 2011: 244). Ancak 1876 Kanun-i Esasi yerel yönetimlerin gelişimi ve yönetişim açısından önemli ipuçları barındıran bir anayasa olarak nitelenememektedir. Her ne kadar demokratik eğilimler gösterilse de en basit örnek olarak belediye başkanlarının Osmanlı Dönemi'nde merkezin inisiyatifi doğrultusunda atanması, siyasi ve ekonomik sıkıntıları bulunan Osmanlı'nın yerelleşmekten uzak olduğunun göstergesi sayılabilir.

Osmanlı'dan sonra kurucu meclisin oluşturmuş olduğu 1921 Anayasası'nda 10. ve 21. maddeler arasında kalan kısımlarda vilayet, kaza, nahiye konusunda düzenlemeler içerdiği gözlemlenmektedir.

1921 Anayasası'nın, çok ayrıntılı bir düzenleme içermediği bilinilerek yerel yönetimlerle ilgili iki önemli değişikliği barındırması önemlidir. Bu değişikliklerden birincisi illere ve bucaklara "özerk" statünün verilmesi, ikinci olarak ilde TBMM'nin temsilcisi ve yetkilisi olarak valinin bulunmasıdır (Tortop vd., 2007: 397). O dönemde meclis hükümeti sisteminin uygulanması neticesinde bir yerel yönetim birimi TBMM'ye karşı sorumlu olup vali, ilde TBMM'nin temsilcisi konumundadır.

Sadece üç yıla yakın bir süre yürürlükte bulunan 1921 Anayasası'ndan sonra 1924 yılında yeni bir anayasa oluşturulmuştur. Bu anayasanın 1876 ve 1921 Anayasası'ndan farkı yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça yer vermemiş olmasıdır. 1921 Anayasası'nın daha ademi merkeziyetçi yapısına karşın daha 1924 Anayasası merkeziyetçi bir yapı çizmiştir. Fakat bu anayasa ile yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin varlığı ve yetki genişliği yine diğer anayasalarda olduğu gibi güvence altına alınmıştır (Tortop vd., 2007: 397-398). 1924 Anayasası'nın daha merkeziyetçi bir görünüm çizmesinde tek partili dönemin etkisi hissedilmektedir.

Çok partili döneme geçiş sürecinden sonra darbe ile yeni bir döneme giren Türkiye'de 1961 Anayasası ile yerel yönetimler yeniden düzenlemeye tabi tutulmuştur. 1961 Anayasası'nın 116. maddesi mahalli idareleri düzenler. Bu

maddede yer alan mahalli idarelerin seçimleri ile ilgili “halk tarafından seçilme” durumu halkın yönetime katılımının bir göstergesi olarak nitelenebilir. Yerel yönetimlerin “seçilmiş organlarının organlık sıfatının kazanılması ve kaybedilmesi ancak yargı yolu ile yapılır” şeklindeki düzenlemesi hukukun üstünlüğünün kabul edildiğine işaret sayılabilir. Bu düzenlemelerde o dönemde de henüz gündeme gelmeyen yönetim kavramının katılımcılık ve hukukun üstünlüğü açısından izler taşıdığı ve bu ilkelere uygunluğun söz konusu olduğu gözlemlenmiştir.

1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerinde yer almaktadır. İlk olarak Anayasa'nın 123. maddesi idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği karar altına alınmış ve ikinci fıkrası ile idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandırıldığı ifade edilmiştir (Tortop vd., 2007: 399). Burada yine hukukun üstünlüğü ön planda tutulmaktadır. Anayasanın 127. maddesinde ise açıkça mahalli idareler ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Bu maddede mahalli idarelerin 1961 Anayasası'nda olduğu gibi halk tarafından seçilmeleri öngörülmüştür. Yerinden yönetim ilkesi ışığında kuruluşları, görevleri ve yetkileri kanunla düzenlenmektedir. Burada hem hukukun üstünlüğü hem de yerindenlik ilkesi vurgulanmıştır. Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olması, merkezi idarenin yerel yönetimleri bir şekilde denetim altında tutmak istediğinin göstergesidir.

1982 Anayasası'nda temelde değişiklikler olmasa da yerel yönetim birimleri ile ilgili 2004 sonrası yeni düzenlemeler getirilmiştir. Kamu yönetimi reformu olarak nitelenen bu süreçte Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu değişmiştir.

Yerel yönetimlerin, Cumhuriyet sonrası yeni kurulan bir ülke olarak Türkiye'de ilk yıllar çok etkin bir seyir izlemediği görülmüştür. Yerel yönetimler konusunda en kapsamlı düzenleme Cumhuriyetin ilanından 7 yıl sonra yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur (Emini, 2009: 33). Bu kanunun merkeziyetçi bir eğilimin göstergesi olduğu özellikle dönem dönem dile getirilmiştir. Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalan yönetim anlayışı, merkeziyetçilik anlayışı olarak gösterilmektedir. Tek partili dönemde oluşturulan yasal çerçeve bu

merkeziyetçiliğin ürünleri olarak nitelenebilir. Çok partili döneme geçişle birlikte yönetim anlayışında da değişimler olmuş, toplumun ekonomik ve sosyal yapısındaki değişimler yönetimde yeni arayışlara yönlendirmiştir (Yılmaz, 2007: 3).

1980'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerde desantralizasyon (yerelleşme) sürecine girilmiştir. Bu kapsamda yerel yönetimlerde, hesap verebilir, beklentileri karşılayan, kabul edilebilir bir yapı oluşturma çerçevesinde yoğunlaşan çabalar, hizmet süreçlerine yurttaşların ve yerel aktörlerin dahil edilmesiyle yerel yönetim noktasında kalite geliştirmede önemli katkılar sağlamıştır (Ökmen ve Özer, 2007: 32).

2. YEREL YÖNETİMLER

TODAİE 1992 yılında yapmış olduğu yayında yerel yönetimleri, belli bir coğrafi alanda (köy, kent vb.) hayatlarını sürdürerek birlikte yaşamaları nedeniyle, toplulukların gerekli taleplerinin ve isteklerinin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulan ve talep edilen bu hizmetlerin sağlanabilmesi için örgütlenebilen, karar mercileri olarak ifade etmektedir. Bazı durumlarda da yürütme organları kanunlarca sınırları çizilmiş görev ve sorumluluklara, özel gelir, bütçe ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kamu tüzel kişileri şeklinde tanımlamaktadır (TODAİE, 1992: 1).

Ayrıca yerel yönetim, siyasi ve idari sorumluluklarının bir kısmının merkezi yönetimin dışında kalan bazı otoritelere yönetilmesidir (Eryılmaz, 2004, 67). Yerel yönetim kuruluşları ise, kanunlarca belirlenmiş sorumluluklara, özel bütçeye, gelirlere, personele, yerel topluluklarca seçilen karar ve yürütme organlarına ve yönetsel özerkliğe sahip olan kamu tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır. Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanılmasını gerçekleştirmek amacıyla yerel özelliklerin kamusal ihtiyaçların yerinde karşılanmasını öngören yerel idari ilkeyi, halkın yönetime katılımını merkezi yönetim düzeyine göre daha büyük seviyede sağladığı için, demokratik yönetim yönünden giderek yaygınlaşan bir değer ifade etmektedir (Köse, 2004: 5).

Yerel yönetimler temel olarak siyasi açıdan ve idari açıdan yerinden yönetimler şeklinde ayrılır. İdari açıdan yerinden yönetimler ise hizmet bakımından

ve coğrafi bakımdan yerinden yönetimler olmak üzere ayrılmaktadır (Nohutçu, 2012: 243).

2.1. SİYASİ AÇIDAN YERİNDEN YÖNETİM BİRİMLERİ

Siyasi açıdan yerinden yönetim birimlerine önceleri siyasal ademi merkezîyet ismi verilmekteydi. Daha çok federal devletlerde, anayasalarda ulusal kimliği bulunmayan, yerel kesimlerce tanınmış yarı özerk statü temelinde yükselen bir yönetim şeklidir. Bu birimler, devletine göre, federe devlet, state, eyalet, land, vb. gibi isimler kullanmaktadır (Keleş, 2012: 113).

Siyasi gücün merkezi idare ile mahalli yönetim bölümleri arasındaki paylaşımına siyasi yerinden yönetim denir. Siyasi yerinden yönetim sisteminde siyasi yetki merkezde birleşmemiş, farklı bölümler arasında bölüşülmüştür. Siyasi yerinden yönetim kuralıyla ortaya çıkan il, kanton ve eyalet gibi mahalli yönetim birimleri, egemenliğin bir unsuruna sahip bulunmaktadır. Mahalli yönetim bölümlerine yasama ve yürütme konularında yarı bağımsızlık verilmektedir. Fakat bunlar, ulusal hükümet karşısında ikinci derecedeki egemen bölümlerdir. Bu mahalli yönetim kısımların sorumlulukları federal anayasa tarafından düzenlenmektedir. Siyasi yerinden yönetim, federal devlet sistemini meydana getirmiştir. Federalizm, üniter devlet yapısından farklı ve onun tam tersi bir siyasi sistemi temsil eder. Üniter devlet yapısında, ülkede yaşayan insanlarla ulusal hükümet arasında yer edinen hakimiyet gücünü elinde bulunduran farklı yönetim kısımları bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle ile üniter devlette ulusal hükümetten farklı yönetim ünitelerine bırakılmış bir hakimiyet sahası bulunmamaktadır. Fakat bu devlet sistemi, ulusal hükümetin birçok devlet hizmetinin işleyebilmesini belediye gibi yerel yönetimlere ya da bölgesel kuruluşlara verilmesine engel olmamaktadır (Eryılmaz, 2004: 67).

Siyasi yerinden yönetim sisteminde, belediyeler ve köyler gibi yerel yönetimler de vardır. Ancak bunlar siyasi değil, idari yerinden yönetim gereksinimlerinden ortaya çıkmıştır. Bu durumda yerel yönetimler siyasi yerinden veya merkezden yönetim sistemlerine göre oluşan devletin ancak idari yapısı içerisinde yer edinebilir. Dolayısıyla siyasi yerinden yönetim, yerel yönetimlerden

çok devlet sistemlerini belirlemektedir. Türkiye’de siyasi açıdan yerel yönetim biçimi benimsenmemiştir.

2.2. İDARİ AÇIDAN YERİNDEN YÖNETİM BİRİMLERİ

İdari açıdan yerinden yönetimde, yerinden yönetim idareleri yasayla kuruldukları gibi bu idarenin yetki kapsamı da yine yasayla meydana çıkmıştır.

İdari yerinden yönetim, bütün ülkelerde uygulanmaktadır. Burada ulaşılmak istenen hedef, ademi merkeziyetçiliğin eksikliklerini yok etmek, halkın yönetime katılmasını sağlamak, yerel gereksinimlerle mahalli hizmetler arasında denge kurmak ve devlet hizmetlerindeki verimi ya da aktiviteyi çoğaltmaktadır. İdari yerinden yönetim, “işlevsel” (hizmet yönünden yerinden yönetim-hizmet ademi merkeziyeti) ve “coğrafi” (yer yönünden yerinden yönetim-mahalli ademi merkeziyet) olmak üzere iki farklı biçimde gerçekleşmektedir (Eryılmaz, 2004: 69).

Coğrafi ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasındaki temel fark; coğrafi açıdan yerinden yönetim kuruluşlarının belli bir yerdeki birçok kamu hizmetini yerine getirmesine karşın hizmet bakımından yerinden yönetimlerin tüm ülkede tek bir kamu hizmetini gerçekleştirmek üzere örgütlenmesidir. Ayrıca coğrafi bakımdan yerinden yönetim kuruluşları kişi topluluğu niteliğindeyken karar organları seçimle iş başına gelir. Buna karşın hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları mal topluluğu niteliğinde olup karar organları atama usulü ile oluşur (Nohutçu, 2012: 143).

2.2.1. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim

Hizmet yerinden yönetim birimleri eğitim, ekonomi, sanat, kültür gibi teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren hizmetleri yürütmek için devlet tüzel kişiliği ve coğrafi yerinden yönetim birimleri dışında örgütlenen tüzel kişilerdir. Kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak işleme kurulur (Nohutçu, 2012: 209). Kuruluşlarca işlevlerin daha rasyonel, çabuk ve verimli işleyebilmesi hedeflenmektedir. Nitekim hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticileri önemli oranda söz

sahibi olabilmekte; kendi yetenek ve çabalarını ortaya koyarak daha aktif bir hizmet yönetimi oluşturabilme olanağı kazanmaktadırlar (Eryılmaz, 2004: 70).

Hizmet yerinden yönetim nedeniyle burada iş yapan görevliler kendi inisiyatiflerini de kullanabildikleri için kendi kapasite ve çabalarını göstererek daha aktif ve verimli çalışmaktadırlar. Bu durum, merkezi yönetimin endişelerini yok etmeye yardımcı olmaktadır.

2.2.2. Coğrafi Bakımdan Yerinden Yönetim

Coğrafi yerinden yönetim, hizmet bakımından yerinden yönetimde olduğu gibi belli bir hizmetin değil, coğrafi bir alanın, bir yerin önem taşıdığı yönetim biçimidir. Bir bölgede yaşayan insanların, mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasını hedefler. Bir ülkenin coğrafi parçalarından birinde örgütlenen ve o bölgedeki mahalli gereksinimlerin karşılanması için organları seçilerek oluşturulan birimlerdir (Güler, 2010: 279).

3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

Türkiye’de hepsi Osmanlı döneminde ortaya çıkmış ve Cumhuriyet döneminde yeniden düzenlenmiş olan; il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç yerel yönetim türü vardır (Güler, 2010: 283).

1982 Anayasa’sının 127. maddesinde yerel yönetimleri ilgilendiren konular düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, “Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları, kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Bunun dışında 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yerel yönetimlerin gelir, gider ve faaliyet alanları ile hizmetlerinin nasıl yerine getirileceği düzenlenmiştir.

3.1. İL ÖZEL İDARESİ

İl özel idareleri 1864 yılında çıkarılan Teşkilî Vilayet Nizamnamesi ile ortaya çıkmıştır. Bu kanun ile vilayet sistemi benimsenmiştir. İllerde genel ve özel olmak üzere ikili bir yapıya gidilmiştir. 1870 yılında yerini İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'ne bırakmıştır (Gençoğlu, 2011: 35).

1876 Kanuni Esasi'de yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerinin benimsenmesine rağmen il özel idarelerinin tam anlamıyla mahalli idari birimine dönüşmesi 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati adlı geçici kanunla sağlanmıştır. Bu kanun İdare-i Umumiye-i Vilayet ve İdare-i Hususiye-i Vilayet olmak üzere iki kısmında düzenlenmiş ve İdare-i Umumiye-i Vilayet kısmı daha sonra kaldırılmıştır. İkinci kısmı ise yetmiş dört yıl yürürlükte kalmış olup yerini, il özel idarelerinin bugünkü haline aldığı 1987 yılında yürürlüğe konan 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na bırakmıştır (Sobacı, 2005: 35).

3 Mart 2004 tarihli İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı, TBMM'ye sunulmuştur. Kanunun gerekçesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ve adaylık konusuna dikkat çekilmiştir. Kanunun gerekçesinde yerel yönetimlerin güvenilir, açık ve saydam, hesap verme yükümlülüğü olan, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunabilen bir yapıya kavuşmaları gerektiği edilmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilen yasa, mecliste yeniden görüşülmüş ve değişiklik yapılarak kabul edilmiş ve 5302 sayılı Kanun olarak 4 Mart 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Ergün, 2006: 56-57).

İl özel idaresi, mahalli idarelerin en geniş alana sahip olan ve il niteliğinde anılan, idarenin coğrafi boyutu olarak etkin bir birimdir. İl özel idaresini diğer yerel yönetim birimlerinden ayıran özelliği olarak belediye ve köylerden daha geniş alanları kapsamasıdır (Eryılmaz, 2010: 139).

İl özel idarelerinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validir. İl özel idaresinin organlarından il genel meclisinin konumu ve sorumluluğu şöyle özetlenebilir. İl özel idaresinin karar organı konumundadır. Bu meclisin üyeleri o ildeki seçmenler tarafından seçimle göreve gelirler (Madde 9). Stratejik planları koordine etme ve karara bağlama konusunda yetkili birimdir. Yatırım ortaklıklarına karar verme yetkisi de il genel meclisinde bulunmaktadır.

İl özel idarelerinin bir diğerk organı il encümenidir. Üyeleri il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Bu organın üye seçimleri için halkın doğrudan katılımı söz konusu değildir. İl encümenliği stratejik planlama ile ilgili görüş bildirme hakkında sahiptir (Madde 26). İl encümenliği, il özel idarelerinin hukuki boyutunda yer alan bir organ olması açısından önemlidir.

İl özel idarelerinin en etkili organı validir ve vali tüzel kişiliğın temsilcisi konumundadır (Madde 29). Valinin görevleri arasında stratejik planlar ve performans planlarının hazırlanması ve sonuçlanması önemli bir yere sahiptir. Valinin, diğerk yerel yönetim birimleri, kalkınma ajansları ve merkezi hükümet arasında etkileşimi sağlayan bir yanı da bulunmaktadır. Valinin önerdiği konuların genel meclis gündemine alınma zorunluluğı vardır (Madde 13). Ayrıca en geç beş gün içerisinde kendisine gönderilmesi gereken kararlardan hukuka aykırı gördüklerini yeniden görüşölmek üzere, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek, genel meclise geri gönderebilir. Meclis kararıyla kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde yönetsel yargıya başvurabilir.

3.2. KÖY

Cumhuriyet öncesi dönemde köy ve bucak düzeyindeki yerleşme birimleri tımarlı sipahilerin denetimi altındaydı. Köylü toprağın sahibi değildi, yalnızca eker biçer yani rekabe hakkını elinde bulundururdu. Ürünün onda birini yöneticiye vermek zorundaydı. Gayrimüslimler bundan başka cizye adı verilen baş vergisi öderdi. Osmanlı klasik toprak sistemi gerilemeye başlayınca iltizam sistemi getirildi. Bu sistem iltizam yetkisine sahip olan mültezimlerin köylüler üzerinde uyguladıkları yoğun baskılar sebebiyle sorunlara yol açtı. 1858’de toprakta özel mülkiyet tanındı. Fakat mültezimler vergi toplamak için yürüttükleri baskı ile devlet gücünü de arkalarına alarak toprakların büyük bölümüne sahip oldular. Toplumsal ve kültürel yapı bakımından da köylerin geliştiğı söylenemez (Geray, 2011: 22-26).

Türkiye’nin idari yapısında köylerin oluşumu diğerk yerel yönetim birimlerinden farklı olarak Tanzimat Dönemi reformları ile değil ihtiyaçların doğal

sonucu olarak daha önceden ortaya çıkmışlardır. Köyler belediyelerde olduğu gibi belirli bir yerleşmenin yönetiminden sorumluyken belediyelerden farklı olarak kırsal bir içeriğe sahiptir (Güler, 2010: 296).

Köyler kırsal kesimin yerel yönetimlerdeki temsilcisidir. Köy, 422 sayılı Kanun çerçevesinde mevzuat düzleminde değerlendirilecektir. Köy Kanunu çok eski tarihli bir yapılanmayı kapsamaktadır. 1924 tarihinde ortaya çıkmış ve günümüze kadar çeşitli değişiklikler yapılarak gelmiştir. 422 sayılı Kanun'un 1. maddesinde köyün tanımı "nüfusu iki binden aşağı yurtlar" şeklinde yapılmaktadır. Köyün içeriği yine 422 sayılı Kanun'un 2. maddesinde "Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler." şeklinde ifade edilir. Köylerin iki türlü organı olup bu organlar köy muhtarı ve ihtiyar meclisidir. Organlar köy halkı tarafından doğrudan seçilirler. Köyün idari işlevleri bu organlar aracılığıyla yapılmaktadır.

Köyün organları köy yasasının 20. maddesinde belirtilmiştir. Her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar heyeti bulunacağı ifade edilmiştir. Köydeki bütün kadın ve erkek seçmenler köy derneğini oluşturur. Köy derneği muhtarı ve ihtiyar heyeti üyeleri olan azaları doğrudan seçme yetkisine sahiptir. Köy muhtarı ihtiyar heyetinin başıdır. 23. maddeye göre de köyün imamı ve başöğretmenin heyetin doğal üyesidir. Köy işlerinde söz söylemek, buyruk vermek ve buyruklarının gereğini yaptırmak muhtarın hakkıdır. Muhtar hem devlet hem de köy işlerini görür. Çıkarılan kanun ve hukuki metinleri köylüye duyurur (Keleş, 2012: 231-233). Merkez idarenin taşra temsilcisi gibi görev yapar.

Değişen kamu yönetimi anlayışıyla 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Kanunda çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Yerel yönetim birlikleri hakkındaki yeni yasa kapsamında köy birlikleri de tekrar düzenlenmiştir. Bu kapsamda köy birliklerinin hızlı bir şekilde gelişmesini sağlamak amacıyla, birlikler ihale kanunu dışında bırakılmıştır. Bu sayede, il özel idarelerinin köylere sunmakla sorumlu oldukları hizmetlerin gerçekleştirilmesinde birlikler daha etkili bir role kavuşmuştur. Ayrıca uygulamaya konulan Köylerin Altyapısını Destekleme (KÖYDES) Projesi, köylerin içme suyu, kanalizasyon ve yol gibi temel altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesini

hızlandırmıştır. Bu amaçla, Maliye Bakanlığı bütçesine konulan ödenek, İçişleri Bakanlığının eşgüdümünde il özel idarelerine aktarılmaktadır. KÖYDES projesi, bölgelerarası dengesizliğin giderilmesinde ve hizmetler açısından köyle kent arasındaki farklılıkların azaltılarak eşitsizliğin giderilmesinde önemli rol oynamaktadır (Toksöz, 2008: 59).

3.3. BELEDİYE

Belediyeler oldukça gelişmiş ve yaygın bir yerel yönetim birimi olarak, bir beldenin ve belde halkının mahalli müşterek yani yerel nitelikteki ortak gereksinimlerini karşılamak için hizmet veren idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. İlk olarak 1855'te İstanbul Şehremaneti ve 1858'de Beyoğlu Galata semtinde 6. Belediye Dairesi adıyla kurulmuştur (Oktay, 2005: 257). Belediye teşkilatı, 1930 yılında 1580 sayılı ve son olarak 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanuna göre il ve ilçe merkezinde kurulması zorunlu olan belediye örgütlenmesi, diğer yerlerde, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde kurulabilir.

Belediyeler, kırsal bölge dışında kalan kesimin yerel nitelikli, ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kamu tüzel kişilikleridir (Urhan, 2008: 96). Belediyeler köy ve il özel idaresi arasında kalan kısmı içine almaktadır. Bununla birlikte belediyelerin il özel idarelerinden ayrılan özelliği, alan olarak değil mekansal yönetim olmasıdır; belediye örgütlenmesinin özelliği, kentsel yerleşmeleri yönetme modeli olarak yapılanmasıdır (Güler, 2010: 289).

Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı belediyenin organlarını oluşturmaktadır. Belediyenin genel karar organı olan belediye meclisinin üyeleri, belde sakinlerince nispi temsil sistemine göre beş yıl için seçilir. Belediye yönetiminin ikinci derecede karar ve danışma organı olan belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ve belediye başkanının, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere, birim amirlerinden seçeceği üç üye olmak üzere yedi kişiden; diğer belediyelerde ise iki meclisin, iki de başkanın seçtiği beş kişiden oluşur. Son organ

olan belediye başkanı da belediye yönetiminin başı, yürütme organı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (Nohutçu, 2012: 173).

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı olup, belediyenin tüzel kişiliğinin temsilcisi konumundadır. Halk tarafından seçimle iş başına gelmektedirler. 1963 yılından bu yana belediye başkanı ve belediye meclisinin oluşumunda halkın seçimlerde oy kullanması sistemi oluşturulmuştur. Daha önce sadece belediye meclisi üyeleri halk tarafından seçilirdi (Güler, 2010: 292).

Kentleri kent yapan en önemli birim belediyelerdir. Kentler sadece yaşanan coğrafi bir alan olmakla kalmamakta aynı zamanda ekonomik gelişmenin sürükleyicisi rolünü de üstlenmektedir. Bu amacı gerçekleştirmek için ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi görevi de belediyelere verilmiş görevlerden olup, her belediye de bu görevi temel hedeflerinden biri olarak benimsemiştir. Bunu sağlamak amacıyla belediyeler, merkezi idareye benzer şekilde turizm, sağlık, sanayi, ticaret ve eğitim gibi alanlarda yapılmak istenilen yatırımlara çeşitli teşvik verme imkanına kavuşturulmuştur.

3.4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

Türkiye'ye, büyükşehir belediyesi yönetimi şekli 1984 yılında gelmiştir. 2000'li yıllara kadar çeşitli düzenlemeler yapılarak büyükşehir belediye modeli yürütülmüştür. 1984 yılından itibaren uygulanmakta olan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, yerini yerel yönetim reformları kapsamında 10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na bırakmıştır. Bu kanun değişen yönetim anlayışı bağlamında bir takım yenilikleri içermektedir.

Büyükşehir belediyelerinin organları diğer yerel yönetim birimleri gibi meclis, encümenlik ve başkanlık biçimindedir (Madde 3). Büyükşehir belediye encümeni üyeleri, doğrudan halk tarafından değil, büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilirler. Büyükşehir olarak nitelenen yerel yönetim biriminin en etkili organı, belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye başkanı halk tarafından seçilen ve kamu tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak nitelenen bir üst mercidir.

Büyükşehir olan kentler kalkınmanın ve gelişmenin öncüsü olarak görülür. Kentler çevresi ile bir bütün olarak düşünülmüş ve topluca bir kalkınma için küreselleşmiş piyasa ve ekonomik yapıya eklenilebilen büyükşehir yönetimlerine ihtiyaç duyulmuştur. Ayrıca idari açıdan büyükşehir belediyesi sınırlarındaki farklı yönetim yapıları arasında koordinasyon sorununun da aşılması bu değişikliğin ana sebeplerindendir. Aynı zamanda ölçek ekonomilerinden faydalanılarak mali etkinliğin sağlanması hedeflenmiştir. İdari ve mali özerkliğin artırılması da diğer sebeptir.

06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı Kanun ile ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiş ve büyükşehir belediyeleri iki kademeli sisteme geçilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un getirdiği düzene, ikinci önemli müdahale 6360 sayılı Kanun ile olmuştur. Bu kanunla, sistemde ciddi değişiklikler yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile bazı değişiklikler yapılmıştır (Zengin, 2014: 103-104):

- Büyükşehir belediye sayısı otuza yükselmiş olup, sınırları ilin mülki sınırlarıyla; büyükşehirde bulunan ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarıyla aynı olmuştur.
- 559 belediye, nüfusu 2000'in altında olması sebebiyle köye dönüştürülmüştür.
- 5747 sayılı Kanun'dan itibaren iki kademeli (büyükşehir ve ilçe belediyesi) olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, 2.000 nüfus şartına bağlı kalmaksızın, bu ikili modelden dolayı yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür.
- Büyükşehir belediyesi olmanın nüfus şartı olan 750.000'i aşma, belediye nüfusu yerine il nüfusunu aşma şeklinde değiştirilmiş.
- 6360 sayılı Kanun ile sınır genişletme düzenlemesi yapılmıştır (İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri hariç diğer on dört büyükşehir belediyelerinden nüfusu 1.000.000'a kadar olanların sınırları 20 km, nüfusu 1.000.000 ile 2.000.000 arasında olanlar 30 km, nüfusu 2.000.000'un üzerinde olanlar ise 50 km genişletilmiştir).

- Büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi olma nüfus ölçütü 50.000'den 20.000'e düşürülmüştür.
- On dört il belediyesi, büyükşehir belediyesi yapılmış, yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş ve bağlılık değişiklikleri yapılmış, toplam büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a çıkmıştır.
- Otuz büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış, kaldırılan il özel idarelerinin yerine bu illerde, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

Yasanın yönetim açısından bahsedilen değişikliklerin önemi büyüktür. Yasa yapıcılar yasanın amacını şu şekilde belirtmişlerdir (AKP, 2012: 9):

“Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynakla daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir. Bütün bunlar göz önünde bulundurulduğunda denilebilir ki, amaç; hizmet siyasetinin, dolayısıyla çağdaş belediyeçilik anlayışının gerekliliği olan en yüksek verimlilikle, hızlı ve kaliteli hizmet bütünlüğünün sağlanmasıdır.”

Yönetişimle hedeflenen etkinlik ve verimliliğe kanunda yapılan değişikliklerle ulaşılmak amaçlanmıştır. Tek merkezden yürütülecek hizmetlerin ortaya çıkacak ölçek ekonomisi ile hizmet maliyetlerini azaltacağı düşünülmüştür. Bunun doğruluğu tartışılabilir fakat kanun amacı ve gerekçeleri bakımından yönetim ilkelerine ulaşmayı amaçladığı görülmektedir.

4. YEREL YÖNETİMLERİN TEMEL SORUNLARI VE YÖNETİŞİM

4.1. KATI-MERKEZİYETÇİ YAPILAR

Merkeziyetçilik, kamusal yetkilerin ve kaynakların başkent örgütlerinin elinde toplanması ve onlar tarafından kullanılmasıdır. Merkeziyetçilik, hem idari hem de mali alanda kendini göstermektedir. Merkezi yönetim, çoğu görevi zamanla kendi bünyesinde toplamaktan ötürü genişlemiş ve etkinliği azalmıştır (Eryılmaz, 2010: 81). Bu durum genel olarak Türk devlet geleneğinde olan bir yapıdır. Mümkün

olan her konuda üstler astlarına güvenmemekte ve onların kendi başlarına bırakıldıklarında hata yapma olasılıklarının yüksek olacağı düşünmektedirler.

Bunun yanında merkeziyetçilik konusunda yasalardan kaynaklanan yetki merkeziyetçiliği de ihmal edilemeyecek boyutlardadır. Yetkilerin merkezileşmesi, yalnızca belli kurumların tepesinde olmamakta, genel olarak yönetimin her kademesinde ortaya çıkmaktadır.

Anayasamıza göre Türkiye’de idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına, illerin idaresi de yetki genişliği esasına dayanmaktadır.

Merkeziyetçi yapının kendini gösterdiği bir husus da vesayet denetimidir. Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının, merkezi yönetim kuruluşları ya da makamları tarafından denetlenmesidir. Vesayet denetimi, anayasal bir kurumdur ve mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğüne uygun olarak yerine getirilmesi, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması ile yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması için yapılır (Eryılmaz, 2010: 310).

Yönetişim çoklu yönetim anlayışıyla birlikte merkeziyetçi yapının aşılmasını sağlayabilir. Yalnızca idarenin başındaki yöneticilerin değil sivil toplum örgütleri aracılığıyla halkın ve özel sektörün katılımı mahalli ihtiyaçların daha etkin biçimde karşılanması sağlar. Yerelde çoklu katılımı birlikte yerelin temsili arttığı için merkez karşısında temsil meşruluğu da artar. Dolayısıyla yetki aktarımı da artacaktır.

4.2. YÖNETİMDE GİZLİLİK VE DIŞA KAPALILIK

Gizlilik ve dışa kapalılık, idarenin sahip olduğu bilgi, belge, işlem ve eylemlerin dış etkileri kapalı olmasını ve paylaşılmamasını anlatır (Eken, 2005. b: 114). Kamu yönetiminde gizlilik denetlenebilirlik açısından sıkıntı yaşatacak derecede keyfiliğe, idare ile vatandaş arasında güvensizliğe sebep olabilir. Ayrıca yönetimde siyasallaşma ve partizanlık artabilir.

Vatandaşların yerel yönetim faaliyetleriyle ilgili bilgelere ulaşamayıp, yalnızca kendine yansıyan sonuçlarla faaliyetlerden haberdar olması önemli bir sorundur. Bu sebeple vatandaşın haberdar olmasını sağlayacak vatandaşa uygun

vasıtaların geliştirilip, vatandaşların bilgi isteme yönündeki taleplerinin artırılması gerekir (Çukurçayır vd., 2012:7).

Gizlilik ve dışa kapalılık yönetimle aşılabilecek bir problem olarak gözükmektedir. Yönetişim karar alma mekanizmalarında şeffaflık ve açıklık ilkeleri ile gizliliği engelleyebilir. Aynı zamanda hesap verebilirlik ve ulaşılabilirlik ilkesi yönetimin sürekli denetimini sağlayacaktır. Yönetişim, katılım ilkesiyle karar alma mekanizmalarını farklı kesimlere açarak dışa kapalılığı engelleyebilir.

4.3. MALİ ÖZERKLİK

Mali özerkliğin ölçülmesinde vergi özerkliği oranı, mali bağımlılık oranı gibi göstergelerle ekonomik sınıflandırma çerçevesinde hesaplama yapılmaktadır. Bu kapsamda vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri, alacıklardan tahsilat, ret ve iadeler ile bunların alt kalemleri bulunmaktadır (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 103).

Yerel yönetimler, kendilerine yasa ile açıkça yetki verilmedikçe doğrudan vergi alamazlar, kendilerine izin verilen sınırları aşarak kaynak oluşturamazlar. Sadece görevleri ile orantılı olarak milli gelirden pay alırlar. Yönetimler arasındaki sınırlar genel olarak mali etkinlik ve adalet düşüncelerine göre değil aksine büyük ölçüde tarihsel-siyasal ve hizmetlerin sunulduğu yer gibi ekonomik faktörlere göre belirlenmektedir. Kendi kendini yöneten, etkin ve demokratik bir yerel yönetimi yaratmanın temel koşullarından birisi, yerel yönetimin kendi kaynaklarını geliştirebileceği bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bu ise yerel yönetimin, vergilendirme ve kaynak yaratma konusunda daha geniş yetkilerle donatılması ve bu yetkilerin yaşama geçirilmesini sağlayacak kurumsal düzenlemelerin yapılması anlamına gelmektedir (Emrealp, 2003: 35).

Türkiye 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nı imzalamıştır. Yerel yönetimlerin hizmet verdiği yerde vergi veya vergi benzeri gelir elde etmesi mali özerkliği artıracaktır. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin hesap verebilirlik anlamında sorumluluğu artacaktır. Bununla birlikte vatandaş ile hizmet-vergi bağlantısı kurulabileceği düşünülmektedir. Buna karşın vergide yasallık ilkesi gereği yerel yönetimlerin böyle bir yetkisi yoktur (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 98-99).

Gelişmiş ülkeler incelendiğinde merkez tarafından belirlenmiş yetkilerin oranlarının belirlenmesi konusunda yerel yönetimlerin yetkilendirildiği görülmektedir (Topal, 2004: 130).

Yönetişim etkinlik ilkesi çerçevesinde en iyi hizmetin en düşük maliyetle yerine getirilerek en yüksek çıktının alınmasını hedefler. Kaynakların merkezden yerele dağılması sırasında birçok etkinlik problemi yaşanmaktadır. Dolayısıyla etkinliğin sağlanması için yerel yönetimlerin öz kaynaklarının artırılması gerekmektedir. Bu da yönetim anlayışıyla paralellik göstermektedir.

4.4. PERSONEL YAPISI

Bürokrasi teorik olarak, değişen siyasi güçlere hizmet edebilen bir örgütsel yapı olarak kabul edilir. Yansız ve bir siyasi görüşe bağımlı olmadan sorumluluklarını yerine getirmeleri beklenir. Bu sebeple kamu görevlilerinin hem hizmete giriş hem de kalış bakımından belli ideolojiye, etnik-mezhebi alt kültüre ya da sosyo-ekonomik zümreye göre dağıtılmasını ifade eden kayırma sistemi tercih edilmemiştir. Bunun yerine kamu hizmetlerine girişin, her türlü görevlendirme ve yükselişin tüm yurttaşlara açık olduğu ve bu süreçlerin yalnızca göreve uygunluk, yeterlilik ve başarı ölçütüne dayandırıldığı liyakat sistemi tercih edilmiştir (Güler, 2005: 142-143). Bu sayede her iktidar değişikliğinde bürokratik örgütü yeniden oluşturma sıkıntı ve maliyetinden siyasi iktidar kurtarılmış olur. Ayrım gözetmeden her siyasi iktidara hizmet verebilen bürokrasiye karşı kamuoyu güven duyar. Fakat günümüzdeki uygulamalar bürokrasinin tarafsız kalmadığı ve siyasallaştığı yönündedir. Bürokratik yapı içinde özellikle üst düzey yönetimdeki atamaların ve icraatların siyasal bir nitelik kazanması bürokratları siyasal sürece itmektir.

Belediyelerde personel açısından en önemli sorunlardan biri de bilgili ve yeterliliği olan liyakatli personelin çalıştırılması bakımından kendini göstermektedir. Özellikle seçim, işe alım, değerlendirme, yükseltme ve insan gücü planlaması gibi konularda eksiklikler kendini göstermektedir. Belediyelerde büyük ölçüde siyasi güdülerle ihtiyaç gözetmeksizin personel alma yoluna gitmekte ve bununla ilgili sıkıntılar yaşamaktadır (Yıldırım, 2002: 58).

Siyasal güdülerle personel istihdam eden idareler liyakat ilkesini göz ardı edebilmektedirler. Buna karşılık bu sorunun aşılması yönetimin denetlenmesi, şeffaflığın artırılması ile mümkün olabilir. Karar alma mekanizmalarında farklı kesimlerin katılımıyla siyasal çıkara göre karar alma güdüsü azalacaktır.

4.5. HİZMET TALEBİNDE MEYDANA GELEN ARTIŞ

Nüfusun hızlı artması ve sanayileşmenin getirdiği bir sonuç olarak, yerel kesimleri nüfusunun giderek çoğalması nedeniyle, yerel bölgelerin hızla kentsel bir karakter kazanması kaçınılmaz bir durum olmuştur. İlave olarak gelişen teknoloji ve gereksinimler doğrultusunda yerel yönetimlerin hizmetlerini güncellemeleri gerekmektedir. Katılımın artması güncellenmenin daha hızlı olmasını sağlayacaktır.

Özellikle kentlerde nüfusun artmasıyla birlikte içme suyu, kanalizasyon, insan ve çevre sağlığını koruma, toplu taşımacılık vb. kamu hizmetlerine olan ihtiyaç artmıştır. Bununla birlikte insanların yaşam standartlarında da yükselme görülmektedir. Bu da yeni ve farklı hizmet alanlarına ihtiyacı artırmaktadır (Topal, 2004: 130).

4.6. DEMOKRASİ VE KATILIM EKSİKLİĞİ

Klasik demokratik değerler evreni içerisinde yer alan halk egemenliği, özgürlük ve eşitlik gibi kavramlar demokrasinin temel değerleridirler. Bu kavramlar, katılım olgusuyla da doğrudan bir ilişki içindedirler. Demokrasinin olmazsa olmaz koşulu olan çoğulculuk ilkesi, işlevsel olarak sosyal rekabet, özgür tartışma ve bir tolerans ortamını öngörür (Çukurçayır, 2006: 17).

Yerel yönetimlerde tabandan tavana yayılacak demokrasi anlayışının toplumda yerleşmesi önemlidir. Yerel yönetimlerde yönetenlerle yönetilenler arasındaki toplumsal ve mekansal uzaklık az olduğu için denetim ve etkinlik kolay sağlanabilir (Pustu, 2005: 124).

Türk kamu yönetimi önemli boyutta merkezi bir özellik arz etmektedir. Çeşitli düzenlemelere ve dönüşümlere rağmen merkezi yönetimin ağırlığı

hissedilmektedir. Vatandaşların büyük kısmı yalnızca seçimlerde oy kullanmakla yetinip başka katılım yolları aramaya gitmemektedir (Çukurçayır vd., 2012: 7).

Günümüzdeki toplumsal ve ekonomik yapı dikkate alındığında daha çok yönetime katılmayı talep eden bireyler ve postfordist üretim biçimi nedeniyle yerele yayılan ekonomik işleyiş görülür. Dolayısıyla merkez yerel ilişkilerinde yerel yönetimlere doğru bir yetki akışı söz konusudur.

Katılım sadece vatandaşların bireysel katılımı anlamına gelmez. Aynı zamanda sivil toplum örgütlerinin de karar alma ve denetim mekanizmalarına katılımını anlatır. Fakat sivil toplum örgütlerinin de çeşitli sebeplerle karar alma mekanizmalarından uzak olduğu görülmektedir.

5. YEREL YÖNETİM ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM VE SORUNLARA ÇÖZÜM ARAYIŞI: YÖNETİŞİM

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan yeni dünya düzeni inşa edilirken dünya gündemine giren ve kamu yönetimi alanı da dahil olmak üzere bütün disiplinleri kapsayan ulusal kalkınma mitinin yerini 1990'larda bölgesel/yerel kalkınma almıştır (Karasu, 2009: 1).

1980'li yıllarda başlayarak günümüze kadar devam eden "küreselleşme" süreci bölge kavramını, ulusal devletlere ait sadece coğrafi bir bölümü anlatmaktan çıkarmıştır. Bölge kavramı yeni anlayışla birlikte küreselleşmenin önemli bir ölçeği haline gelmiştir. Bölge hem devletlerin topraktaki ana örgütlenme birimi olma hem de siyasal ve kültürel kimlik coğrafyası olma özellikleriyle donanmıştır. Bu sebeple 1980'lerden bu yana bölge, 1950'lerin bölgesi değildir; kalkınma da 1950'lerin ithal ikameci ulusal kalkınma ekseninden çıkmıştır (Karasu, 2009: 2). Dolayısıyla ulus ölçeğinden yerel ölçeğe ve ulus üstü ölçeğe doğru bir değişim yaşandığı söylenebilir. Yerelleşme ve küreselleşme kavramları zıt iki kavram gibi görünse de aslında birbirini tamamlayan iki paydaş kavramdır. İkisinin de temelinde ulus ölçeğinin aşılması yatmaktadır.

Ulus devlet şekli kapitalizmin gelişmesiyle siyasal, yönetsel ve iktisadi bir proje olarak ortaya çıkmıştır. Ulus devletle ulusal bir coğrafyada tek tipleşme ile

bütün ülkede standart ve eşit biçimde kamu hizmetlerinin örgütlenmesi hedeflenmiştir. Ulus devletin dayandığı en önemli güç, güçlü bir merkezin varlığıdır. Fakat bütün alanlarda yaşanan küreselleşme ve üretim alanındaki fordist yapının yerini alan postfordist yapı ulus devlet yapısını aşan örgütlenmelere zorlamıştır.

1980'lerle birlikte devlet yapısı birçok alanda köklü değişikliklere uğramıştır. Yerelleşme ulus devletin toprak üzerindeki örgütlenmesini ilişkin reformlar kapsamında yer alır. Dolayısıyla diğer reformlarla ilişkili olarak yerelleşme süreci ilerlemektedir.

Bölgeler ve yerel yönetim birimleri “ağsal ilişkiler aktörü” şeklinde ulus devlete bağımlı olmadan varlığını sürdürebilmektedir. Ayrıca bu birimler diğer küresel aktörlere eklenebilmekte ve ilişki kurabilmektedir. Yerel birimlerin ulus devlet karşısındaki konumu edilgen olmaktan çıkarak, kendi varlığını devam ettirebilecek bir konuma gelmiştir. Yani bu birimlerin, Karasu'nun ifadesiyle “devlet sınırları ötesi ile ilişki ve dayanışma kurabilen ve... mevcut ulus devlet kısıtlamalarını bu amaçla rahatlıkla aşabilen yapılar olmaları” nedeniyle yeni küresel düzende yetkileri artmaktadır (2009: 2-4).

Ayrıca toplumda yaşanan değişim ve dönüşümde buna eşlik edince tek özneli, merkezi, hiyerarşik, katı bürokrasinin hakim olduğu yönetim sistemi yerine halka yakın, esnek, dinamik yerel ve bölgesel yönetimler etkili olmuştur. Yerel ve bölgesel yönetimler halka yakın olan, bundan dolayı halkın ihtiyaçlarını, taleplerini, şikayetlerini merkezi yönetimden daha iyi bilen yönetim düzeyleridir. Küreselleşme ile birlikte yaygınlaşan yerelleşme sonucunda, yönetim yaklaşımının yerel ve bölgesel yönetimlerde uygulanması, söz konusu yerel birimlerin doğaları gereği daha olanaklıdır. Yeni toplumsal iş bölümü demokratiklik, açıklık, hesap verebilirlik, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretildiği bir yapıyı gerektirir. Bu yapı tek öznenin hakimiyeti yerine yerel, ulusal, uluslararası ölçekte yeni aktörlerin devreye sokulmasını önermektedir. Yeni ilişkiler sisteminde demokratiklik, açıklık, hesap verebilirlik, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi öne çıkmaktadır. Bütün bu vurgular, devletin halka en yakın kademesi olan yerel yönetimlerin, etkin birer aktör olabilmeleri için kendilerinin de değişmeleri gerektiğini göstermektedir (Göymen, 2000: 9).

Halkın yönetim sürecine diğer aktörlerle eşit koşullarda katılımını öngören yönetim, kamu ve özel sektör temsilcilerinin halk ile etkileşimde bulunmalarını gerektirmektedir. Yerel yönetim, hiyerarşik bir örgütlenmeden öte eşitler arasında örgütlenme anlamına gelmektedir. Yerel yönetim, merkezi hükümetle yerel yönetim, yerel yönetimle de sivil toplum kuruluşları ve özel sektör arasında dengeli bir iş bölümünü öngörmektedir. Yerel yönetimin ve yerel demokrasinin gerçekleştirilmesinin ön koşulları özerk, demokratik, katılımcı, saydam, hesap verebilir yönetim anlayışı olarak gösterilmektedir. Yerel yönetim kaynakların verimli kullanımı ve etkinliğin sağlanmasında alternatif yollar üretilmesini önermektedir (Ceritli ve Güneş, 2010: 527). Benimsenen yeni kolektif eylemlerde yeni aktörler, yeni araçlar, yeni iş yapma biçimleri ortaya çıkmaktadır. Ayrıca yerel yönetim, yerel yönetimlerin hizmetleri tek başına değil, yönetim aktörleri ile birlikte yerine getirmesini öngörmektedir. Yönetim kavramının tanımlamaları sırasında ifade edilmeye çalışılan unsurların yerel yönetim için de geçerli olduğu düşünülürse, yerel düzeyde yönetimin sağlıklı işleyebilmesi için yerel yönetim, özel ve sivil toplum kuruluşlarının eşit sorumluluk, dengeli iş bölümü ve etkileşim içerisinde hizmette bulunmaları gerekmektedir. Yerel yönetimlerin, yerel düzeyde halka en yakın birimlerdir (Bayrakçı vd., 2016: 997). Dolayısıyla katılımın en yüksek oranda gerçekleşmesi beklenir. Uygulanan politikalardan en yakından ve en çok etkilenecek olan yerel halk yönetimin gerekliliği olarak yerel yönetime dahil olarak hem katılımcı demokrasiyi yerel düzeye taşımış hem de sürecin şeffaf sürdürülmesine katkı sağlamış olur.

Avrupa Konseyi tarafından oluşturulan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı yerelleşmeye yönelik olarak birçok hüküm getirmekte ve taraf ülkelerin ademi merkeziyetçi bir yapı benimsemesini hedeflemektedir. Özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuat ve anayasada benimsenmesi, yerel yönetimlerde vatandaşları katılım imkanı tanınması ve halka açık danışma kurulları oluşturulması, yerel yönetimlerin başka yerel birimlerle iş birliğine olanak tanınması gibi yerel yönetimleri güçlendiren mekanizmalar sunmaktadır. Türkiye de bazı hükümlere çekince koymasına rağmen taraftır.

Yerel yönetimin uygulanabilmesi için iş birliğinde şeffaf yöntemlerin kullanılması, serbestçe belirlenen kuralların uygulanması, toplumsal amaçların öne

çıkması, karşılıklı uyum arayışı, özellikle yerel aktörlerin etkin olması, etkileşim ağı, kendi kurullarının kendileri tarafından seçilmesi, bütün katılımcıların yarar elde etmesi gibi ilkelerin uygulanması gerekir (Çukurçayır, 2010: 631).

Halkın yönetime katılmasının birçok faydası olacaktır. Öncelikle mahalli müşterek hizmetlerin gerçekleştirilmesinde yerindelik ve etkinlik sağlanacağı için mali sömürü engellenebilir. Ayrıca vatandaşların kararlara katılması aynı zamanda sorumluluğu da paylaşması anlamına gelecek ve halk kararları sahiplendiği için yönetim ve vatandaş uzlaşması sağlanacaktır. Ayrıca toplumsal hayatın yönetimine katılım, vatandaşların potansiyelini harekete geçirerek kişisel etkinliği ve kendine güveni arttırırken, başka bir anlamda demokratik eğitim sağlarken, ortak çıkarlar adına dayanışma ve iş birliğini de sağlamaktadır (Keleş, 2012: 51-52).

Yerel yönetimlere katılımı sağlamak için uygulanan çalışmalar vardır. Kent konseyleri halk oylaması, halk toplantıları, kampanyalar, e-devlet uygulamaları, kamuoyu yoklamaları, yurttaş kurulları, planlama forumları, danışma kurulları, Yerel Gündem 21 uygulamaları, yerel meclis toplantıları, gelecek atölyeleri gibi uygulamalar yerel yönetim doğrultusunda halkın karar mekanizmalarına katılımını sağlamayı hedeflemektedir.

Vatandaşların katılımı yönetimin gerçek sahibinin kendileri olduğu bilinci kazanmalarını sağlar. Böylece vatandaşlar alınan olumlu kararları destekler beğenmedikleri kararlara karşı yargı yoluna başvurabilir ya da yöneticiler üzerinde baskı kurabilir (Kesim ve Petek: 2005: 44). Seçimle iş başına gelen yerel temsilciler belli konularda düzenli aralıklarla seçmenlerine danışma yollarını açık tutmalıdırlar. Sunulan yerel hizmetler vatandaşlar tarafından alınan vergilerle finanse edilmektedir. Dolayısıyla vatandaşlar kaynakların nerede nasıl kullanıldığını sorgulayabilmelidir. Vatandaşların bu denetim görevini yerine getirmesi için yönetimin karar, işlem ve uygulamaları kolaylıkla ve zaman yitirmeksizin bilgileri ve belgeleri edinebilmesi gerekir. Ayrıca halkla ilişkiler tekniklerine başvurularak bilgilerin kendilerine ulaşılması, vatandaş girişimleriyle yerel yönetim meclislerinin toplantıya çağrılabilmesi, vatandaşların meclis toplantılarını izleyebilmeleri, meclis toplantılarının yeri, zamanı ve gündeminin kentlilere duyurulması, meclis komisyonlarında da uzmanlık deneyimlerinden yararlanılabilecek seçmenlere görev

verilmesi gibi yöntemler vatandaşların denetim görevlerini yerine getirmesine imkan sağlamaktadır.

6. YEREL YÖNETİM TEMEL KANUNLARININ YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI AÇISINDAN İNCELENMESİ

Yerel yönetimleri düzenleyen kanunların doğrudan yönetim yaklaşımını yerleştirmek açısından düzenlendiğini söyleyemeyiz. Bununla birlikte yönetim anlayışını ortaya çıkaran koşullar ile yerel yönetimlerde ulaşılmak istenen anlayışın örtüştüğünü söyleyebiliriz.

İlgili kanunların hepsinde de hizmet sunumlarında devletin yanında devlet aracılığıyla özel sektörün katılmasını öngören hükümler görmekteyiz. İlgili kanunlar özel sektörün hizmet sunumlarına katılmasını desteklemesine karşın karar alma mekanizmalarında özel bir yer teşkil etmemektedir. Bununla birlikte hem sivil toplum örgütleri aracılığıyla hem de karar alma mekanizmalarına seçilerek girmesi amacıyla özel sektör temsilcilerine karar alma mekanizmalarının açık olduğu görülmektedir. Kanunlar sivil toplum örgütlerinin görüş bildirmesi açısından birçok hüküm ortaya koymaktadır. Bu durum yönetişimin uygulanabilirliğinin önünü açmaktadır.

Kanunlarda görülen diğer bir özellikte yönetişimin etkinlik, verimlilik, eşitlik, denetlenebilirlik, hesap verebilirlik, saydamlık, katılımcılık gibi ilkelerini ön plana çıkaran hükümlere yer vermesidir. Her ne kadar yönetişimi yerleştirmek temel amaç olmasa da bu ilkeler hedeflendiğinde yönetim anlayışının yerel yönetimler üzerinde etkili olacağı açıktır.

6.1. 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU VE YÖNETİŞİM

5302 sayılı Kanunun 6. maddesinin b bendinde geçen “Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir. İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşük ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler

uygulanır. Hizmetlerin diğere mahalli idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.” şeklindeki ibareler yönetim açısından il özel idarelerinin önemini gösterir niteliktedir (Önen ve Yıldırım, 2015: 130). Bu ibareler ile hizmet sunumunun gelişmişlik düzeyine göre öncelikle yapılarak hizmet sunumunda yerindelik ilkesine vurgu yapıldığı, diğere paydaşlar ile uyumlu çalışmanın il özel idareleri açısından önemi dile getirilmiştir.

Kanunun 10. maddesinde Yap-İşlet-Devret modeline karar verici il genel meclisi olarak ifade edilmiştir. Yap-İşlet-Devret modeliyle hizmet sunumuna özel sektörün dahil edildiği görülmektedir. Yönetimin katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkelerini öne çıkaran hükümler ise 12. maddede bulunur. İl genel meclisinin haftada bir kez yapmış oldukları olağan toplantıların sonuçlarının halka duyurulması 5302 sayılı Kanunda açıkça belirtilir. Halka bu konuda bilgi verilmesi katılımcılık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir ayrıntıdır.

İl genel meclisi tarafından oluşturulan ihtisas komisyonlarına kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Burada oy hakkı olmaksızın takdirin yine komisyonda bulunanlara bırakıldığını daha sonra ise kararın il genel meclisi tarafından alındığını gösterirken; dışarıdan gelenlerin olması katılımcılığın sadece sembolik olup, etkinlik açısından bir olumluluk gözükmemektedir. İl genel meclisinin, il özel idaresi kapsamında bilgi edinme ve denetim yollarının bulunması bağlı birimlerin işleyişine kontrol noktasında işlerlik kazandırmaktadır (Madde 16).

İl özel idarelerinin organlarına bakıldığında, il genel meclisinin katılım ilkesinin uygulanabileceği bir organ olduğu görülmektedir. Gerek il genel meclisinde seçilen üyelerin olması gerekse il genel meclisinin kanunda tanımlanan işleyişi katılımcılık açısından uygundur. İl encümenliğinde ise salt katılımcı yapılarının olmadığı gözlemlenmektedir. Çünkü encümenliğinin üyeleri arasında atanmış üyeler de bulunmaktadır. İl encümenliğinin hukukilik açısından yönetim ve il özel idaresi

arasında köprü olması beklenmektedir. Fakat il encümenlerinin aktif bir seyir izlediği söylenemez. İl özel idarelerinin en etkili organı olarak vali, yönetişimin yerel yönetimlerdeki en tartışılması gereken birimi konumundadır. Bunun sebebi olarak valilerin merkezi yönetimin ildeki temsilcileri olmasına rağmen; yerel yönetimlerin en önemli birimlerinden olan il özel idarelerinin de başı konumunda olmalarıdır. İl özel idarelerinde, vali hem yerel yönetimlerin hem merkezin organı konumundayken merkezden bağımsız ve yerele odaklı bir yönetişimin olması beklenemez.

5302 sayılı Kanunun 35. maddesinde “İl özel idaresi 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 geçilmesi ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur.” ifadesi yer almaktadır. Bu ifade ile yeni 5302 sayılı Kanun, yerel hizmetlerin sunumunda hızlılığı ve etkinliği ön planda tuttuğu gözlemlenmektedir (Uçar, 2011: 620).

5302 sayılı kanunun eski kanuna göre getirdiği yeni bir düzenleme olarak norm kadro anlayışı ile daha etkin ve daha verimli bir yerel yönetimlerin hedeflendiği ve hizmet sunumunda kalitenin ön planda tutulduğu gözlemlenmektedir (Uçar, 2011: 621). İdari teşkilat yapısı bakımından il özel idarelerinin bu tutumu yerel kalkınmaya katkı sağlar niteliktedir. Norm kadroya geçilmesi yönetim açısından hesap verebilirlik ve cevap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda önem arz etmektedir. Uzmanlaşmış personel sayesinde doğru ve nitelikli cevap verebilirliğe ulaşılabilir. Norm kadro ve yönetim arasındaki bu ilişki yerel yönetimlerin diğer birimleri için de geçerli sonuçlar doğuracaktır.

İl özel idarelerine verilen görevler arasındaki önemli alanlardan birisi de yoksullara mikro kredi sağlanmasıdır. Bu görev ile kalkınma da il özel idarelerinin üstlenmesi gereken misyonları açıkça ortaya konmuştur. Mikro kredi konusunda yoksulluğun giderilmesi ve o ilin gelişimi il özel idarelerinin görev alanında net bir şekilde ifade edilmiştir. Yoksulluğun giderilip kentin gelişiminin sağlanması ile il

özel idareleri etkin ve kalkınmaya yardımcı yerel yönetim birimleri haline getirilmeye çalışılmaktadır (Toksöz, 2008: 58).

Gönüllü katılım sağlanması amacıyla kanunun 65. maddesinde “İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.” hükmü bulunmaktadır. Gönüllü kişilerin hizmetlerin yerine getirilmesindeki katılımına vurgu yapılması yönetim anlayışıyla örtüşmektedir.

6.2. 442 SAYILI KÖY KANUNU VE YÖNETİŞİM

Köy Kanunu 1924 yılında çıkarılmıştır. Köy Kanunu’nda köyün bütün ihtiyaçları göz önüne alınarak, en ince ayrıntılar dahi düzenlenmiştir. Bir hayvana taşıyamayacağından fazla yük taşıttırmamak, çamaşırılık yapmak gibi köydeki bütün yaşam pratikleri köylünün yapacağı işler olarak düzenlenmiştir. Bu kadar ayrıntılı düzenlenmesinde dönemin koşulları etkili olmuştur. Köylerdeki düşük okuma oranı, kalkınma seviyesindeki düşüklük sebebiyle Köy Kanunu ile yalnızca köy idare edilmesi değil aynı zamanda köylünün toplumsal ve ekonomik kalkınması da hedeflenmiştir. Köyde ayakkabıcı, berber, nalbant yetiştirmek gibi görevler vardır. Çeşitli tadilatlar geçirerek güncellense de o dönemki koşullar dikkate alınarak çıkarılmıştır. Dolayısıyla son yirmi yıldır gündemde olan yönetim anlayışının hakim olması beklenemez. Bununla birlikte yönetim modelinde hakim olan bazı ilkelerin kanun da yer aldığı görülmektedir.

Cumhuriyet döneminde 442 sayılı Köy Yasası ile köyler, tüzel kişiliği olan yerel yönetim birimleri haline gelmiştir. Seçimle iş başına gelen organları, ayrı bir bütçesi vardır. Kanuna bakıldığında anlaşılabilir bir dil ile esnek kuralların olduğu görülür. Köylü seçmenler tarafından oluşan köy derneği isteğe bağlı olarak bir işi zorunlu kılabilir. Köyde değinilmesi gereken bir husus da imecedir. Özünde yönetim açısından uygun bir yöntem olan imece zamanla angaryaya dönüşmüş ve halkın tepkisini almaya başlamıştır. Bu sebeple köylü yerel olanaklarla iş yapma yerine en basit işleri bile devletten bekler konuma dönüşmüştür (Geray, 2011: 28).

Köylerin kırsal alanda bulunan yerel yönetim birimleri olmasına rağmen kalkınmada söz sahibi oldukları gözlenmemektedir. Bunun en önemli sebebi kırsal alandaki tarım ve hayvancılıkta teknolojik açıdan geri kalınması ve modern tarım metotlarının benimsenememesidir. Kırsal kesim devlet ekonomisi açısından maliyeti getirisinden çok yüksek olan bir yük olarak gözükmektedir. Buna karşılık tarımsal yönü kuvvetli olan bir ülke olarak Türkiye'nin kırsal alanda yapacağı reformlarla bu yük tersine çevrilebilir. Köylerdeki işgücü ve sermaye kapasitesi devlet, sivil toplum ve özel sektör aracılığıyla geliştirilebilir.

Köy Kanunu'nda köyde yaşayan bütün seçmenlerin köy derneğinin üyesi olduğunun belirtilmesi katılımcılık ilkesine uygun bir hükümdür. Bununla birlikte köyde alınan kararlar günlük yaşama ilişkin işlemleri kapsamaktadır. Köy Kanunu'nda yer alan imece ve köy parası ise uygulamada çeşitli sıkıntılar yaşandığı için çok az uygulanmaktadır. Köylüyü etkileyen hizmetler daha çok il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla alınmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içindeki köylerde mahalle konumuna geçmiş olup onlara belediyeler aracılığıyla hizmet sunumu yapılmaktadır. Dolayısıyla bu kurumlardaki yönetim anlayışı köye götürülen hizmetlere de yansımaktadır. Köye doğrudan temas eden devlet idarelerinin yanında hizmetin gördürülmesiyle hizmet sunumlarına katılan özel sektör de köylü ile ilişki halindedir.

6.3. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU VE YÖNETİŞİM

Halka en yakın yerel yönetim birimlerinden olan belediyeleri düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da 21. yüzyıl yönetim anlayışı kapsamında bir takım değişiklikler yapılması zorunlu hale gelmiş ve reformlar kapsamında 13.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunun hazırlanmasının çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır. Kanunun genel gerekçesi ile ilgili olarak şunlar söylenebilir (TODAİE, 2010: 63):

- Dünyada yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinden kamu yönetimi de etkilenmekte ve bu devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerinde tartışmalara neden olmaktadır.

- Demokratikleşme taleplerinin artması ve bu taleplerin karşılanması için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılımcılık, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesi gerekmektedir. Ayrıca bu ilkelerin yönetim sisteminde var olması kamu yönetiminin etkinliği açısından zorunlu unsurlar olarak arasındadır.
- Aşırı bürokratik yapılanmaların yerine, etkin çalışan, esnek ve daha küçük yapıların oluşturulması ve çalışması, yöntem ve süreçlerinin sorgulanması zorunludur.
- Kamu hizmetlerinin sunumu için mahalli idarelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi gerekirken bu nedenle merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımında geleneksel anlayıştan uzaklaştırılması gerekmektedir.
- Mahalli nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetinin artırılması, hukuka uygunluk, etkinlik ve verimlilik için vatandaş taleplerini dikkate alan bir anlayışın benimsenmesi gerekmektedir.

Türkiye’de belediyelerin son halini aldığı 2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu 87 madde ve 5 geçici maddeye sahiptir. Yerel yönetimler içinde en önemli yeri belediyeler almaktadır (Eryılmaz, 2010: 151). Çünkü Türkiye nüfusunun yaklaşık olarak % 93,3’ü belediye sınırları içinde bulunmaktadır (TÜİK, 2015).

İlgili kanunun 14. maddesinde “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara¹ da belediye hizmetleri götürülebilir.” hükmü yer alır. Yasada yer alan ifadeler ile belediyelerin yönetim çerçevesinde katılımcı bir görev üstlenmeleri açıkça kanunda yer almaktadır. Bununla birlikte 15. maddede yer alan “Belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek

¹ Mücavir alan, belediye sınırları dışında olup, imar bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş alanlardır. Mücavir alan uygulamasının amacı belediyenin yakın çevresindeki imar faaliyetlerinin denetlenmesini sağlamak, rantı ve plansız yapılaşmayı önlemektir.

amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.” ifadesiyle de halka karşı hesap verebilir bir tutum içerisinde bulunulmasına değinilmektedir.

Belediye meclisinin stratejik planlama ile yatırım görüşmelerini karara bağlama görevlerinden biridir. Belediye meclisinin görevlerinden bir diğeri de işletme mantığına uygun olarak kamu kurumlarının işleyişine sonradan giren yap-işlet-devret modeline yönelik karar vermektir. Bu konu ile ilgili kanunun 18. maddesinde “Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.” hükmü bulunmaktadır. Özet olarak kamunun özel sektöre yönelik adımlarının yer aldığı işlemlerde karar alma merci olarak belediye meclisleri yetkilidir.

Diğer mahalli idareler ile birlik kurulması veya var olan birliklere katılım ve ayrılma kararları da belediye meclislerince verilmektedir. Meclis toplantıları halka açık yapılmakta ve ayrıca toplantı yer ve zamanı daha önceden halka duyurulmaktadır. Belediye meclislerindeki üyelere oluşan ihtisas komisyonlarının toplantılarına o belde de yer alan mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü toplantılara katılabilir ve görüş bildirebilir (Madde 24). Daha önce il özel idarelerinde bulunan ihtisas komisyonlarının toplantılarına katılımın olduğu fakat katılanların sadece görüş bildirebileceği, sürece etkin katılamama durumu aynı şekilde belediyeler için de geçerli bir durumdur. Burada katılım sadece bilgilendirme amaçlı sağlanmakta, etkinlik ve dahil olma açısından bir durum ortaya çıkmamaktadır.

Belediyelerin bir diğer organı belediye encümenleridir. Belediye encümenliği için üyeler doğrudan halk tarafından değil belediye meclisi ve belediye başkanı tarafından seçilirler. Belediyelerin stratejik planları ile ilgili görüş bildirmek belediye encümenliğinin görevleri arasında yer almaktadır. Hukuki cezaları uygulama görevi de belediye encümenliğine verilmiştir. Hukukun üstünlüğü ve hukuka uygunluğun sağlanması açısından belediye encümenliği önemli bir role sahiptir.

Belediye başkanı belediyenin diğ er bir organı olup, başkanın en önemli görevlerinden biri stratejik planlara göre sürecin yönetimidir (Madde 41). Bu konuda “kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili oldu ğ u yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmakla” yükümlüdür. Ayrıca stratejik planlar hazırlanırken varsa o beldedeki sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve üniversitelerin görüşleri alınır ve belediye meclisinin kabulünden sonra yürürlüğe girer. Burada bir belediyenin geleceğe yönelik stratejik planlarına o belde de bulunan diğ er paydaşları dahil etmesi yönetişimin 5393 sayılı Kanunun içeriğ inde net bir şekilde bulunduğ unun göstergesidir.

Belediyelerin yukarıda belirtilen organlarının birbirleri ile uyumlu ve iç iç e çalışması gerekir ve bazı konularda düzenleyici metinleri farklı yorumlamaları ya da belde yararına yapılacak işlerde, öncelik veya tercihlerinde farklılık bulunması mümkündür. 5393 sayılı Kanunun 18. maddesinin I. bendinde belediyelerin yapısında eski kanundan farklı olarak norm kadrodan bahsedilmektedir. Yeni kanunla il özel idarelerinde oldu ğ u gibi belediyelerin yapısında da norm kadro uygulamasının faaliyete geçirilmesi gündeme gelmiştir. Norm kadroya geçişin getireceğ i olumlu sonuçların il özel idarelerinde oldu ğ u gibi belediyeler içinde olması beklenmektedir. Uzmanlaşmış personel ile hesap verebilir ve cevap verebilir bir belediye anlayışının sergileneceğ i düşünölmektedir.

Sayılan bu değışiklikler belediyelerin daha etkin bir yapıya kavuşması açısından önemli olmakla birlikte aşağıda belirteceğ imiz diğ er değışiklikler çağdaş yönetim olarak gösterilen yönetim anlayışına daha da yaklaşılabacağını göstermektedir.

Belediye başkanı, yerel seçimlerin ardından altı ay içerisinde kalkınma programı ve planını, ayrıca varsa bölge planına uygun şekilde stratejik plan ve bulunulan senenin başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunulmakla yükümlüdür. Stratejik plan hazırlama konusunda zorunluluk nüfusu 50.000’in altında kalan belediyeler için geçerli değıldir. Ayrıca stratejik plan hazırlama aşamasında üniversiteler, meslek odaları, STK’ların görüşlerinden yararlanır. Oluşturulan stratejik plan ve performans programı bütçenin

hazırlanmasına esas teşkil etmektedir (Madde 41). 5393 sayılı kanun öncesinde belediyeler de stratejik plan oluşturma ya da performans denetimi gibi kavramlara değinilmemiştir. Getirilen bu düzenleme ile yönetim ilkelerinin doğrudan Belediye Kanunu'na yansıtıldığı görülmektedir.

Belediyelerinde iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali ve performans denetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde iç ve dış denetim olarak yapılmaktadır. Mali işlemler dışındaki diğer idari işlemler İçişleri Bakanlığı tarafından da hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından denetlenmektedir. Denetim sonuçları ise 55. maddede belirtildiği üzere kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur (Madde 55).

Belediye başkanı tarafından faaliyet raporu hazırlanır. Bu raporda stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetler, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların sebepleri ve belediye borçlarının durumu açıklanmaktadır. Bu rapor nisan ayı toplantısında meclise sunulur. Ayrıca raporun örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da sunulur. 55. ve 56. maddeler yönetişimin hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, stratejik planlama, etkinlik, açıklık gibi ilkelerinin Türk kamu yönetimine yerleştirilmeye çalışılması açısından önemli gelişmelerdir.

5393 sayılı kanunun genel gerekçesinde, vatandaş odaklı olma konusuna vurgu yapılarak, vatandaşın yönetim ve siyasal sürece katılımı konusuna atıf yapılmakta ve bu bağlamda kent konseylerine değinilmektedir. Bununla birlikte, yerel kamu hizmetlerinden yararlanacak olanların memnuniyetini artırmak, hukuka uygun, etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi için vatandaş taleplerinin dikkate alınması vurgulanmıştır (Kutlu vd., 2008: 224).

Kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilebilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, çevreye karşı duyarlı olma, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verebilirlik, katılımcılık ve yerinden yönetim ilkesi oluşturulan kent konseyleri ile kent yaşamında uygulanmaya çalışılmaktadır. Kent konseylerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, üniversiteler, STK'lar, siyasi partiler, kamu kurum ve kuruluşları ve

mahalle muhtarları temsilcileriyle ve diğer ilgililerle iş birliği yapılmaktadır (Madde 76). Yalnızca devletin değil, diğer aktörlerin de kararların alınmasında ve hizmet sunumlarında rol oynaması, belediyelerin hizmet performansını artırmakta, kentin yönetim sorumluluğunun paylaşılmasına ve yerel ihtiyaçların karşılanabilirlik düzeyinin iyileşmesini sağlamaktadır (Öner, 2005: 66). Bu düzenleme ile katılımcılık, etkinlik gibi yönetişimin temel değerlerine değinilmektedir.

Belediyeler, sağlık, eğitim, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik, kültür hizmetleri ve yaşlı, kadın, çocuk, özürlü, yoksul ve düşkünler için yapılacak hizmetlerde belde halkının dayanışmasını ve katılımını sağlayarak, hizmetlerin daha etkin, ekonomik ve verimli olması amacıyla gönüllü kişilerin katılımını sağlayacak programlar hazırlamakla görevlidir (Madde 77). İlgili madde katılım ilkesine vurgu yapmaktadır.

6.4. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU VE YÖNETİŞİM

Büyükşehir belediyelerinin görevlerinden biri stratejik planların hazırlanması ve bunların uygulanması yani stratejik planların süreç yönetimin yerine getirilmesidir. 5216 sayılı Kanun'da sürdürülebilir kalkınma ilkesinden açıkça bahsedilmiş ve hizmetlerin sunumunda bu ilkenin gözetileceği dile getirilmiştir. Onun dışında kendi alanında kanunun çeşitli maddelerinde büyükşehir belediyesinin görevleri ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

Büyükşehir belediyesinin organlarından olan büyükşehir belediye meclisinin yapısı ve görevleri şu şekilde kanunda ifade edilmiştir: Büyükşehir belediye meclisinin üyeleri halk tarafından seçilmekte olup büyükşehir belediyesinin içerisinde bulunan ilk kademe belediyelerinin başkanları bu meclisin doğal üyeleridir. Belediyelerde olduğu gibi meclis toplantıları halka açık olup toplantı yer ve saatleri belde halkına duyurulmaktadır. Büyükşehir belediye meclislerince oluşturulan ihtisas komisyonlarında yine belediyelerde olduğu gibi büyükşehir belediyesi sınırlarında bulunan o beldenin diğer paydaşları bu komisyonlara katılıp oy kullanamamakta fakat görüş bildirebilmektedirler. Komisyon raporları aleni olup halkın ulaşması meclis tarafından güvence altına alınmaktadır (Madde 15).

Kanunun 7. maddesinin a bendinde stratejik plan yapılması hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm stratejik vizyon ilkesine uygundur. Aynı maddenin f, i, m, s, t, v, y bentlerinde belediyelerin görevleri tanımlanırken; bu görevlerin özel sektör aracılığıyla gerçekleştirilebileceğine dair hükümlere rastlanmaktadır. Aynı zamanda 26. madde belediyelerin şirket kurmasını düzenlemiştir. Dolayısıyla özel sektörü hizmet sunumları içine katan ve özel sektör gibi işlemeyi hedefleyen bir yönetim anlayışının kanunla getirilmeye çalışıldığı ortaya çıkmaktadır. Bu durum yönetişimin genel mantığıyla örtüşmektedir.

5216 sayılı Kanun'un 8. maddesi altyapı koordinasyon merkezleriyle, 11. maddesi imar yetkilerinin denetlenmesiyle ilgili olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin görüşlerinin alınabileceği ve bunların toplantılara çağırılacaklarını ifade etmektedir. Benzer şekilde 15. maddede düzenlenen ihtisas komisyonlarında da gerekli kurum, kuruluş ve kişilerin görüşlerinin alınabileceği ifade edilmiştir. İlgili hükümlerin katılımcılığa ve denetlenebilirliğe teşvik ettiği görülmektedir. 21. madde ise norm kadro hakkında getirdiği hükümlerle cevap verebilirlik ilkesi ile uygunluk göstermektedir.

Belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin yapılarına değinirken gelişen dünyanın en önemli araçlarından biri olan internetin yerel yönetimler ile yönetişim arasındaki bağından da söz etmek gerekir. Yapılmış olan ya da yapılması planlanan hizmetlerin internet aracılığı ile halka açık olması şeffaflık anlayışının yerel yönetimlerdeki yansımalarıdır.

Belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin yeni yapılarına bakıldığında yönetişimin izlerine rastlanmaktadır. Yukarıda da bu izler verilmeye çalışılmıştır. Genel olarak belediye başkanlarının ağırlığının hissedildiği belediye yapılarında, belediye başkanlarının ve büyükşehir belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi halkın katılımı açısından yönetişime hizmet etmektedir. Belediye meclis üyelerinin de halk tarafından seçilmesi katılımın göstergesi olarak nitelenebilir. Belediye meclisleri tarafından oluşturulan ihtisas komisyonlarına farklı meslek gruplarından ve kanaat önderlerinden kişilerin katılımı sağlanmaktadır. Fakat bu katılımın daha önce de belirtildiği gibi sadece dinleme şeklinde olması ve söz sahibi

olunamaması yönetim açısından olması gereken katılımcılık ilkesini yansıtmamaktadır.

5216 ve 5393 sayılı kanunlarda stratejik planların hazırlanması ve uygulanmasına açıkça yer verilmesi yönetişimin bu yöndeki ilkelerine paralel nitelikte ipuçlarıdır. Fakat ne ölçüde yönetişime hizmet ettiği öngörülememektedir. Yönetişim ile yeni belediye ve büyükşehir belediyeleri arasında kanunlar üzerinden yapılan değerlendirmede açık bir ilişki ortaya konulamamıştır. Yönetişim ilkelerinin bu kanunlarda kendini gösterdiği görülmektedir. Bu noktaların salt yönetişime hizmet ettiği kesinlik kazanmamakta fakat yönetişimin uygulanabilirliğine yönelik çeşitli mekanizmalar bulunmaktadır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETİŞİMİN PAYDAŞLARI

1. YÖNETİŞİMİN KAMU İDARELERİ DIŞINDAKİ PAYDAŞLARI: SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ VE ÖZEL SEKTÖR

Devletin yönetimindeki herkese söz geçirebilmesi için, toplumun üzerinde yer alması kaçınılmazdır. Yani devlet toplumdaki koparak ona emir verebilir. Dolayısıyla devletle toplum arasında bir karşıtlık bulunur. Bu kutuplaşma günümüze devlet-sivil toplum ayrımı olarak yansımıştır (Eroğul, 2009: 3). Devletin bu üstünlüğü kamu gücünü kullanma tekeliyle ilgilidir. Bununla birlikte yönetim alanında, meşruiyeti artırmak, verimliliği ve etkinliği sağlamak amacıyla bu karşıtlığı iş birliğine dönüştürme yolu seçilmiştir.

21. yüzyıl toplum anlayışı örgütlü bir toplum yönüne doğru gitmektedir. Günümüz insanı hedeflerini hayata geçirmek üzere sivil bir ruhla bir araya gelerek örgütlenmekte, iş birliği içinde farklı faaliyetlerde bulunmaktadır. Sivil toplum örgütlerinin gelişimi, demokrasi düşüncesinin arttığı şeklinde yorumlanmaktadır. Bu durum insanı merkeze alan yaklaşımların değişmekte olduğunu ve sivil toplumun, kamu ile vatandaş arasındaki bağlantıyı kurmada görev üstlenmesinin kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. Bu anlamda yönetim düşüncesi sivil toplum hareketini, yönetişimin vazgeçilmez unsuru olarak görmektedir (Toksöz, 2008: 32).

Devletin geçirdiği dönüşüm süreci ile birlikte özel sektör de hizmet sunumları içinde fazlaca yer almaya başlamıştır. Bu durum özel sektörün karar alma mekanizmalarına katılımına zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla yönetim devlet ve sivil toplumun yanında bir aktör olarak özel sektörü karşımıza çıkarmıştır.

2. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ

Sivil toplum Batı'dan Türkçeye geçen ve son 25 yıl içinde sosyal ve siyasi literatürümüzde sıkça kullanılan bir kavramdır. Sivil topluma ait birbirinden farklı birçok tanım olmasına rağmen, gerçek anlamı en az bilinen kavramlardan bir tanesidir (Arslanel, 2001: 5). Yönetişim, kamu ile birlikte özel sektör işletmeleri ve

sivil toplum kuruluşlarının yönetime dâhil edildiği bir yönetim anlayışıdır (Çın, 2015: 16).

Sivil toplum, devlet haricinde ve devletten bağımsız olarak örgütlenen yapılarla toplumun kendini yönlendirecek faaliyetlerde bulunmasıdır. Dolayısıyla toplumun bazı ihtiyaçları sebebiyle ortaya çıkarak devletin etkisinden uzaklaşmış, bununla birlikte devletin koymuş olduğu hukuki kurallar çerçevesinde hareket eden örgütlenmelerdir (Özer, 2008: 90).

Sivil toplumun sözlük anlamına bakıldığında devlet kontrolünün ve baskısının etkili olmadığı veya devletin etkili bir unsur olmadığı toplumsal aktivitelerden oluştuğu görülür. Kişilerin devletten ya da kamudan izin almadan kolaylıkla iletişim kurabildikleri, sosyo-kültürel aktivitelerde bulunabildikleri toplumdur. Devletin direkt kontrolü altına aldığı alanlar dışarısında kalan ve iktisadi ilişkilerin baskısından görece bağımsız olarak, gönüllü ve rızaya dayalı ilişkilerde meydana getirilen kuruluş veya faaliyetlerdir.

Sivil toplum örgütleri sayesinde bireyler tek başına elde edemeyeceği isteklerine grup içinde ulaşma şansını yakalayabilir. Bununla birlikte bağlı olduğu grupta elde ettiği bilgiler ile duygu ve düşüncelerini kıyaslamak yoluyla, kendi değer yargılarının doğruluğunu test edebilir. Ayrıca eğer birey toplumsal konulara ilgisiz kalıyor ise STK'ların sağladığı enerjik ve yaratıcı bir ortamda sorunların çözümü için kendini motive edebilir.

Günümüz modern devlet yapısı, zaman ve uzmanlık eksikliğinden dolayı toplumsal hayatın her kesiti ile ilgilenememektedir. Bu alanlar dışında kalan yerleri aydınlatma ve bilgilendirme görevi STK'lara düşmektedir. Bu kuruluşlarının toplumsal işlevleri arasında bireylere kendilerini ifade edecekleri ve çıkarlarını tanımlayabilecekleri alternatif demokratik alanlar sunmak dayanışma ve ortak çalışma bilinci oluşturmak, halkın yaşam koşullarının iyileştirmeye yönelik faaliyetlerde bulunmak yerel ve ulusal yönetimlerden yola çıkarak, halkın alternatiflerinin tanımlanması, bunların formüle edilmesi ve uygulanmasını sağlamak yer alır (Yonca, 2003: 47).

Sivil toplum kuruluşları, yoksullukla mücadelede önemli bir işleve sahiptir. Devletler artık yoksul vatandaşlara ulaşabilmek için STK'ların potansiyel gücünü

kabul etmektedir. İstihdam yaratma, temel sosyal hizmetleri temin etme gibi konularda devlet ve STK iş birliğinden söz edilebilir. Ayrıca, sivil toplum kuruluşları doğrudan ya da dolaylı olarak rekabetin artmasına ve ekonominin gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca STK'lar eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerin yerine getirilmesinde de aktif rol üstlenmektedir.

STK'lar, bireylerin birlikte hareket etmeleri ve karşılıklı etkileşimi ile “biz” ve “aidiyet” duygularının gelişimini sağlar. Bunun yanında STK'lar bazı etik değerlerin savunucusu ve koruyucusu olma görevini üstlenmiştir (Avcı, 2007: 30). STK'ların, bağlı olduğu toplumun, destek aldığı tabanın, dini, kültürel, milli ve tarihsel değerlerinin farkında olarak buna göre program yapmaları ve faaliyette bulunmaları beklenir. Ancak bu yaklaşım kesinlikle örgütsel yapıları, belli bir ideoloji ile şekillendirmek, tek tipleştirmek veya işlevsizleştirmek olarak anlaşılmalıdır. Çünkü bu durum, sivil toplum kuruluşlarının var olma sebebine aykırıdır. STK'lar özgür bir ortamda duygu düşünce ve ifadelerin şekillendirildiği bir ortamdır. Demokrasi kültürünün yerleşmesinde önemli bir sorumluluk üstlenmektedir.

Sivil toplum örgütleri aracılığıyla toplumda bir fikir üzerinde kamuoyu yaratma imkanı bulunmaktadır. Aynı zamanda devlet ve toplum arasında adeta bir tampon görevi görerek, hem bireyi güvence altına alır hem de siyasal baskı grupları oluşturarak vatandaşı koruyup, devletin meşruiyetini artırır (Özer, 2008: 92-94).

2.1. TÜRKİYE'DE SİVİL TOPLUM VE GELİŞİM SÜRECİ

Türkiye'deki toplumsal ve kültürel yapı incelendiğinde yardımlaşma ve dayanışma kültürünün geçmişten beri görülmekte olduğu söylenebilir. Yoksullara ve ihtiyaç sahiplerine yönelik yardımlar İslamiyet öncesinde görülmekle beraber, İslamiyet ile birlikte sivil toplumda önemli bir yer almıştır.

Osmanlı Devleti'nde vakıflar, ahi teşkilatı, lonca yapılanması, tarikatlar sivil toplum geleneğinin parçasıdır. Bununla birlikte Batı'daki sivil toplum anlayışı ile bu örgütlerin tam örtüşmediği söylenebilir. Çünkü bu teşkilatlar genel itibariyle devlet otoritesinin korunmasına hizmet etmektedirler (Tosun, 2003: 67-68). Dolayısıyla devletten kopup özerkliklerini sağlayamadıklarını söylemek mümkündür. Bunların

yanında sivil toplum örgütlerinin devlete bağımlı olarak ülke toprakları içinde geliştiğini söylemek mümkündür. Siyasi partiler, dernekler ve çeşitli hareketler devlete ilişkili olarak kendine yer bulmuştur. Bu sebeple aşağıdan yukarı değil yukardan aşağı doğru hareketlerle merkeze bağlı bir sivil toplum yaklaşımı gelişmiştir (Çepel, 2006).

Cumhuriyet ile birlikte Osmanlı Devleti'nin siyasal ve toplumsal kültürü yeni devletin sivil toplum anlayışına aktarılmış olup merkeze bağlı yürüyen sivil toplum hareketleri görülmektedir. Osmanlı zamanında gelişen medreseler, tarikatlar, vakıflar gibi sivil toplum unsurlarının işlevsiz kaldığı söylenebilir. Çok partili dönemle birlikte az da olsa farklı örgütlenmelerin oluşmaya ve yayılmaya başladığı görülür (Abay, 2004: 272).

Çok partili dönem 1950'li yıllarda STK'lar açısından birçok yeniliğe sahne olmuştur. Bu devirde dernekler, vakıflar, dini gruplar, işçi sendikaları, işveren kesim, köylü kesim ve değişen medya gibi unsurlar örgütlenmeye başlamıştır. Fakat bu grupların siyasal yaşamının öğeleri olduğunu söylemek zordur.

1980'lerle birlikte "birey devlet için midir yoksa devlet birey için midir" tartışması ile bütün dünya ile birlikte Türkiye'de de sivil toplumun oluşumu ve yayılımı açısından çeşitli yenilikler olmuştur (Abay, 2004: 273-274). Bu yıllarda ortaya çıkan devletten topluma vurgu kayması, özelleştirme, yerel yönetimlere yetki devri gibi eğilimler merkez sağ partiler tarafından benimsenmiştir. Ayrıca çevre hakları, insan hakları, dini haklar gibi konular üzerinde ortaya çıkan tartışmalar sivil toplumu canlandırmıştır. Bu gibi tartışmaları diğer dönemlerden ayıran en önemli özellik tartışmaların devletten çok toplumsal gruplar tarafından gündeme taşınıp sahiplenilmesidir. Konuların her birini savunan bir sosyal grup gelişmiş ve kendi sahasında devlet üzerinde aktif olmaya, devletten bir kısım haklar almaya ve devlet politikalarını etkilemeye başlamıştır (Çaha, 1999: 77-78). Türkiye'de STK'ların % 56'dan fazlasının 1980'den sonra kurulmuştur (Ak, 2003: 62).

1980'lerden itibaren sivil toplum, varlık ve faaliyet alanını giderek yaygınlaştırarak küreselleşmiştir (Tosun, 2003: 63). Türkiye'de de 80'li yıllarda başlayan ve 90'lı yıllar boyunca süren sosyo-politik bir değişim yaşanmıştır. Bu değişim ile güçlü devlet geleneğinden uzaklaşmış, STK'lar siyasi merkezin dışında

daha çok etkin rol oynamaya başlamıştır. Yeni dönemde STK'lar ve özel sektör ile daha yakın iş birliği ve ortaklık süreçleri geliştirdikleri görülmüş, böylece sivil toplum anlamında araştırmalar çoğalmış, STK'lar da seslerini daha fazla duyurmuşlardır.

1990'lı yıllarda Türkiye ve Batı'daki sivil toplum kuruluşlarının fonksiyonları oldukça birbirine benzemiştir. İnsan hakları, kadın ve çevre hareketleri hakkında etkinlik gösteren dernekler, toplumsal hareketliliği artırmışlardır. 1995'te yapılan yeni anayasal düzenlemelerle derneklerin, meslek örgütlerinin siyasi faaliyet, siyasi partilerin kadın ve gençlik kollarının başta siyaset yapma yasağı olmak üzere, yasal sınırlamaların da önemli bir kesimi kaldırılması gibi değişmelere tanık olduğu için sivil toplumun değişimi açısından önemli bir dönemdir (Arslanel, 2001: 156).

1 Ocak 2002'de yürürlüğe giren Medeni Kanun ve 23 Kasım 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Dernekler Kanunu ile STK'lar bakımından çeşitli kısıtlamalar içeren düzenlemelerin çoğu kaldırılmıştır (Avcı, 2007: 35). AB uyum çalışmaları ve getirilen yeni düzenlemelere rağmen sivil toplumun yetirince geliştiğini söylemek zordur (Avcı, 2007: 38).

Yerel yönetimler ve belediyelere dair yeni mevzuatın 2005 yılında kabulünü takiben, sivil toplum kuruluşlarından gelen üyeler ile kent konseyleri oluşturulmuştur. Ayrıca valiler ile STK'lar arasında daha düzenli ve sık toplantılar yapılmaktadır. Tüm il ve ilçelerde STK'lar, meslek kuruluşları ve kamu arasında karşılıklı görüş alışverişleri için bir forum niteliğinde olan, kamu destekli insan hakları konseyleri bulunmaktadır. Konseyler, şikayetleri inceleyebilmekte ve gerekli olduğunda bunları savcılıklara taşıyabilmektedirler. Ancak fırsat olabilecek bu düzenlemeler çoğunlukla STK'ları hayal kırıklığına uğratmışlardır. İnsan hakları konusunda çalışan STK'ların genellikle bu konseylerin yetkilerinin olmadığı ve bağımsız olmadıkları iddiasıyla çalışmalara katılmayı reddettikleri belirtilmektedir (UNDP, 2006).

STK'lar Türkiye'de de önemli bir güç haline gelmiştir. Türkiye'de etkili olan sivil toplum kurumları işçi sendikaları, barolar ve odalar gibi serbest meslek grupları, siyasi partiler, spor merkezleri değişik amaçlar güden vakıflar ve derneklerdir. Fakat

bugün, oldukça çok olan STK'lar çeşitli çıkar kesimleri tarafından yönlendirilme sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır.

Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren kurulanlar arasında, öne çıkan STK'lar şunlardır: Türkiye Tabiatını Koruma Derneği, TEMA gibi çevreci gruplar, Kadın Dernekleri, Hacı Bektaş Veli Dernek ve Vakıfları gibi Alevi grupları, Mazlum-Der, İnsan Hakları Derneği gibi bireysel haklar ile ilgili faaliyet yürüten dernekler, İslami cemaatler ve tarikatlar, Atatürkçü Düşünce Derneği, Ülkü Ocakları gibi ideolojik eksende örgütlenen yapılardır.

2.2. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ SORUNLARI

Sivil toplum kuruluşlarının en önemli sorunlarından biri eksik ya da yanlış tanımlanmış bir misyondur. Bu zafiyet, toplantı verimliliği, kaynak yaratma, gönüllü yönetim, iletişim, profesyonel kadro-yönetim kurulu ilişkisi ve performans ölçümü gibi birçok alanda problem yaratmaktadır. Altyapısal eksiklikler, STK'ların sorunları arasındadır. Ekonomik yetersizlik ve kaynak yaratma sorunu, bilgisayar, yazıcı, faks makinesi, toplantı salonu vb. teknik yetersizlikler, örgüt bünyesinde idari işlerin yürütülmesini sağlayan, faaliyet ve projeleri yönlendirebilen nitelikli insan eksikliği ve son olarak yazılı kültür, arşivleme ve raporlama eksikliği sivil toplum kuruluşlarının altyapısal sorunları arasında gösterilebilir (Avcı, 2007: 35-37).

Sivil toplum örgütlerine ilişkin bir sorun da hemşericilik vasıtasıyla ayrımcılığa sebep olmasıdır. Bu durum sivil toplum örgütlerinin hak ve taleplere zemin hazırlaması gerekmesine karşın, bunların önünü keserek olumsuz etki yaptığını gösterir (Kurtoğlu, 2012: 166).

Üyelerin ve gönüllülerin sorumluluk eksikliği, devletin STK'lara karşı ön yargılı yaklaşımı, grup içinde kişisel çatışmalar, iletişim eksikliği, politik mücadele ve anlaşmazlıklar STK'ların sorunları arasındadır. Ayrıca kurumsal ve idari süreçlerin düzensizliği, demokratik kültür eksikliği, STK'lar arası rekabetin olumsuz etkileri, tanıtım faaliyetlerinin eksikliği, STK'ların hiyerarşik örgüt yapısı, hedef gruplarının ilgisizliği, medyayı kullanma yetersizliği, kurumların, isimlerini sorunlarının önüne koymaları, isme dayalı ve bağlı örgütlenmeler, sivil toplum kuruluşlarının diğer sorunlarıdır.

2.3. YÖNETİŞİM ANLAYIŞINDA SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ ÖNEMİ

Sivil toplum 21. yüzyılın şekillenmesine etki edebilecek önemli bir kavramdır. Demokrasi talepleri ve insan hakları düşüncesinin yaygınlık kazanmasına küreselleşme sürecinin eşlik etmesiyle birlikte sivil toplum alanı genişlemiştir (Acar, M. 2003: 76). Güçlü ve merkezîyetçi yapılar yerini daha desantralize ve esnek yapılara, dışa kapalı yönetim anlayışı şeffaf bir yönetim anlayışına bırakmıştır. Hantallaşmış bürokratik yapılar ise etkileşim halinde fonksiyonel bir yapıya dönüşmüş ve karar verme aşamalarında çalışanı da faal hale getirmeyi amaçlamıştır. Ayrıca yönetilenler, idari sürece dahil edilip kamusal sorumluluk ve denetim düşüncesi genişletilmiş merkezi yönetim tek öge olmaktan çıkarak, sorumluluğun ve yetkilerin dengesi sivil toplum kuruluşlarına doğru kaymıştır (Aktan, 2008).

Yönetişim anlayışıyla beraber sivil toplum kuruluşları yönetimin aktörleri arasında yer edininip, yönetim sisteminde etkili olmaya başlamıştır. Sivil toplum kuruluşları hem merkez hem de yerel yönetimler üzerinde etki alanı bulmuşlardır. Böylece karar aşamalarında sivil toplum kuruluşlarının görüşleri de önem kazanmıştır (Başaran, 2008: 47-49).

Yönetim anlayışındaki bu ortaklığın amacı pasif kişilerden meydana gelen bir toplum yerine, eylem yapabilme yeterliliğine sahip bir toplum biçimine ulaşabilmektedir. Bilinçli profesyonel vatandaş anlayışının yerleşmesiyle, yönetimi daha iyi denetleyebilecek, keyfiliğin önüne geçebilecek ve aynı zamanda sorumluluğu paylaşabilecek bir toplum yaratılabilir. Sivil toplumun öne çıkması kişi ile devlet arasında yer alarak grupları organize edecek bir yapıya da katkı sunar (Özer, 2006: 66).

Vatandaş değerli bir paydaş, temel siyasi kararlar verici ve hükümetlerin halkın isteklerine karşı duyarlı olması gerektiği anlayışını paylaşan yönetim; ancak aktif bir sivil toplum bünyesinde anlam ifade etmektedir. Dolayısıyla yönetim mekanizması, devlet aktivitelerindeki değişmeye, devletin harekete geçme yeterliliğindeki görece azalmaya, kamu sahasındaki mevcut meşruiyet krizine, kamu alanındaki faaliyet ve verimlilik azlığına dikkati çekerken, hükümet dışındaki kuruluşları, sivil toplum örgütlerini ön plana çıkarmaktadır.

Yönetişim, sivil toplum kuruluşlarının belirleyici bir hale gelmesini öngörmektedir. Buna göre, sivil toplum örgütleri toplumsal çıkarları belirleyerek, amaçlarına ulaşmakta başarılı olacaktır. Devlet ise geleneksel siyasi otoritesini, bu aktivitelerin yürütülmesi için gerekli özgürlük alanı tahsis etme şeklinde kullanacaktır. Devlet dışı aktör olan sivil toplum homojen bir yapı değildir. Sivil toplumu oluşturulan kesimler, hedefledikleri amaç bakımından, kültürel, siyasal, sınıfsal açıdan aynı özelliklere sahip olmayıp bölünmüş bir yapıdır (Mutman, 1998: 141, akt., Ergüzeloğlu, 2003: 3). Sivil toplumu soyut biçimde devletin karşısına oturturken bu noktanın dikkatlerden kaçmaması gerekmektedir.

Yönetişim, devletin sivil toplum karşısında kısmen de olsa geri adım atarak sivil toplumun varlığını kabul etmesi ve özel sektöre ile STK'lara sorumluluğun dağıtılmasını öngörmektedir. Yönetişim, aktif vatandaşlıkla yakından ilgilidir. Yönetime karşı bir sorumluluk üstlenmek, fedakarlık ve yönetimi desteklemek aktif vatandaşlığın gereğidir. Birey doğrudan kamu hizmetlerinden yararlanmama durumunda dahi bu tutum ve davranışı göstermelidir. Yönetişim bu tutum ve davranışlardan ortaya çıkmaktadır. Bireylere bu özelliklerin kazandırılması için de eğitim verilmesi, sivil toplum kuruluşlarında görev verilmesi ve kişilerin hak arama yollarına özendirilmesi gerekmektedir.

3. ÖZEL SEKTÖR

3.1. DEVLET ÖZEL SEKTÖR İLİŞKİSİNİ DEĞİŞTİREN SÜRECİ

Devletin sahip olduğu işlevler zamanla değişime uğramıştır. Özel sektör de devletin değişen rolü kapsamında özelleştirmeler ve çeşitli hizmet sunumlarına katılım yolları aracılığıyla devlet-vatandaş ilişkisine eşlik etmeye başlamıştır.

Ekonomik sistem bazen krizler yaşamakta, kendini yeniden üretmek ve krizden çıkmak için çözüm yolları geliştirmektedir. Mal ve üretim fazlaları, işgücü fazlaları dönüştürülemediğinde kriz çıkar. 1929 Ekonomik Bunalımı öncesi de en düşük işsizlik ve en yüksek çıktı düzeyine ulaşılmıştı. Fakat mal fazlaları satılamıyordu (Harvey, 2008: 89). ABD gayrisafi milli hasılası 1929'un ilk çeyreğinde en yüksek noktasına ulaştı ve sonra önlenemez bir şekilde düşmeye başladı. Hisse senetleri düşünce bankalar kredileri geri istemeye başladı ve yatırımlar

durdu. Amerikalılar Avrupa'da yatırım yapmayı bıraktılar, hatta geri çektiler (Güran, 2013: 215). Yaşanan bu kriz piyasanın serbest kaldığında etkinliğin sağlanacağı tezine bir darbe oldu. Buna karşılık Keynes'in kamu harcamalarının artırılması yoluyla talebin artırılması teorisi ortaya çıktı. Bu politika devletin düzenleyici rol üstlenmesini öngörüyordu. Yaşanan İkinci Dünya Savaşı ve sonuçları da devletin ekonomi içindeki rolünü artırdı. Savaş sonucu tahribatın kaldırılması ve yeni bir ekonomik düzen inşası için devlet, sosyal/refah devleti olma sorumluluğunu üstlendi.

Piyasa başarısızlığını ortaya çıkaran nedenlerden hareketle neo-klasik ve Keynesyen iktisatçılar, piyasa başarısızlığı teorisini geliştirmişler, devletin ekonomiye müdahale ederek ekonomik dengeyi sağlamasını ve piyasanın yarattığı olumsuz sonuçları ortadan kaldırmasını önermişlerdir. Piyasada tam rekabetin, şeffaflığın ve piyasaya giriş-çıkış serbestliğinin olmaması, dışsal ekonomiler ve ölçek ekonomilerinin varlığı, üretim faktörleri, özel gelir ve servet dağılımındaki dengesizlik, özel gelirin toplum yararı dışında israf edilerek kullanılması ve savurganlık gibi nedenlerle piyasa başarısızlığının ortaya çıktığını öne sürmüşlerdir (Aktan, 2014).

1970'lere kadar bu teori ile özellikle Batı Avrupa ülkelerinde ve gelişmiş ülkelerde büyük bir ilerleme ve refah düzeyinde artış gözlenmiştir. Gelişmekte olan ülkeler de ithal ikameci sanayileşme modeline yönelmiş ve bu modeli kendi ülkelerine uyarlamaya çalışmışlardır. Doğu Avrupa'nın eski sosyalist ülkelerde ve SSCB gibi komünist rejime sahip ülkelerde de devlet, sosyal sigorta, sosyal güvenlik gibi çalışma koşulları, sağlık, eğitim, konut gibi alanlarda politikalar ve kurumlar oluşturarak, refah devleti biçimini almıştır. Ancak 1970'lerde gelişmiş ülkelerde kar oranlarında ve milli gelirden yaşanan düşüşü enflasyon ve işsizlik izlemiştir.

Refah 1973 petrol krizi ile refah devleti anlayışı üzerinde kuşku artmıştır. Bu yıllarda ABD'nin askeri harcamaları ve borcu artmış, bu durum enflasyonu doğurmuştur. ABD, Bretton Woods sisteminden ayrıldığını açıklamıştır. Yaşanan bu durumlar çerçevesinde Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (OPEC) ülkeleri petrol fiyatlarını artırmıştır. Böylece iktisadi durgunluk, işsizlik ve enflasyonun aynı anda yaşandığı stagflasyon durumu ortaya çıkmıştır (Köymen, 2007: 48-49).

Petrol fiyatlarındaki artış ithal ikameci politikaya zarar vermiş; az gelişmiş ülkeler kamu açıkları ve üretim darboğazı sorunlarını, gelişmiş ülkelere alınan yardımlarla çözmeye çalışmışlardır. Bu durum az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelere çok daha fazla bağımlı hale gelmeleri sonucunu yaratmıştır.

Neoliberal düşünce, bu kriz ortamında doğmuştur. Devletin büyümesinin olumsuzluklarına karşı alternatif bir düşünce olarak “*devletin başarısızlığı teorisi*” ortaya çıkmıştır. Devletin başarısızlığının nedenleri; rekabet ve şeffaflık eksikliği, politik dışsal ekonomiler, negatif ölçek ekonomileri, patronaj ilişkileri, politik yandaşlık ve partizanlık, eşitsizlikler, adaletsizlik ve devlet harcamalarında ortaya çıkan israf eğilimi şeklinde sıralanmıştır (Aktan, 2014).

Neoliberal düşünce sosyal devleti kamu hizmeti alanını geniş tutup, kamu girişimciliğini sağlamadığı için eleştirmektedir. Neoliberalizm etkinlik, esneklik gibi ilkeleri benimseyen yönetim ile devletin risk alan, girişimci gibi hareket edip rekabet ve kar etmeye odaklı, kaliteyi artırmayı hedefleyen bir yapı olmasını önermektedir. Bu kapsamda vatandaş adeta bir müşteri gibi görülmektedir (Gül, 2004: 70).

1980’li yılların başında ABD ve Avrupa’da neoliberal politikalara sahip partilerin iktidara gelmesiyle, kamu hizmetlerinin kamu dışında, piyasada üretilmesi hükümetlerin resmi politikası haline gelmiştir. Bu yıllarda tüm dünyada özelleştirme yoğun olarak yaşanmış, 1990’lı yıllarda sosyalist ülkelerin dahi piyasa ekonomisine yöneldiği görülmüştür. Kapitalizmin küreselleşmesi ve bu bağlamda ülkeler arası ilişkilerin yoğunlaşmasıyla birlikte ülkeler, sorunların uluslararası ve ortak olduğunun bilinciyle özelleştirme gibi çözümlerin uygulanması düşüncesini benimsemişlerdir.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde uygulanan refah devleti uygulamaları Türkiye’de de uygulanmaya çalışılmıştır. Devletçilik ilkesi ekseninde uygulanan politikalar dışındaki önemli gelişmelerden biri 1960’lardan sonra Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulması ve bu kuruluşun hazırladığı Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda büyümenin sürükleyici gücü olarak kamu yatırımlarını ve devlet işletmeciliğini öngörülmesiydi. 1960–1980 yılları arasında ekonomide uygulanan

ithal ikameci politikalar kamu eksenli kuruluşların sayısını artırdığından özelleştirme hükümetlerin gündeminde yer almış ancak uygulamaya geçirilememiştir.

1980'lerde yaşanan değişim 24 Ocak 1980 kararlarında gözlenmiş, ithal ikameci ekonomi politikaları terk edilmiş, iç pazara dönük üretim ve örgüt biçimi serbest piyasa mantığı içinde ihracata yönelik yeni bir sermaye birikim modeline geçiş sağlanmaya çalışılmıştır (Boratav, 2011: 191).

Özelleştirme, mülkiyeti ve yönetimi kamuya ait olan iktisadi nitelikleri ağır basan üretim birimlerinin ve kamu şirketlerinin, kısmen veya tamamen özel sektöre devrini anlatır. Bu devir ilgili birimin bir bütün olarak satışı ya da hisse senetlerinin halka arzı yoluyla gerçekleştirilebilir. Özelleştirme aynı zamanda, kamu hizmetlerinin özel sektöre devrini, hizmet sunumunda özel sektörden yararlanılmasını, kamu özel iş birliğini ve kamu tekellerini rekabete açmayı içerir.

Özelleştirmeye yönelten çeşitli sebepler vardır. Kamu kuruluşları özel kuruluşlara göre daha verimsiz ve karsız şekilde faaliyette bulunmaktadır. Ayrıca rekabet koşulları altında firmalar daha yeni üretim teknolojisi, daha iyi bir organizasyon yapısı ve daha uygun ve ucuz üretim girdileri kullanmaya yöneleceklerdir. Böylece maliyetin azalacağı, kalitenin artacağı, müşteri memnuniyetinin ve kaynakların etkin kullanımının sağlanacağı düşünülmektedir. Özelleştirme ile devletin iktisadi etkinliği azaltılarak belirleyici rolü sona erecektir. Piyasadaki tam rekabet ortamının sağlanması ve devam ettirilebilmesi açısından ise devletin düzenleyici rol oynaması gerekir. Kamu kesimi üzerindeki yükü hafifleterek, kamu kesimi borçlanma gereksinimini küçültmek ve satışlar yoluyla gelir sağlayarak, diğer harcama kalemlerinde rahatlık sağlamak özelleştirmenin diğer gerekçeleri olarak sunulmaktadır. Bu noktada özelleştirmenin, kamu girişimlerinin hazine üzerindeki finansal yükünü hafifleteceği iddia edilerek, özelleştirme anti enflasyonist bir araç olarak düşünülmektedir (Aktan, 2001: 5).

Bireyselleşme, demokratikleşme, sivilleşme, serbestleşme, kentleşme, yerelleşme, şeffaflaşma, gönüllülük gibi öne çıkan kavramlar, gücün devletten sivil topluma kaymasını özelleştirmeye etki eden diğer nedenler olarak sıralayabiliriz. Ayrıca, IMF ve Dünya Bankası gibi küresel toplumun kredilendirme kuruluşlarının,

özellikle gelişmekte olan ülkelere açtıkları şartlı kredilerin en önemli koşullarından biri özelleştirmeyi yaygınlaştırmaktır.

3.2. ÖZEL SEKTÖRÜN HİZMET SUNUMLARINA KATILIMI

Birinci Dünya Savaşı ve 1929 Ekonomik Bunalımı sonrası Keynesyen politikalar devletin ekonomideki rolünü artırmıştır. 1970'lerde çıkan stagflasyon krizi ve bu krizin ekonomik sonuçları devletle ekonomi arasındaki ilişkinin tekrar gözden geçirilmesine neden olmuştur. Bu kapsamda devletin ekonomideki rolünün azalması öngörülmüştür (Kök ve Çoban, 2008: 62-63).

Devletin yaptığı işler kamu hizmeti olarak vatandaşa yansımaktadır. Günlük yaşam pratiklerinden vatandaşların hayatını etkileyecek durumlara kadar devletin sunmuş olduğu kamu hizmetleriyle karşılaşmaktadır. Vatandaşlar hastaneye giderek sağlık hizmeti, okulu giderek eğitim hizmeti, çevrenin temizlenmesiyle temizlik hizmeti almaktadır. Bununla birlikte bu hizmetleri alırken doğrudan devlet kurumları ve personelleriyle karşılaştıkları gibi çeşitli şirketlerle de karşılaşmaktadır. Çünkü devlet gerçekleştirmek zorunda olduğu kamu hizmetlerini kendisi doğrudan yapabileceği gibi çeşitli yöntemlerle özel sektöre de yaptırabilir. Devlet ile özel sektör arasındaki ilişkinin değişimiyle devlet özel sektörün yönetim esaslarının benimsemiş aynı zamanda da hizmet sunumlarında özel sektörle iş birliği yapma yoluna gitmiştir.

Yönetişim yaklaşımı özel sektörü dışsal bir aktör olarak görmemekte, karar alma mekanizmalarında doğru çıktılar elde edilebilmesi için mutlaka bu mekanizmalarda bulunması gereken önemli bir paydaş olarak görmektedir. Özel sektörün hizmet sunumlarına katılımı yeterince kamu hizmetlerinin içine girip girmediğini görmemiz açısından önemli olduğu gibi vatandaş ve devlet arasındaki konumunun ortaya çıkması açısından da değerlidir.

Bu doğrultuda devlet, vatandaş ve özel sektör arasında ihtiyaçlar doğrultusunda hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla bürokratik yolları aşmak için alternatif yöntemler geliştirilmiştir (Yıldırım, 2004: 19). Bu bölümde özel sektörün hizmet sunumlarına katılımı yerel yönetimler üzerinde yoğunlaşarak ele alınmıştır.

3.2.1. Emanet Usulü

Kamu hizmetlerini siyasal olarak yetkili organlarca kamuya yaralı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesimlerce yerine getirilen faaliyetler olarak tanımlamak mümkündür (Günday, 2013: 342). Kamu hizmetlerinin mutlaka idare tarafından görülmesi tanımdan da anlaşılacağı üzere bir zorunluluk olmaktan çıkmıştır. Eğer kamu hizmeti devlet ya da başka kamu tüzel kişilerinca görülürse bu emanet usulüdür (Günday, 2013: 342). Emanet usulü ile kamu idarelerinin kendi örgütü, kendi malları ve kendi personeli ile görülür.

Emanet usulünde kamu hizmetleri doğrudan kamu tüzel kişilerinca görüldüğü için özel sektörden bahsedemeyiz. Buna karşın emanet usulüyle yerine getirilen hizmetler yapılırken devlet özel sektör ilkeleriyle hareket etmeye başlamıştır. Yukarı ki bölümlerde ayrıntısıyla işlediğimiz devlette dönüşüm süreci çerçevesinde devlet maliyet hesabı yapmaya başlamış ve yönetim ilkeleri olan etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik gibi ilkelere ulaşmayı hedeflemiştir. Dolayısıyla emanet usulünde bile özel sektör fiilen olmasa bile ilkeleriyle yer almaktadır.

3.2.2. Müşterek Emanet Usulü

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bir diğer yöntem müşterek emanet usulüdür. Kamu idaresi ile sözleşme yapan bir özel kişinin gerçekleştirilen hasıllata endeksli bir gelir elde etmesiyle kamu hizmetinin yürütmesi şeklinde ortaya çıkar. Kamu hizmetinin tesisatı ve mülkiyeti devlette kalır. Müşterek emanetçi elde ettiği geliri olduğu gibi idareye aktarır. Bu gelir üzerinden yüzde alır (Gözler, 2014: 569).

3.2.3. İhale Yöntemi

İhale yönteminde hizmet üretimini yerine getirecek özel girişimciler, piyasada faaliyet gösteren firmalar olup, idare ile bağları kopmamaktadır. Bu yöntemde hizmetler sözleşmeyle özel sektörce yerine getirilir. Hizmet sunma sorumluluğu bulunan idareler, finansmanını ve denetimini sağlayarak hizmetin özel sektörce sunumunu gerçekleştirir (Acartürk, 2001: 47).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre Türkiye'de belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişilerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları gerçekleştirilmektedir. Rekabet, açıklık ve saydamlık, sözleşmeyi yapmak isteyen kişide belli bir yeteneğin aranması, eşit muamele ilkesi, gizlilik ilkesi, ödeneği olmayan bir iş için ihaleye çıkılamaması, kamuoyu denetimi, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarıyla yapılan işlemlerin kısımlara bölünememesi ve ÇED olumlu belgesi alınma zorunluluğu ihaleye hakim olan ilkelerdir (Günday, 2013: 199-204).

Karahanoğulları ihaleyi, idari sözleşmeler ve idarenin özel hukuk sözleşmeleri, yani idarenin sözleşmeleri oluşturulurken izlenmesi gereken idari yöntem olarak tanımlamış, ihalenin bir sözleşme türü ve dolayısıyla özelleştirme yöntemi olmadığını belirtmiştir (1998: 106). Bu görüşe katılmam mümkündür. Tezimiz açısından önemli nokta özelleştirme biçimi olup olmamasından çok ihale ile özel sektörün hizmet sunum biçimlerine katılmasıdır.

3.2.4. İmtiyaz Yöntemi

İmtiyaz yöntemi ihale yönteminden sonra hizmet sunumunda en çok kullanılan yöntemlerdendir. İmtiyaz idarenin özel bir kişi ile yaptığı sözleşme gereği için giderlerinin, kar ve zararının özel işletmeye ait olduğu, işletilme yöntemidir (Günday, 2013: 343). İmtiyaz usulünde imtiyazı alan özel kişiye imtiyaz sahibi denir. İmtiyaz sahibi hizmet bedelini yaralanıcılardan aldığı ücretle sağlar. İmtiyaz sahibi idarenin nam ve hesabına hareket etmez, kendi adına hizmeti işletir (Gözler, 2014: 559).

İmtiyazcı tarafından işletilen veya kurulan kamu hizmeti, süre sonunda herhangi bir ücrete tabi olmadan idareye geçtiği için, idare yüksek bedeli olan yatırımları bu sayede gerçekleştirebilme olanağına kavuşmaktadır. İmtiyaz yöntemiyle hizmet sunumuna ilişkin 5393 sayılı Belediye Kanunu 15. maddesi e, f ve g bentlerinde belirtilen ve kendi yetkilerinde olan hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceğine dair hüküm bulunmaktadır.

3.2.5. Yap-İşlet-Devret Yöntemi

Yap-İşlet-Devret yöntemi 8 Haziran 1994 tarihinde çıkarılan 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Kanun özellikle altyapı ve yol gibi ihtiyaçları karşılamak amacıyla baraj ve köprü yapımı, içme ve kullanım için su sağlanması, tünel, köprü ve kanalizasyon yapımı ile otoyolların yapımında özel şirketlerin hizmet sunumuna katılımını amaçlamıştır (Gözler, 2014: 572).

Yap-İşlet-Devret yöntemi, bir kamu hizmetinin ya da bayındırlık işinin özel girişimci tarafından masrafları üstlenilerek tesis edilmesini, süresi belirlenerek işletilerek özel sektörün yapacağı sermaye yatırımının amortismanı sağlandıktan ve hedeflenen karın gerçekleşmesinin ardından, tesisin ve yönetimin ücretsiz bir şekilde ilgili kamu kuruluşuna devredilmesini sağlayan bir yöntemdir (Günday, 2013: 346).

Yap-İşlet-Devret yönteminde, şirket tarafından yapılan tesisin mülkiyeti, idareye ait olmasına karşılık, imtiyaz yönteminde imtiyaza verilen hizmete ait her türlü alet, edevat imtiyaz sahibine aittir (Gözler, 2014: 572). Yap-İşlet-Devret yönteminde, şirket tarafından yapılan tesislerin işletme süresinin bitiminde, hiçbir ücret ödenmeksizin ilgili yönetime devredilir (Erdoğan, 2010: 483). Bu modelin kullanılarak bir işletme kurulması halinde üretilen hizmetin kalitesi, fiyatı, işletim esasları gibi unsurlar idarelerin sorumluluğundadır (Acartürk, 2001: 50).

3.2.6. Kiralama Yöntemi

İdareler kendi mülkiyetlerinde olan fakat verimli çalıştıramayıp zarar ettikleri işletmelerini geçici bir süre için taşınır ve taşınmazlarıyla birlikte özel işletmelere devredebilir. Bunun sınırına ilişkin şartlarsa genellikle kendi aralarındaki sözleşmelerle belirlenir.

Bu yöntemin, imtiyaz yönteminden farklarından biri sürenin kısa olmasıdır; imtiyaz yöntemindeki gibi 49 yıllık uzun bir süre değil 4-5 yıllık kısa bir süre belirlenmektedir. Diğer fark da, kiracının başlangıç yatırımını ve tesisle ilgili masrafları üstlenmemesi, daha önce idare tarafından finanse edilen tesisleri kiralamasıdır (Koç, 2010: 90). Kiralama yöntemi yerel yönetimler üzerinde oldukça

çok kullanılmaktadır. Yerel yönetimlerin sahip olduğu birçok taşınmaz bu yöntemle değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda kanunlarında kiralama yöntemine ilişkin oldukça fazla hüküm bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda toplu taşıma hatlarının kiraya verebileceği belirtilmiştir. 15. maddede belediyenin yetki ve imtiyazları arasında; taşınmazların kiraya verilmesi ve yine aynı maddede; toplu taşıma araçları ve araç park yerlerinin kiralanması sayılmaktadır. Belediye meclisinin görev ve yetkileri 18. madde e bendi; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermektir.

3.2.7. Şirketleşme Yöntemi

Türkiye'de şirketleşme yönteminin de özellikle yerel yönetimler tarafından kullanıldığını söyleyebiliriz. Şirketler, belediye bütçesinden bağımsız bütçeye sahip ancak yönetimleri belediyenin elinde olan, belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösteren özel hukuk tüzel kişileridir. Şirketleşme, belediyelerin şirket kurmaları veya şirketlere ortak olmalarıdır. Belediyeler ekonomik, sosyal, siyasi veya mevzuatın getirdiği bazı gerekçelerle yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için bağımsız bütçeli özel hukuk hükümlerine tabi şirketler kurmakta ya da yönetimine ortak olmaktadır (Koç, 2010: 90).

Bu yöntem ile belediyeye ait varlıklar belediyenin mülkiyeti altında kalmakta; bu varlıkların yönetimlerinin de belediye ile ilişkisi devam etmektedir. Şirketler; belediyelerin en az %50 iştiraki ile kurulmakta; uygulamada ise genelde şirket yönetiminin tamamı belediyelere ait olmaktadır (Yıldırım, 2004: 35). İşleyiş açısından ise kamu hukukuna tabi bu şirketlerin Türk Ticaret Kanunu'na devri söz konusudur. Kurulan şirketler anonim veya limited şirketler şeklinde olmaktadır.

Yerel yönetim işletmelerinin faaliyet alanları başlıca dört başlık altında gruplanabilir (DPT, 2001):

- Yerel kamu tekeli hizmetleri: elektrik, su, kanalizasyon, doğalgaz, terminal, ulaşım vb.
- Piyasa düzenleme amaçlılar: ekmek, kömür, pazar yerleri, toplu taşıma vb.
- Sosyal ve kültürel amaçlılar: hastaneler, sağlık ocakları, kreşler, spor tesisleri, sanat galerileri, aşevleri, düğün salonu işletmeleri, tiyatrolar, yöresel iş kollarının desteklenmesi (halı, dokuma, gıda gibi) vb.
- Gelir sağlama amaçlılar: kaplıcalar, turistik işletmeler, gıda sanayi, beton direk, mıcır, çakıl, asfalt tesisleri, rant tesisleri, gazinolar, maden suyu işletmesi, akaryakıt istasyonları, otoparklar vb.

Şirketler özel hukuk hükümlerine tabi olduğu için şirketleşmeden amaç, ağır işleyen kamu hukuku kurallarından sıyrılarak işletmelerinin süratli, ekonomik ve verimli çalışmasını sağlamaktır. Kamu hizmetlerini rekabet ortamında ucuza gördürmek, daha az personelle hizmetleri yerine getirmek gibi sebepler de şirketleşme yöntemine teşvik etmektedir (Acartürk, 2001: 54).

3.2.8. Ortak Girişim Yöntemi

Konusunda profesyonelleşmiş özel işletmelerle beraber şirket kurmaları ortak girişim yöntemi olarak tanımlanabilir. Ortak girişim yöntemi ile kamu ve özel sektör kaynaklarının mülkiyet, finansman ve yönetim bakımından sözleşme çerçevesinde birleşme imkanı bulunmaktadır (Aktan ve Dileyici, 2005: 57).

Bununla birlikte idareler özel sektör dışında, kentle ilgili birçok alanda, meslek örgütleri ve sivil toplum örgütleriyle de ortak faaliyetlere girişebilirler. Bunu da ortak girişim yöntemi olarak adlandırabilmek mümkündür.

3.2.9. İdari Düzenlemeler ve Serbestleşme Yöntemi

Bir kamu hizmetini sağlamak amacıyla yerel yönetimler tarafından sosyal hizmet sağlayan özel kuruluşları teşvik etmek veya hizmete yönelik talebi azaltmak amacıyla vergi teşvikleri ve bazı idari düzenlemeler kullanılır (Acartürk, 2001: 54). Bu düzenlemeler; kamu hizmetlerinin ücret denetimlerine ve kamu girişimlerine

tanınan avantajlara son verilmesi, hizmetlere yönelik sübvansiyonların ve kamu tekellerinin kaldırılmasıdır (Koç, 2010: 97). Yöntemin amacı rekabet sağlanması için hizmetlerin piyasaya açılması ve kamu gücünün belirleyiciliğinin azaltılarak verimliliğin artırılmasıdır. Belediyelerin tekelindeki şehir içi ulaşımda belediye otobüslerinin yanı sıra halk otobüslerinin de hizmet vermesi gibi bazı mal ve hizmetlerin özel sektörde de üretilmesine izin verilmesi bu yönetime örnek gösterilebilir.

3.2.10. Fiyatlandırma ya da Kamusal Malların Finansmanının Özelleştirilmesi Yöntemi

Faydası bölünebilen mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması mümkün olabilmektedir. Bu hizmetler özel sektördeki gibi maliyetler dikkate alınarak fiyatlandırılmakta, hizmetin finansmanı için ek vergiler koymaya gerek kalmamaktadır. Bu yöntemde kamusal hizmetlerin üretim maliyetlerine kar eklenecek tüketiciye sunulduğundan bütçe üzerindeki finansman yükünün azaltılması amaçlanmaktadır.

Yöntem fiyatlandırma yetkisinin başka kurumlara bırakılması şeklinde de uygulanabilmektedir. Bu yöntemde yerel yönetimler tarafından üretilen bu mal ve hizmetlerin finansmanı, yönetimin kendi bütçesinden karşılanmamakta, yürütülen hizmetler, harç ya da ücretin ödenmesi suretiyle hizmeti kullanan tarafından karşılanmaktadır. Bu yöntemdeki temel mantık, sadece kullananların hizmet bedelini ödemesidir (Koç, 2010: 98). Bu sayede hizmetten hiç yararlanmayanların hizmetin finansmanına katılması gerekmeyecektir. Hizmetin bir bedeli olduğundan, kamu kaynaklarının savurganca kullanılması engellenecektir.

Belediye hizmetleri, serbest piyasa mantığında arz ve talep ilişkisine göre gerçek maliyetinde fiyatlandırıldığında yoksul ve dar gelirli vatandaşların bu hizmetlerden yararlanması zorlaşabilir. Ancak bu tür sakıncaları kupon yöntemini uygulayarak gidermenin mümkün olduğunu savunanlar da vardır. Bunun dışında bazı kesimlerin hizmetlerden bedelsiz ya da indirimli yararlanmaları, bazı hizmetlerin gönüllüler tarafından sunulması gibi yöntemlerden de yararlanılabilir. Yerel düzeyde fiyat ve harç uygulaması ulaştırma, katı atıkların toplanması, park ve garaj gibi çeşitli

hizmetlerde uygulanmaktadır, eğitim öğretim, sağlık hizmetleri, oto yolların paralı hale gelmesi bu yönteme örnek olarak gösterilebilir (Acartürk, 2001: 14).

3.2.11. Gönüllü Organizasyon Teşvik Yöntemi

Bu yöntem, yerel halkın hizmete katılımıyla yerel yönetim tarafından sunulması gereken bazı hizmetlerin gönüllü kişi veya gruplar tarafından yerine getirilmesidir. Yerel yönetimler sağlık, kültür, çevre, yaşlılara hizmet gibi konularda gönüllü hizmetlere teşvik eder (Yıldırım, 2004: 28). Bu yöntemde özel sektör ve piyasa şartları rol oynamamaktadır. Bu kuruluşların kamuya alternatif olarak değil de, ona yardım sağlayan kuruluşlar ve yöntemin de bir özelleştirme yöntemi olmadığı düşünülebilir. Ancak özelleştirme yöntemi olarak ele alınmasının nedeni hizmetin yerel yönetim dışındaki aktörler tarafından yerine getirilmesidir. Bu aktörler, zengin ve hayırsever bir kişi olabileceği gibi, dernekler, vakıflar ve diğer sivil toplum kuruluşları olabilir (Suiçmez ve Yıldırım, 1993: 24). Dolayısıyla gönüllü organizasyon teşvik yöntemi ile yönetim yaklaşımının örtüştüğü görülmektedir.

3.2.12. İltizam Yöntemi

Daha önce kullanılmış ve günümüzde terk edilmiş olan hizmet gördürme usulü iltizam yöntemidir. İltizam yöntemi özel bir kişinin idare ile yaptığı sözleşme uyarınca, kamu idaresine ödeyeceği bir ücret karşılığında kamu hizmetini kendi kar ve zararına işletmesidir (Gözler, 2014: 567). İdarece kurulmuş olan hizmet önceden kararlaştırılan götürü veya orantılı bir bedel karşılığında hizmeti üstlenen özel kişiye yani mültezime devredilir (Günday, 2013: 343).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, tarım ürünlerinin vergilerinin toplanmasında kullanılmış olan bu yöntemin bugün için terk edilmiş olduğunu söylemek mümkündür.

3.3. ÖZEL SEKTÖRÜN KARAR ALMA MEKANİZMALARINA KATILIMI

Özel sektör görüldüğü üzere devletle birçok konuda iş birliği halindedir. Kamu hizmetlerinin büyük bölümünde ya doğrudan ya da dolaylı olarak hizmet sunucusu şeklinde karşımıza çıkmakta ve devlet-vatandaş ilişkisi içine dahil olmaktadır. Dolayısıyla çok önemli bir konuma sahiptir. Siyasal karar vericilerin kararları hem özel sektörü etkilemekte hem de özel sektör vasıtasıyla vatandaşları etkilemektedir. Bu kadar önemli yer kaplayan özel sektörün karar alma mekanizmalarına katılımının nasıl olduğu da önemli hale gelmektedir.

Organik olarak idari mekanizmalara baktığımızda özel sektörün doğrudan temsil edildiği idari teşkilat içerisinde bir mekanizma yoktur. Buna karşın kendilerini çeşitli birlik ve odalar aracılığıyla temsil etmektedirler. Bu birlik ve odalar hem kamuoyu araçlarıyla hem de doğrudan idarelerle ilişki kurmaktadır. Bunların iradeleri karar vericiler açısından dikkate alınmaktadır. Özel sektörün bu şekilde katılımı aslında sivil toplum yöntemiyle katılımıdır. Sivil toplumun katılım araçları ve sorunlarıyla da büyük ölçüde paralellik gösterir.

Özel sektör dediğimizde bütüncül hareket eden organları olan bir yapı anlaşılmaz. Özel sektör aslında kişilerle var olmaktadır. Her şirketin bir sahibi vardır. Karar alma pozisyonunda çeşitli kişiler bulunur. Bu kişilerin bireysel olarak siyasi karar alma mekanizmalarına katılımı mümkündür. Dolayısıyla özel sektörün bu şekilde de karar alma mekanizmalarına katıldığını söyleyebiliriz. Seçimle iş başına gelen başkan, meclis üyeleri ya da encümenlere bakacak olursak bunların içinde önemli bölümde özel sektör temsilcisi görürüz.

Karar alma mekanizmalarına diğer bir katılım yolu da meclis toplantılarına katılımıdır. Örnek verecek olursak 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 20. maddesine göre belediye meclis toplantıları herkese açıktır. Ancak başkanın önerisi veya üyelere herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu ile kapalı oturum yapılabilir. Bu hükümden anlaşılacağı üzere vatandaşlar, hangi kesimden olursa olsun belediye meclis toplantılarına katılma imkanına sahiptir. Dolayısıyla bu toplantılara özel sektör temsilcileri de katılabilir. Fakat oy hakları ya da gündeme katkıları bulunmamaktadır. Vatandaşlarınsa bu

yöntemi kullanarak toplantılara katılımına sık rastlanmamaktadır. Dolayısıyla yönetişimin uygulanmasına yönelik mekanizmalar olmakla birlikte hem katılımı artıracak hem de katılanların etkili olmasını sağlayacak yöntemler geliştirilmesi gerekmektedir.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETİŞİMİN YEREL YÖNETİMLERDE UYGULANABİLİRLİĞİNİ TESPİT ETME ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

1. ANKET ARAŞTIRMASI

1.1. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Bu araştırmada, yönetişimin yerel yönetimler üzerinde uygulanabilirliğini tespit etmek amacıyla, Amasya ilinde yaşayan belediye meclis üyeleri ve belediye birim amirleri, sivil toplum örgütü temsilcileri ve özel sektör temsilcileri ile anket yapılarak yanıtları değerlendirilmiştir.

1.2. ARAŞTIRMA EVRENİ

Araştırma yönetim yaklaşımının yerel yönetimlerde uygulanabilirliğini tespit etmek amacıyla olduğu için araştırmanın evrenini Amasya’da yaşayan özel sektör temsilcileri, belediye temsilcileri ile sivil toplum kuruluşu temsilcileri oluşturmaktadır. Belediye temsilcileri belediye meclisi ve belediye birim amirlerinden, özel sektör temsilcileri ise ticaret odası, esnaf ve sanatkarlar odaları birliği içinde yer alan odaların ve iş adamlarının yer aldığı derneklerin yönetiminde bulunan kişilerden oluşmaktadır. Sivil toplum temsilcileri ise Amasya merkezde çeşitli alanlarda faaliyet gösteren 193 sivil toplum örgütünün yönetim organlarında bulunan kişilerden oluşmaktadır. Araştırmanın evreni toplam 2000-2200 kişiyi kapsamaktadır.

1.3. ÖRNEKLEM YÖNTEMİ

Amasya Belediyesi temsilcilerini seçerken Amasya Belediyesi yönetiminde bulunan 25 belediye meclis üyesi ve bunların bir kısmının katılımının yanında 5 belediye birim amirinin katılımıyla oluşan kişiler belediye temsilcileri olarak

seçilmiştir. Dolayısıyla belediye temsilcileri evreninin tamamı örnekleme dahil edilmiştir. Özel sektör temsilcileri ticaret odası, esnaf ve sanatkarlar odaları birliği içinde yer alan odaların ve iş adamlarının yer aldığı derneklerin yönetiminde bulunan kişiler arasından 60 katılımcı örnekleme dahil edilmiştir. Sivil toplum kuruluşları temsilcileri seçiminde ise farklı alanlarda faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin yönetiminde bulunan 150 kişi tercih edilmiştir. Belediye temsilcileri, sivil toplum temsilcileri ve özel sektör temsilcilerinin oluşturduğu 2000-2200 kişilik evren içerisinden seçilen toplam 240 kişi örneklem seçimini oluşturmaktadır.

1.4. ARAŞTIRMANIN SINIRLARI

Bu araştırma kullanılan örneklem ile sınırlıdır. Dolayısıyla bu araştırma elde edilen sonuçları ülke genelinde genellemeyi amaçlamamaktadır. Ayrıca anket 2016 yılının Nisan ayında yapılmış olup, araştırmanın sonuçları bu dönemle sınırlıdır. Bununla birlikte kişilerin görüşlerinin değişebilme ihtimali ve ankete katılanların verdikleri cevapların samimiyeti araştırmanın sınırlarını teşkil etmektedir.

2. KULLANILAN METOT VE TEKNİKLER

Tanımlayıcı olarak yapılan araştırmada katılımcıların demografik özellikleri ve ölçekli anket sorularına verdikleri yanıtlar objektif olarak analiz edilmiştir. Ölçek puanları hesaplanırken negatif ifadeli sorular tersine çevrilererek hesaplanmıştır. Verilerin istatistiksel analizinde Statistical Package for the Social Sciences (SPSS 20.0) programı kullanılmıştır. Verilerin normal dağılım gösterdiği görüldüğü için parametrik testler kullanılmıştır. Gruplar arası karşılaştırma için tek yönlü varyans analizi (One Way ANOVA) kullanılmıştır. Analizlerin hepsi %95 güven düzeyinde yapılmıştır.

Araştırmada veri toplama aracı olarak yönetim yaklaşımının uygulanabilirliğini görmeye yönelik anket formu kullanılmıştır. Yönetişim yaklaşımının uygulanabilirliğini tespit etmek için hazırlanan anket formu katılımcılarla yüz yüze, telefonla ve önceden bırakılıp daha sonra almak suretiyle toplanarak uygulanmıştır. Araştırmada kullanılan veri toplama aracı ile ankete

katılan özel sektör temsilcileri, belediye temsilcilerinin ve sivil toplum kuruluşları üyelerinin yönetim yaklaşımı ile 25 davranışa katılma dereceleri değerlendirilmiştir.

Veri toplama aracında yer alan maddelerde Beşli Likert Ölçeği kullanılmıştır. Ölçek “Kesinlikle Katılıyorum, Katılıyorum, Kararsızım, Katılmıyorum, Kesinlikle Katılmıyorum” yönünde en olumlu seçenekten en olumsuz seçeneğe doğru artan bir biçimde puanlanmıştır.

3. ARAŞTIRMANIN GÜVENİLİRLİĞİ

Çalışmayı oluşturan özel sektör temsilcileri, belediye meclis üyeleri ve sivil toplum kuruluşları üyelerine ilişkin sorulara verilen cevapların güvenilirlik analizi yapılmıştır.

Cronbach’s Alfa Katsayısının değerlendirilmesinde uyulan değerlendirme ölçütü (Özdamar, 2002: 673):

$0.00 \leq \alpha < 0.40$ ise ölçek güvenilir değildir.

$0.40 \leq \alpha < 0.60$ ise ölçek düşük güvenilirliktedir.

$0.60 \leq \alpha < 0.80$ ise ölçek oldukça güvenilirdir.

$0.80 \leq \alpha < 1.00$ ise ölçek yüksek derecede güvenilirdir.

Analizde, soruların tamamının Cronbach’s Alpha değeri 0,813 olarak bulunmuştur. Bu değer yöneltilen soruların yüksek derecede güvenilir olduğunu göstermektedir.

4. KATILIMCILARIN DEMOGRAFİK ÖZELLİKLERİ

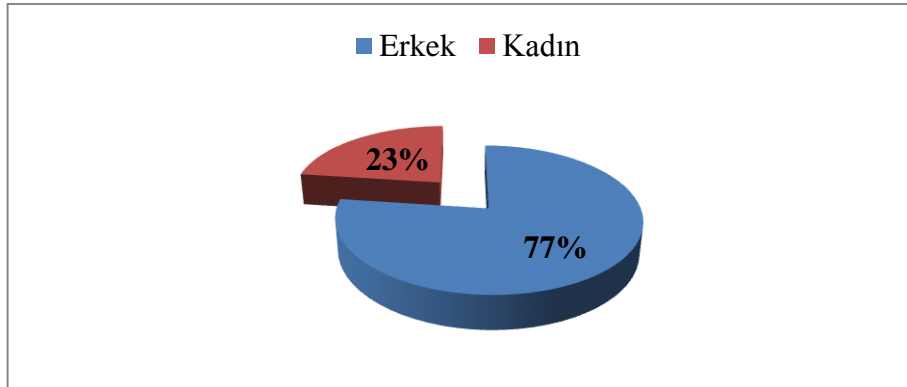
Bu bölümde araştırma kapsamına alınan ve veri toplama aracı geçerli olarak değerlendirilen özel sektör temsilcileri, belediye temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları üyelerine ait genel bilgiler yer almaktadır. Araştırmaya katılanların demografik özellikleri frekans analizleriyle incelenmiştir. Elde edilen bulgular Tablo 1, Tablo 2, Şekil 1, Şekil 2, Şekil 3’te gösterilmektedir.

Tablo 1: Katılımcıların Cinsiyet, Temsil Grubu Sayıları ve Eğitim Özellikleri

		n	%
Cinsiyet	Erkek	185	77,1
	Kadın	55	22,9
	Total	240	100,0
Temsil Grubu	Belediye Temsilcileri	30	12,5
	Özel Sektör Temsilcileri	60	25,0
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	62,5
	Total	240	100,0
Eğitim	İlk-ortaokul	40	16,7
	Lise	75	31,3
	Ön lisans	29	12,1
	Lisans	92	38,3
	Yüksek lisans	3	1,3
	Doktora	1	,4
	Total	240	100,0

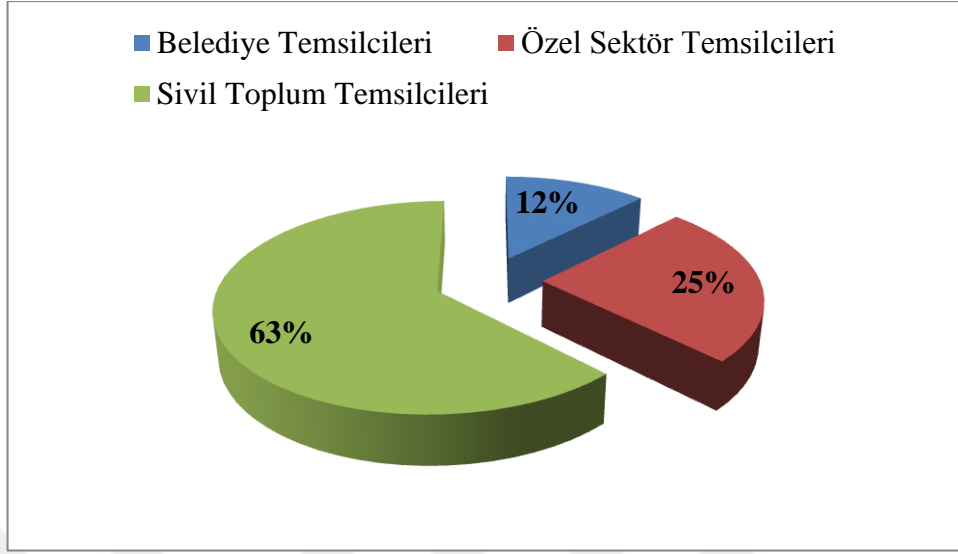
Katılımcıların cinsiyete göre dağılımları incelendiğinde; %77,1'inin erkek, %22,9'unun ise kadın olduğu görülmüştür.

Şekil 1: Katılımcıların Cinsiyet Özellikleri



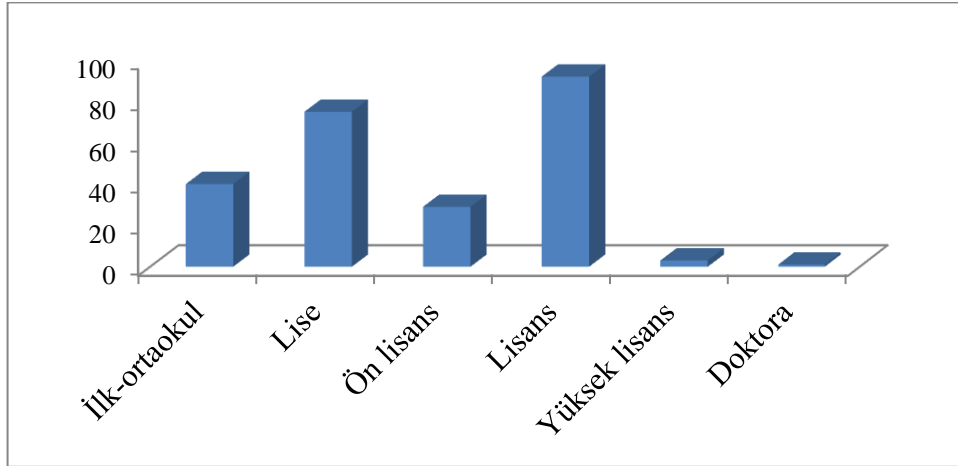
Katılımcıların temsil grubuna göre dağılımları incelendiğinde; %12,5'i belediye temsilcileri, %25'i özel sektör temsilcileri, %62,5'i ise sivil toplum temsilcilerinden olduğu görülmektedir.

Şekil 2: Katılımcıların Temsil Ettiği Grup Özellikleri



Eğitim durumuna göre dağılımı incelendiğinde; %16,7'si ilk-ortaokul, %31,3'ü lise, %12,1'i ise ön lisans mezunudur. Lisans mezunlarının oranı %38,3, yüksek lisans mezunlarının oranı ise %1,3'tür. Doktora mezunlarının oranı ise %0,4'tür.

Şekil 3: Katılımcıların Eğitim Durumu Özellikleri



Katılımcıların mesleklere göre dağılımı incelendiğinde; %45,8'inin esnaf/işletme sahibi olduğu görülmektedir. Memurların oranı %15, çalışan/işçi oranı ise %12,5'tir. Emeklilerin oranı ise %10,4'tür. Bu durum özel sektör alanında faaliyet gösterenlerin yönetim mekanizmalarındaki ağırlığını göstermektedir.

Tablo 2: Katılımcıların Meslek Dağılımları

		n	%
Meslek	Ticaret/Esnaf/İşletme Sahibi	110	45,8
	Memur	36	15,0
	Çalışan/İşçi	30	12,5
	Emekli	25	10,4
	Öğrenci	13	5,4
	Ev Hanımı	8	3,3
	Mühendis	4	1,7
	Muhasebeci	4	1,7
	Avukat	3	1,3
	Çiftçi	3	1,3
	Gazeteci	3	1,3
	Doktor	1	0,4
	Total	240	100,0

5. KATILIMCILARIN ANKET ÖNERMELERİNE VERDİKLERİ CEVAPLAR VE ANALİZİ

Özel sektör temsilcileri, belediye temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları üyelerinin yönetim yaklaşımına ilişkin görüşlerinin frekans analizleri Tablo 3'te gösterilmektedir.

Tablo 3: Katılımcıların Yönetişim Yaklaşımına Yönelik Düşünceleri

	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kararsızım		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Karar alma mekanizmalarına sivil toplum örgütleri de katılmalıdır.	113	47,1 %	111	46,3 %	12	5,0 %	4	1,7 %	0	0,0 %
Karar alma mekanizmalarına özel sektör temsilcileri de katılmalıdır.	90	37,5 %	111	46,3 %	20	8,3 %	16	6,7 %	3	1,3 %
Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri daha verimli kararlar alınmasını sağlayacak ve sorunları çözmeye yardımcı olacaktır.	84	35,0 %	134	55,8 %	16	6,7 %	6	2,5 %	0	0,0 %
Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımı açık, şeffaf kararlar alınmasını sağlayacak ve denetlenebilirliği artıracaktır.	89	37,1 %	130	54,2 %	15	6,3 %	6	2,5 %	0	0,0 %
Yerel düzeyde özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin karar alma mekanizmalarına katılması kalkınmaya olumlu etki yapacaktır.	54	22,5 %	161	67,1 %	24	10,0 %	1	,4%	0	0,0 %
Yönetişimin yerel yönetimler üzerinde uygulanması yerel sorunların çözümünde etkili olacaktır.	63	26,3 %	158	65,8 %	18	7,5 %	1	,4%	0	0,0 %
Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu kurumlarının özel sektör mantığıyla çalışması etkinlik, verimlilik, cevap verebilirlik gibi yönetim ilkeleri bakımından olumlu etki doğuracaktır.	47	19,6 %	110	45,8 %	43	17,9 %	36	15,0 %	4	1,7 %

“Karar alma mekanizmalarına sivil toplum örgütleri de katılmalıdır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %47,1, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %46,3, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %5’tir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %1,7 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0’dır.

“Karar alma mekanizmalarına özel sektör temsilcileri de katılmalıdır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %37,5, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %46,3, kararsızım cevabı verenlerin

oranı ise %8,3'tür. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %6,7 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %1,3'tür.

“Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri daha verimli kararlar alınmasını sağlayacak ve sorunları çözmeye yardımcı olacaktır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %35, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %55,8, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %6,7'dir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %2,5 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0'dır.

“Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımı açık, şeffaf kararlar alınmasını sağlayacak ve denetlenebilirliği artıracaktır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %37,1, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %54,2, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %6,3'tür. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %2,5 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0'dır.

“Yerel düzeyde özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin karar alma mekanizmalarına katılması kalkınmaya olumlu etki yapacaktır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %22,5, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %67,1, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %10'dur. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,4 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0'dır.

“Yönetişimin yerel yönetimler üzerinde uygulanması yerel sorunların çözümünde etkili olacaktır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %26,3, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %65,8, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %7,5'tir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,4 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0'dır.

“Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu kurumlarının özel sektör mantığıyla çalışması etkinlik, verimlilik, cevap verebilirlik gibi yönetim ilkeleri bakımından olumlu etki doğuracaktır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %19,6, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %45,8, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %17,9'dur. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %15 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %1,7'dir.

Tabloda gösterilmekte olan “Karar alma mekanizmalarına sivil toplum örgütleri de katılmalıdır.”, “Karar alma mekanizmalarına özel sektör temsilcileri de katılmalıdır.”, “Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri daha verimli kararlar alınmasını sağlayacak ve sorunları çözmeye yardımcı olacaktır.”, “Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımı açık, şeffaf kararlar alınmasını sağlayacak ve denetlenebilirliği artıracaktır.”, “Yerel düzeyde özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin karar alma mekanizmalarına katılması kalkınmaya olumlu etki yapacaktır.”, “Yönetişimin yerel yönetimler üzerinde uygulanması yerel sorunların çözümünde etkili olacaktır.” önermelerine verilen cevaplar incelendiğinde katılımcıların yüksek derecede katılım ve kesinlikle katılım gösterdikleri görülmektedir. Dolayısıyla katılımcıların sivil toplum örgütleri ve özel sektörün karar alma mekanizmalarına katılımını ihtiyaç görerek istediği, böylece açık, şeffaf ve denetlenebilir kararlar alınmasını sağlayacağını düşündükleri söylenebilir. Önermelerdeki yüksek katılımdan, yerel düzeyde özel sektör ve sivil toplumun katılımıyla uygulanacak yönetim uygulamalarının daha verimli kararlar alınmasını sağlayarak kalkınmaya olumlu etki yapacağını düşünüldüğü sonucu çıkarılabilir. Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı ile devletin özel sektör mantığıyla çalışmasının etkili, verimli kararlar alınması açısından olumlu bulunduğu söylenebilir. Bununla birlikte kararsız olanların ve katılmayanların sayısı da dikkat çekicidir. Devletteki dönüşüm süreci dikkate alındığında vatandaşlar, devletin her ne kadar şirket mantığıyla işleyip vatandaşlarını müşteri gibi görüp kar odaklı davranmasını arzu etmese de, yaptığı işlerde ve aldığı kararlarda devletin zarara uğramaması için özel sektör gibi dikkatli davranmasını istemektedir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde devletin özel sektör gibi çalışmasının olumlu sonuçlarının yanında devlet vatandaş ilişkisine zarar verebileceğinin düşünüldüğü söylenebilir.

Özel sektör temsilcileri, belediye temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları üyelerinin yerelleşme ve yönetim hakkındaki görüşlerinin frekans analizleri Tablo 4’te gösterilmektedir.

Tablo 4: Katılımcıların Yerelleşme ve Yönetişim İlişkisine Yönelik Yaklaşımları

	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kararsızım		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Katı, merkeziyetçi, bürokratik yapılar yönetim önünde engeldir.	79	32,9 %	140	58,3 %	19	7,9 %	1	0,4 %	1	0,4 %
Yerel düzeyde demokrasi artmalıdır.	73	30,4 %	144	60,0 %	21	8,8 %	2	0,8 %	0	0,0 %
Yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında güçlenmesi gerekir.	28	11,7 %	112	46,7 %	64	26,7 %	30	12,5 %	6	2,5 %
Yönetişim yerel düzeydeki demokrasi sorunlarına çözüm getirebilir.	49	20,4 %	172	71,7 %	16	6,7 %	3	1,3 %	0	0,0 %
Şeffaflık, katılımcılık, cevap verebilirlik, hesap verebilirlik, hukukilik gibi iyi yönetim ilkelerinin yerel yönetimlerde uygulanması gerekir.	85	35,4 %	145	60,4 %	10	4,2 %	0	0,0 %	0	0,0 %

“Katı, merkeziyetçi, bürokratik yapılar yönetim önünde engeldir.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %32,9, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %58,3, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %7,9’dur. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,4 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,4’tür.

“Yerel düzeyde demokrasi artmalıdır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %30,4, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %60, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %8,8’dir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,8 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0’dır.

“Yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında güçlenmesi gerekir.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %11,7, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %46,7, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %26,7’dir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %12,5 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %2,5’dir.

“Yönetişim yerel düzeydeki demokrasi sorunlarına çözüm getirebilir.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %20,4, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %71,7, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %6,7’dir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %1,3 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0’dır.

“Şeffaflık, katılımcılık, cevap verebilirlik, hesap verebilirlik, hukukilik gibi iyi yönetim ilkelerinin yerel yönetimlerde uygulanması gerekir.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %35,4, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %60,4, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %4,2’dir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0’dır.

Katılımcıların “Yerel düzeyde demokrasi artmalıdır.”, “Yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında güçlenmesi gerekir.” ve “Yönetişim yerel düzeydeki demokrasi sorunlarına çözüm getirebilir.” önermelerine vermiş oldukları cevaplara bakıldığında bu ifadelere yüksek derecede katılım olduğu görülmektedir. Bununla birlikte “Yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında güçlenmesi gerekir.” önermesine katılım oranının yüksek olmasına rağmen bir miktar kararsız olanların ve katılmayanların dikkate alınması gerekmektedir. Bu durum katılımcılarda her ne kadar yerel yönetimlerin güçlenmesi isteği olsa da ayrılıkçı hareketler olabileceği sebebiyle bu konuda katılımcıların tereddütleri olduğu şeklinde yorumlanabilir. “Şeffaflık, katılımcılık, cevap verebilirlik, hesap verebilirlik, hukukilik gibi iyi yönetim ilkelerinin yerel yönetimlerde uygulanması gerekir.” önermesine verilen cevapların ortalamaları incelendiğinde önermeye katılımın yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. “Katı, merkeziyetçi, bürokratik yapılar yönetim önünde engeldir.” önermesine katılımcıların yüksek seviyede katılım gösterdikleri görülmektedir.

Tablodaki önermelerin amacı yerelleşme ve yönetim ilişkisi hakkındaki görüşleri tespit etmektir. Cevaplar değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin bütün kesimler tarafından istendiği görülmektedir. Ayrıca yanıtlarda yönetişimin yerel yönetimlerdeki demokrasi sorunlarına katılımcılığını artırarak çözüm getirebileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda katılımcılarda katı, bürokratik ve merkeziyetçi yapıların yönetim önünde engel

olduğu düşüncesi hakimdir. Şeffaflık, katılımcılık, cevap verebilirlik, hesap verebilirlik, hukukilik gibi yönetim ilkelerinin yerel yönetimlerde uygulanmasını bütün kesimler arzu etmekte ve olumlu bulmaktadır. Dolayısıyla yerelleşmenin büyük oranda olumlu bulunduğu, yönetim ilkelerinin yerel yönetimlerde olumlu etki yapacağı düşünülüyor sonuca ortaya çıkmaktadır.

Özel sektör temsilcileri, belediye temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları üyelerinin kendi aralarındaki mevcut ilişkiye yönelik görüşlerinin frekans analizleri Tablo 5’te gösterilmektedir.

Tablo 5: Katılımcıların Sivil Toplum-Özel Sektör-Belediyeler Arasındaki Mevcut İlişkiye Yönelik Düşünceleri

	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kararsızım		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Belediye meclisinde gündeme alınan konular belirlenirken, sivil toplum örgütleri ve özel sektörün ihtiyaç ve talepleri dikkate alınmaktadır.	18	7,5 %	85	35,4 %	62	25,8 %	63	26,3 %	12	5,0 %
Yerel yönetimlerin özel sektörle iş birliği yeterli düzeydedir.	8	3,3 %	86	35,8 %	73	30,4 %	58	24,2 %	14	5,8 %
Özel sektör temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.	36	15,0 %	145	60,4 %	43	17,9 %	14	5,8 %	2	,8%
Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle iş birliği yeterli düzeydedir.	10	4,2 %	62	25,8 %	71	29,6 %	83	34,6 %	13	5,4 %
Sivil toplum temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.	60	25,0 %	143	59,6 %	25	10,4 %	10	4,2 %	2	0,8 %
Sivil toplum örgütleri yeterince gelişmediği için karar alma mekanizmalarına katılım konusunda geride kalmaktadır.	76	31,7 %	139	57,9 %	22	9,2 %	2	0,8 %	1	0,4 %
Özel sektör temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.	29	12,1 %	161	67,1 %	34	14,2 %	13	5,4 %	3	1,3 %
Sivil toplum örgütü temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.	35	14,6 %	149	62,1 %	38	15,8 %	14	5,8 %	4	1,7 %

“Belediye meclisinde gündeme alınan konular belirlenirken, sivil toplum örgütleri ve özel sektörün ihtiyaç ve talepleri dikkate alınmaktadır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %7,5, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %35,4, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %25,8’dir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %26,3 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %5’tir.

“Yerel yönetimlerin özel sektörle iş birliği yeterli düzeydedir.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %3,3, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %35,8, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %30,4’tür. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %24,2 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %5,8’dir.

“Özel sektör temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %15, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %60,4, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %17,9’dur. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %5,8 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,8’dir.

“Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle iş birliği yeterli düzeydedir.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %4,2, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %25,8, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %29,6’dır. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %34,6 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %5,4’tür.

“Sivil toplum temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %25, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %59,6, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %10,4’tür. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %4,2 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,8’dir.

“Sivil toplum örgütleri yeterince gelişmediği için karar alma mekanizmalarına katılım konusunda geride kalmaktadır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %31,7, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %57,9, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %9,2’dir.

Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,8 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,4'tür.

“Özel sektör temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %12,1, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %67,1, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %14,2'dir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %5,4 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %1,3'tür.

“Sivil toplum örgütü temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %14,6, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %62,1, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %15,8'dir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %5,8 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %1,7'dir.

Ankete katılanların “Belediye meclisinde gündeme alınan konular belirlenirken, sivil toplum örgütleri ve özel sektörün ihtiyaç ve talepleri dikkate alınmaktadır.”, “Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle iş birliği yeterli düzeydedir.” önermelerine verdikleri cevaplarda kararsızların ve katılmayanların sayısının yüksek olduğu görülmektedir. “Yerel yönetimlerin özel sektörle iş birliği yeterli düzeydedir.” önermesine ise büyük oranda katılım olmasına karşın kayda değer sayıda kararsız ve katılmayanlar görülmektedir. Katılımcıların “Özel sektör temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.” önermesine yüksek derecede katılım gösterdiği görülmektedir. “Özel sektör temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.” ve “Sivil toplum örgütü temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.” önermelerine de katılımcılar yüksek düzeyde katılım göstermişlerdir. “Sivil toplum temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.” önermesine katılımcılar yüksek seviyede katılım göstermişlerdir. “Sivil toplum örgütleri yeterince gelişmediği için karar alma mekanizmalarına

katılım konusunda geride kalmaktadır” önermesine de katılımcılar yüksek seviyede katılım göstermişlerdir.

Önermeler yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasındaki mevcut ilişkiyi tespit etmeyi amaçlamıştır. Yönetişim anlayışının uygulanmasının en önemli göstergesi de kurumlar arasındaki iş birliğidir. Özellikle sivil toplumla yerel yönetimlerin iş birliğinin yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir. Özel sektörle ilgili önermede de kayda değer şekilde kararsız ve katılmayan olması özel sektör ve yerel yönetimler arasındaki iş birliğinin yeterli düzeyde olmadığı şeklinde yorumlanmaktadır. Bununla birlikte ilgili önermeler özel sektör ve sivil toplum temsilcilerinin karar alma mekanizmalarına katılma isteğini ortaya koymaktadır. Ayrıca özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin kurumsallaşmasını tespit etmek üzere yapılan önermelerde hem özel sektörün hem de sivil toplum temsilcilerinin örgütlenmeler aracılığıyla değil kişisel iletişim kurularak ihtiyaç ve taleplerini dile getirdikleri ortaya çıkmaktadır. Bu da sivil toplum ve özel sektörün yeterince kurumsallaşmadığını göstermektedir.

Dolayısıyla her ne kadar iş birliği istenilen düzeyde olmayıp, yönetişimin aktörleri olan sivil toplum ve özel sektör yeterince kurumsallaşmamış olup, sivil toplum örgütleri yeterince gelişemediği için geri planda kalsa da, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin, karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli olmasıyla iş birliği ve yönetişimin uygulanmasının zamanla gelişebileceği sonucu çıkarılabilir.

Özel sektör temsilcileri, belediye temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları üyelerinin yönetişim yaklaşımının uygulanabilirliğinin artırılması için yapılması gerekenler hakkındaki görüşlerinin frekans analizleri Tablo 6’da gösterilmektedir.

Tablo 6: Katılımcıların Yönetişimin Uygulanabilirliğinin Nasıl Artırılacağına Yönelik Yaklaşımları

	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kararsızım		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Yerel yönetimin hizmetlerinden yararlananların kararlara katılımı konusunda yerel yönetimler çalışmalar yapmalıdır.	54	22,5 %	173	72,1 %	10	4,2 %	2	0,8 %	1	0,4 %
Yönetişimin uygulanması ve karar alma mekanizmalarına katılım için bir takım yasal düzenlemeler yapılmalıdır.	44	18,3 %	137	57,1 %	43	17,9 %	15	6,3 %	1	0,4 %
Yönetişimin uygulanması için sivil toplum ve özel sektör temsilcileri de çalışmalar yapmalıdır.	56	23,3 %	166	69,2 %	14	5,8 %	3	1,3 %	1	0,4 %
Özel sektörün hizmet sunumları içinde fazlaca yer alması ve devletin özel sektör ilkeleriyle işlemeden, devlet vatandaş ilişkisinin zarar görmemesi için vatandaşlar sivil toplum aracılığıyla karar alma mekanizmalarına katılmalıdır.	61	25,4 %	158	65,8 %	20	8,3 %	1	,4%	0	0,0 %
Vatandaşların karar alma mekanizmalarına katılım aracı olan sivil toplum örgütlerine aktif olarak destek vermesi için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.	66	27,5 %	159	66,3 %	14	5,8 %	0	0,0 %	1	0,4 %

“Yerel yönetimin hizmetlerinden yararlananların kararlara katılımı konusunda yerel yönetimler çalışmalar yapmalıdır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %22,5, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %72,1, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %4,2’dir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,8 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,4’tür.

“Yönetişimin uygulanması ve karar alma mekanizmalarına katılım için bir takım yasal düzenlemeler yapılmalıdır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %18,3, katılıyorum cevabı verenlerin

oranı %57,1, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %17,9'dur. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %6,3 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,4'tür.

“Yönetişimin uygulanması için sivil toplum ve özel sektör temsilcileri de çalışmalar yapmalıdır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %23,3, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %69,2, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %5,8'dir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %1,3 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,4'tür.

“Özel sektörün hizmet sunumları içinde fazlaca yer alması ve devletin özel sektör ilkeleriyle işlemeden, devlet vatandaş ilişkisinin zarar görmemesi için vatandaşlar sivil toplum aracılığıyla karar alma mekanizmalarına katılmalıdır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %25,4, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %65,8, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %8,3'tür. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,4 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0'dır.

“Vatandaşların karar alma mekanizmalarına katılım aracı olan sivil toplum örgütlerine aktif olarak destek vermesi için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.” ifadesine katılım düzeyleri incelendiğinde; kesinlikle katılıyorum cevabı verenlerin oranı %27,5, katılıyorum cevabı verenlerin oranı %66,3, kararsızım cevabı verenlerin oranı ise %5,8'dir. Katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0 iken, kesinlikle katılmıyorum cevabı verenlerin oranı %0,4'tür.

“Yerel yönetimin hizmetlerinden yararlananların kararlara katılımı konusunda yerel yönetimler çalışmalar yapmalıdır.”, “Yönetişimin uygulanması için sivil toplum ve özel sektör temsilcileri de çalışmalar yapmalıdır.” ve “Vatandaşların karar alma mekanizmalarına katılım aracı olan sivil toplum örgütlerine aktif olarak destek vermesi için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.”, “Özel sektörün hizmet sunumları içinde fazlaca yer alması ve devletin özel sektör ilkeleriyle işlemeden, devlet vatandaş ilişkisinin zarar görmemesi için vatandaşlar sivil toplum aracılığıyla karar alma mekanizmalarına katılmalıdır.” önermelerine katılımcılar yüksek düzeyde katılım göstermişlerdir. “Yönetişimin uygulanması ve karar alma mekanizmalarına katılım için bir takım yasal düzenlemeler yapılmalıdır.” önermesine de katılımcılar yüksek düzeyde katılım göstermiş olsa da bir miktar kararsızlar dikkat çekmektedir.

Önermelere verilen cevaplar göstermektedir ki, yönetişimin uygulanmasının artırılarak yaygınlaştırılması için yerel yönetimlerinin, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin çabalarına ve çalışmalarına ihtiyaç vardır. Yönetişimin uygulanması için karar alma mekanizmalarına toplumun her kesiminden katılım olmalı ve bu katılımı teşvik edici çalışmalar yapılmalıdır. Sivil toplum kuruluşları ve özel sektör temsilcileri birlikte çalışmalı ve karar alma mekanizmasında birlikte bulunmalıdır. Sivil toplumun katılımını teşvik edecek çalışmalar yapılmalıdır. Ayrıca özel sektör temsilcilerini de teşvik edecek çalışmalar yapılması gerektiği söylenebilir. Yönetişim aktörlerinin karar alma mekanizmalarına katılımı konusunda bir takım yasal düzenlemeler yapılması gerektiği sonucuna varılabilir. Yerel yönetim kanunlarını incelendiğinde karar alma mekanizmalarına katılımı teşvik eden birçok hüküm olduğu görülmüştür. Buna karşın yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarında oy hakkı olarak söz sahibi olma durumları hiçbir hükümde bulunmamaktadır. Ayrıca bu mekanizmalara katacak herhangi bir bağlayıcılıkta yoktur. Dolayısıyla karar alma mekanizmalarına teşvik edecek bir takım yasal düzenlemeler yapılabilir.

6. KATILIMCILARIN GÖRÜŞLERİNİN TEMSİL ETTİĞİ GRUBA GÖRE FARKLILAŞMASI

Yönetişim yaklaşımı önermelerinin temsil gruplarına göre ortalamaları ve bu ortalamalar arasındaki farkının anlamlı olup olmadığının tespiti için yapılan tek yönlü varyans analizi sonuçları Tablo 7’de verilmiştir.

Tablo 7: Katılımcıların Yönetişim Yaklaşımı Hakkındaki Görüşlerinin Temsil Ettiği Gruba Göre Farklaşması

		N	Ortalama	Std. Sapma	F	p
Karar alma mekanizmalarına sivil toplum örgütleri de katılmalıdır.	Belediye Temsilcileri	30	2,07	0,74	11,144	0,000*
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,70	0,67		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,49	0,60		
	Total	240	1,61	0,66		
Karar alma mekanizmalarına özel sektör temsilcileri de katılmalıdır.	Belediye Temsilcileri	30	2,30	0,79	3,759	0,025*
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,82	0,81		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,82	0,95		
	Total	240	1,88	0,91		
Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri daha verimli kararlar alınmasını sağlayacak ve sorunları çözmeye yardımcı olacaktır.	Belediye Temsilcileri	30	2,03	0,81	2,799	0,063
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,77	0,67		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,71	0,65		
	Total	240	1,77	0,68		
Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımı açık, şeffaf kararlar alınmasını sağlayacak ve denetlenebilirliği artıracaktır.	Belediye Temsilcileri	30	1,97	0,89	2,367	0,096
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,78	0,61		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,68	0,66		
	Total	240	1,74	0,68		
Yerel düzeyde özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin karar alma mekanizmalarına katılımı kalkınmaya olumlu etki yapacaktır.	Belediye Temsilcileri	30	1,87	0,51	0,620	0,539
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,82	0,54		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,91	0,60		
	Total	240	1,88	0,57		
Yönetişimin yerel yönetimler üzerinde uygulanması yerel sorunların çözümünde etkili olacaktır.	Belediye Temsilcileri	30	1,73	0,52	1,311	0,271
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,75	0,54		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,87	0,59		
	Total	240	1,82	0,57		
Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu kurumlarının özel sektör mantığıyla çalışması etkinlik, verimlilik, cevap verebilirlik gibi yönetim ilkeleri bakımından olumlu etki doğuracaktır.	Belediye Temsilcileri	30	1,87	0,90	11,808	0,000*
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,98	0,70		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	2,57	1,06		
	Total	240	2,33	1,01		

Tek yönlü varyans analizi sonuçlarına göre; aşağıda verilen maddeler sektöre göre anlamlı farklılık göstermektedir.

- Karar alma mekanizmalarına sivil toplum örgütleri de katılmalıdır.
- Karar alma mekanizmalarına özel sektör temsilcileri de katılmalıdır.
- Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu kurumlarının özel sektör mantığıyla çalışması etkinlik, verimlilik, cevap verebilirlik gibi yönetim ilkeleri bakımından olumlu etki doğuracaktır.

Anlamlı farklılık gösteren önermeler için farklılığın hangi gruptan kaynaklandığının tespiti için yapılan TUKEY testi sonuçlarına göre;

“Karar alma mekanizmalarına sivil toplum örgütleri de katılmalıdır.” önermesi için; belediye temsilcilerinin önermeye katılım düzeyi diğer iki grubun katılım düzeyinden anlamlı derecede daha düşüktür ($p<0,05$). Özel sektör temsilcileri ile sivil toplum temsilcilerinin katılım düzeyleri arasında anlamlı farklılık bulunmamaktadır ($p>0,05$).

“Karar alma mekanizmalarına özel sektör temsilcileri de katılmalıdır.” önermesi için belediye temsilcilerinin önermeye katılım düzeyi diğer iki grubun katılım düzeyinden anlamlı derecede daha düşüktür ($p<0,05$). Özel sektör temsilcileri ile sivil toplum temsilcilerinin katılım düzeyleri arasında anlamlı farklılık bulunmamaktadır ($p>0,05$).

İlgili iki önermedeki farklılaşma sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün karar alma mekanizmalarına katılımına belediye temsilcilerinin, sivil toplum ve özel sektör temsilcilerine göre daha az olumlu yaklaştığını göstermektedir.

“Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu kurumlarının özel sektör mantığıyla çalışması etkinlik, verimlilik, cevap verebilirlik gibi yönetim ilkeleri bakımından olumlu etki doğuracaktır.” önermesi için sivil toplum kuruluşlarının katılım düzeyi diğer grupların katılım düzeyinden anlamlı derecede daha düşüktür ($p<0,05$). Özel sektör temsilcileri ile belediye temsilcileri arasında anlamlı düzeyde farklılık bulunmamaktadır ($p>0,05$).

Devletin yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde özel sektör mantığıyla çalışmasına genel olarak olumlu yaklaşılsa da sivil toplum örgütleri, belediye temsilcileri ve özel sektör temsilcilerine göre devlet vatandaş ilişkisine zarar verebileceği sebebiyle daha az olumlu yaklaşmaktadır.

“Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri daha verimli kararlar alınmasını sağlayacak ve sorunları çözmeye yardımcı olacaktır.”, “Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımı açık, şeffaf kararlar alınmasını sağlayacak ve denetlenebilirliği artıracaktır.”, “Yerel düzeyde özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin karar alma mekanizmalarına katılması kalkınmaya olumlu etki yapacaktır.”, “Yönetişimin yerel yönetimler üzerinde uygulanması yerel sorunların çözümünde etkili olacaktır.” önermelerine farklı temsil gruplarının verdiği cevaplar arasında kayda değer bir farklılaşma yoktur.

Yerelleşme ve yönetim yaklaşımı ilişkisi hakkındaki önermelerin sektöre göre ortalamaları ve bu ortalamalar arasındaki farkın anlamlı olup olmadığının tespiti için yapılan tek yönlü varyans analizi sonuçları Tablo 8’de verilmiştir.

Tablo 8: Katılımcıların Yerelleşme ve Yönetişim Yaklaşımı Hakkındaki Görüşlerinin Temsil Ettiği Gruba Göre Farklılaşması

		N	Ortalama	Std. Sapma	F	p
Katı, merkeziyetçi, bürokratik yapılar yönetim önünde engeldir.	Belediye Temsilcileri	30	1,80	0,55	0,289	0,749
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,82	0,70		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,75	0,64		
	Total	240	1,77	0,64		
Yerel düzeyde demokrasi artmalıdır.	Belediye Temsilcileri	30	1,87	0,63	0,201	0,818
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,78	0,58		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,79	0,64		
	Total	240	1,80	0,62		
Yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında güçlenmesi gerekir.	Belediye Temsilcileri	30	1,97	0,85	5,313	0,006*
	Özel Sektör Temsilcileri	60	2,60	0,94		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	2,53	0,93		
	Total	240	2,48	0,94		
Yönetişim yerel düzeydeki demokrasi sorunlarına çözüm getirebilir.	Belediye Temsilcileri	30	1,83	0,59	0,567	0,568
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,95	0,43		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,87	0,59		
	Total	240	1,89	0,56		
Şeffaflık, katılımcılık, cevap verebilirlik, hesap verebilirlik, hukukilik gibi iyi yönetim ilkelerinin yerel yönetimlerde uygulanması gerekir.	Belediye Temsilcileri	30	1,47	0,51	2,865	0,059
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,73	0,45		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,71	0,58		
	Total	240	1,69	0,55		

Tek yönlü varyans analizi sonuçlarına göre; “Yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında güçlenmesi gerekir.” ifadesine katılım düzeyi sektör temsilcileri arasında anlamlı düzeyde farklılık göstermektedir ($p < 0,05$). Farklılığın hangi gruptan kaynakladığının tespiti için yapılan TUKEY testi sonuçlarına göre; belediye temsilcilerinin katılım düzeyi, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum

temsilcileri katılım düzeyinden anlamlı derecede daha yüksektir ($p<0,05$). Diğer grupların katılım düzeyleri arasında anlamlı farklılık bulunmamaktadır ($p>0,05$).

Belediye temsilcilerinin yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında güçlenmesi gerektiğine yönelik katılımlarının diğer gruplara göre yüksektir. Sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin ise ayrılıkçı hareketlerin artabileceği, hizmetlerin siyasallaşması gibi sebeplerle yerel yönetimlerin güçlenmesi isteseler de daha temkinli oldukları söylenebilir.

“Kati, merkeziyetçi, bürokratik yapılar yönetim önünde engeldir.”, “Yerel düzeyde demokrasi artmalıdır.”, “Yönetişim yerel düzeydeki demokrasi sorunlarına çözüm getirebilir.”, “Şeffaflık, katılımcılık, cevap verebilirlik, hesap verebilirlik, hukukilik gibi iyi yönetim ilkelerinin yerel yönetimlerde uygulanması gerekir.” önermelerine verilen cevaplar gruplar arasında farklılaşmamıştır.

Sivil toplum, özel sektör ve belediyeler arasındaki mevcut durumu tespit etmek üzere sunulan önermelerin sektöre göre ortalamaları ve bu ortalamalar arasındaki farkın anlamlı olup olmadığının tespiti için yapılan tek yönlü varyans analizi sonuçları Tablo 9’da verilmiştir.

Tablo 9: Katılımcıların Sivil Toplum-Özel Sektör-Belediyeler Arasındaki Mevcut İlişki Hakkındaki Görüşlerinin Temsil Ettiği Gruba Göre Farklılaşması

		N	Ortalama	Std. Sapma	F	p
Belediye meclisinde gündeme alınan konular belirlenirken, sivil toplum örgütleri ve özel sektörün ihtiyaç ve talepleri dikkate alınmaktadır.	Belediye Temsilcileri	30	2,33	1,12	4,515	0,012*
	Özel Sektör Temsilcileri	60	2,88	0,98		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	2,95	1,04		
	Total	240	2,86	1,05		
Yerel yönetimlerin özel sektörle iş birliği yeterli düzeydedir.	Belediye Temsilcileri	30	2,83	0,99	0,495	0,610
	Özel Sektör Temsilcileri	60	3,03	1,02		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	2,91	0,97		
	Total	240	2,93	0,98		
Özel sektör temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.	Belediye Temsilcileri	30	2,50	0,90	3,329	0,038*
	Özel Sektör Temsilcileri	60	2,07	0,69		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	2,15	0,78		
	Total	240	2,17	0,78		
Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle iş birliği yeterli düzeydedir.	Belediye Temsilcileri	30	3,00	0,95	0,930	0,396
	Özel Sektör Temsilcileri	60	3,00	1,10		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	3,18	0,95		
	Total	240	3,11	0,99		
Sivil toplum temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.	Belediye Temsilcileri	30	2,53	0,86	10,609	0,000*
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,80	0,55		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,91	0,79		
	Total	240	1,96	0,77		
Sivil toplum örgütleri yeterince gelişmediği için karar alma mekanizmalarına katılım konusunda geride kalmaktadır.	Belediye Temsilcileri	30	1,93	0,52	7,680	0,001*
	Özel Sektör Temsilcileri	60	2,05	0,67		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,68	0,66		
	Total	240	1,80	0,67		
Özel sektör temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.	Belediye Temsilcileri	30	2,10	0,76	1,274	0,281
	Özel Sektör	60	2,30	0,77		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	2,13	0,74		
	Total	240	2,17	0,75		
Sivil toplum örgütü temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.	Belediye Temsilcileri	30	2,23	0,82	1,428	0,242
	Özel Sektör Temsilcileri	60	2,32	0,95		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	2,11	0,75		
	Total	240	2,18	0,81		

Tek yönlü varyans analizi sonuçlarına göre; aşağıda verilen maddeler sektöre göre anlamlı farklılık göstermektedir.

- Belediye meclisinde gündeme alınan konular belirlenirken, sivil toplum örgütleri ve özel sektörün ihtiyaç ve talepleri dikkate alınmaktadır.
- Özel sektör temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.
- Sivil toplum temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.
- Sivil toplum örgütleri yeterince gelişmediği için karar alma mekanizmalarına katılım konusunda geride kalmaktadır.

Anlamlı farklılık gösteren önermeler için farklılığın hangi gruptan kaynaklandığının tespiti için yapılan TUKEY testi sonuçlarına göre;

“Belediye meclisinde gündeme alınan konular belirlenirken, sivil toplum örgütleri ve özel sektörün ihtiyaç ve talepleri dikkate alınmaktadır.” ifadesi için, belediye temsilcilerinin katılım düzeyi diğer grupların katılım düzeyinden anlamlı derecede daha yüksektir. Özel sektör temsilcileri ve sivil toplum temsilcileri katılım düzeyi arasında anlamlı derecede farklılık bulunmamaktadır ($p>0,05$).

İlgili önermede özel sektör ve sivil toplum temsilcilerinin belediye meclisinde gündeme alınan konular belirlenirken, ihtiyaç ve taleplerinin yeterince dikkate alındığını düşündüğü sonucu çıkarılabilir. Bununla birlikte belediye temsilcileri ise özel sektör ve sivil toplumun ihtiyaç ve taleplerinin dikkate alındığı konusunda yüksek katılımında bulunmuştur. Bu durum yönetişimin yeterince uygulamadığının kanıtı olarak gösterilebilir.

“Özel sektör temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.” ifadesi için belediye temsilcilerinin katılım düzeyi özel sektör temsilcileri katılım düzeyinden anlamlı derecede farklı ve düşüktür ($p<0,05$). Diğer gruplar arasında anlamlı derecede farklılık bulunmamaktadır ($p>0,05$).

“Sivil toplum temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.” ifadesi için; belediye temsilcilerinin katılım düzeyi diğer grupların katılım düzeyinden anlamlı derecede farklı olup daha düşüktür ($p<0,05$). Diğer gruplar arasında anlamlı düzeyde farklılık bulunmamaktadır ($p>0,05$).

İlgili iki önermede belediye temsilcilerinin daha az katılım göstermesi, belediye temsilcilerinin özel sektör ve sivil toplum temsilcilerini yeterince ilgili ve istekli görmediği şeklinde yorumlanabilir. Buna karşın sivil toplum ve özel sektör temsilcileri kendilerini ilgili ve istekli görmektedir. Dolayısıyla belediye temsilcileri ile sivil toplum örgütleri ve özel sektör temsilcileri arasında bir iletişim eksikliğinin varlığından söz edilebilir. Bu durum da mevcut yönetim uygulamalarındaki eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

“Sivil toplum örgütleri yeterince gelişmediği için karar alma mekanizmalarına katılım konusunda geride kalmaktadır.” ifadesi için; özel sektör temsilcilerinin katılım düzeyi, sivil toplum temsilcilerinin katılım düzeyinden anlamlı derecede farklı ve düşüktür ($p<0,05$). Diğer gruplar arasında anlamlı düzeyde farklılık bulunmamaktadır ($p>0,05$).

“Yerel yönetimlerin özel sektörle iş birliği yeterli düzeydedir.”, “Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle iş birliği yeterli düzeydedir.”, “Özel sektör temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.”, “Sivil toplum örgütü temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.” önemlerinde gruplar arası farklılık bulunmaması ise bütün katılımcı grupların ilgili önemlere ilişkin olarak benzer düşüncede olduğu anlamına gelir.

Yönetişimin uygulanabilirliğinin artırılması için yapılması gerekenler hakkındaki önermelerin sektöre göre ortalamaları ve bu ortalamalar arasındaki farkın anlamlı olup olmadığının tespiti için yapılan tek yönlü varyans analizi sonuçları Tablo 10’da verilmiştir.

Tablo 10: Katılımcıların Yönetişim Yaklaşımının Uygulanabilirliğinin Artırılması İçin Yapılması Gerekenler Hakkındaki Görüşlerinin Temsil Ettiği Gruba Göre Farklılaşması

		N	Ortalama	Std. Sapma	F	p
Yerel yönetimin hizmetlerinden yararlananların kararlara katılımı konusunda yerel yönetimler çalışmalar yapmalıdır.	Belediye Temsilcileri	30	2,00	0,00	1,373	0,255
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,80	0,48		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,83	0,64		
	Total	240	1,85	0,56		
Yönetişimin uygulanması ve karar alma mekanizmalarına katılım için bir takım yasal düzenlemeler yapılmalıdır.	Belediye Temsilcileri	30	2,10	0,66	1,776	0,172
	Özel Sektör Temsilcileri	60	2,30	0,89		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	2,07	0,78		
	Total	240	2,13	0,80		
Yönetişimin uygulanması için sivil toplum ve özel sektör temsilcileri de çalışmalar yapmalıdır.	Belediye Temsilcileri	30	1,83	0,38	0,845	0,431
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,95	0,53		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,83	0,66		
	Total	240	1,86	0,60		
Özel sektörün hizmet sunumları içinde fazlaca yer alması ve devletin özel sektör ilkeleriyle işlemeden, devlet vatandaş ilişkisinin zarar görmemesi için vatandaşlar sivil toplum aracılığıyla karar alma mekanizmalarına katılmalıdır.	Belediye Temsilcileri	30	1,60	0,67	4,464	0,012*
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,77	0,46		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,91	0,58		
	Total	240	1,84	0,57		
Vatandaşların karar alma mekanizmalarına katılım aracı olan sivil toplum örgütlerine aktif olarak destek vermesi için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.	Belediye Temsilcileri	30	1,83	0,38	0,084	0,920
	Özel Sektör Temsilcileri	60	1,80	0,48		
	Sivil Toplum Temsilcileri	150	1,79	0,64		
	Total	240	1,80	0,57		

Tek yönlü varyans analizi sonuçlarına göre; “Özel sektörün hizmet sunumları içinde fazlaca yer alması ve devletin özel sektör ilkeleriyle işlemeden, devlet vatandaş ilişkisinin zarar görmemesi için vatandaşlar sivil toplum aracılığıyla karar alma mekanizmalarına katılmalıdır.” ifadesine katılım düzeyi gruplara göre anlamlı düzeyde farklılık göstermektedir ($p<0,05$). Farklılığın hangi gruptan

kaynaklandığının tespiti için yapılan TUKEY testi sonuçlarına göre; belediye temsilcileri katılım düzeyi sivil toplum temsilcileri katılım düzeyinden anlamlı derecede farklı olup daha yüksektir ($p<0,05$). Diğer gruplar arasında anlamlı düzeyde farklılık bulunmamaktadır ($p>0,05$).

“Yerel yönetimin hizmetlerinden yararlananların kararlara katılımı konusunda yerel yönetimler çalışmalar yapmalıdır.”, “Yönetişimin uygulanması ve karar alma mekanizmalarına katılım için bir takım yasal düzenlemeler yapılmalıdır.”, “Yönetişimin uygulanması için sivil toplum ve özel sektör temsilcileri de çalışmalar yapmalıdır.”, “Vatandaşların karar alma mekanizmalarına katılım aracı olan sivil toplum örgütlerine aktif olarak destek vermesi için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.” önermelerine grupların benzer cevaplar verdiği görülmektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Tarihsel olarak sürekli bir değişim süreci yaşandığı kabul edildiğinde, bütün yapılar gibi devletlerin ve toplumların da bu süreç içinde şekillendiği görülmektedir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna, modernist düşünceden postmodern düşünceye, fordist üretim tarzından postfordist üretim tarzına, ulus devlet düşüncesinden küreselleşmiş bir dünyaya geçiş, teknolojik gelişmelerin etkisiyle beraberinde yönetim yaklaşımlarında da yenilikler getirmiştir. Fordist temelli üretim rejiminin hakim olduğu refah devleti anlayışı sonrası ortaya çıkan krize neoliberal politikalarla cevap verilmiştir. Bu politikalar özelleştirme, deregülasyon gibi politikalarla devleti dönüşüme götürmüş, minimal yapıda olan ve özel sektör gibi işleyen devlet anlayışını hedeflemiştir.

Küreselleşme, ulus devlet düşüncesinin tek tipleştirici ve merkeziyetçi tarzı yerine farklılıkları önemseyen yerelleşme dalgasını beraberinde getirmiştir. Ulus devlet modelinden farklı olarak yerel yönetimlerin geniş yetkilere sahip olduğu bir model benimsenmiştir. Bu doğrultuda başka devletler ve onların kuruluşlarıyla, uluslararası örgütlerle bir aktör olarak iletişim kurabilen yapılar öne çıkmıştır. Kimi ülkelerde bu durum siyasi yerinden yönetim şeklinde federatif ve özerk yapılar olarak örgütlenmiştir. Türkiye’de ise yerel yönetimler, idari bakımdan ve hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olarak idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idari vesayet denetimi ile varlığını sürdürmektedir. Yerelleşme dalgası Türkiye’de de etkisini hissettirmiş olup son dönemde yapılan yerel yönetim reformlarıyla kendini göstermiştir. Bu kapsamda il ve ilçe belediyelerine göre yetki alanı daha geniş olan ve il sınırlarını kırsal alan da dahil olmak üzere kapsayan büyükşehir belediyesi sayısı 30’a ulaşmış ve büyükşehir belediyesi olan yerlerdeki il özel idareleri kaldırılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Yerelleşme hizmete ve idareye yakınlığı sebebiyle ulaşılabilirliği sağlayacağı, katılımı artıracığı gibi olumlu etkilerine karşın ulus devleti zayıflatacağı ve ayrılıkçı hareketlere zemin hazırlayacağı eleştirilerine maruz kalmaktadır. Yönetişim yerel yönetimlerdeki katı-merkeziyetçi idare, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, mali özerklik elde edememe ve personel yapısına ilişkin sorunlar ile hizmet talebinde meydana gelen artış,

demokrasi ve katılım eksikliği gibi problemlere katılım, etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik ve cevap verebilirlik gibi ilkeleriyle çözüm bulma iddiasındadır.

Yönetişimin kurumsal ve kuramsal olarak destekçilerini incelediğimizde yönetişimin kuşkusuz dış kaynaklı bir yönetim modeli olduğu görülmektedir. Bununla birlikte dış kaynaklı demek bütünüyle olumsuz olarak anlaşılmalıdır. Tarihsel olarak yaşanan olaylar, ülkelerin karşılaşmış oldukları sorunlar büyük benzerlik göstermektedir. Dolayısıyla diğer ülkelerden tamamen farklı reform ve çözüm beklemek gerçekçi olmayacaktır. Öte yandan yönetişimin Türk kamu yönetiminin bir ihtiyacı olarak görüldüğü ve herkes tarafından arzulanan bir yaklaşım olduğu da açıktır.

Devlet anlayışındaki dönüşümle birlikte hizmet sunumlarına özel sektörün dahil olduğu görülmektedir. Yerel yönetim kanunları başta olmak üzere idarelerin kamu hizmetlerinin gördürülmesine özel sektörü dahil etmesiyle birlikte, özel sektör hem idarelerle hem de vatandaşlarla doğrudan ilişki kuracak konuma gelmiştir. Dolayısıyla idareler, özel sektör ve vatandaşlar arasında sağlıklı ilişki kurulabilmesi için yönetim uygulamalarının artırılması gerekmektedir.

Yönetişimin yerel yönetimlerde uygulanabilirliğini tespit etmek üzere yapılan araştırmada; ankete katılanların yönetim yaklaşımına yönelik bakışı, yerelleşme ve yönetim arasındaki ilişkiye yönelik bakışı, mevcut durumda yerel yönetimlerde yönetim uygulamalarının ne durumda olduğu ve yönetim uygulamalarının artması için yapılması gerekenler hakkındaki görüşleri, çalışmaya katılan gruplar arası farklılaşma da dikkate alınarak incelenmiştir.

Ankete katılanların yönetim yaklaşımına ilişkin bakışı incelendiğinde yönetim yaklaşımına yönelik bütün kesimlerin olumlu bir bakış açısı olduğu söylenebilir. Bütün kesimler yönetişimi birçok soruna çözüm getirebilecek bir model olarak görmekte ve uygulanmasını talep etmektedir. Yönetişim yaklaşımının göstergeleri arasında sayılan karar alma mekanizmalarına katılım ve iş birliği konusunda sivil toplum, özel sektör ve yerel yönetim temsilcilerinin istekli olduğu görülmektedir. Aynı zamanda katılımcılar yerel düzeyde özel sektör ve sivil toplumun katılımıyla uygulanacak yönetim uygulamalarının daha verimli kararlar alınıp kalkınmaya olumlu etki yapacağını düşünmektedir. Ayrıca katılımcılar yeni

kamu yönetimi anlayışı ile devletin özel sektör mantığıyla çalışmasını etkili ve verimli kararlar alınması açısından olumlu bulmaktadırlar. Zira devletin ağır ve bürokratik yapısıyla zarara uğratılması vatandaşlar tarafından istenmemektedir. Bununla birlikte önermelere katılım konusundaki farklılaşma incelendiğinde devletin yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde özel sektör mantığıyla çalışmasına genel olarak olumlu yaklaşılsa da sivil toplum örgütü temsilcileri, belediye temsilcileri ve özel sektör temsilcilerine göre devlet vatandaş ilişkisinin zayıflayabileceği sebebiyle, ilgili önermeye daha az olumlu yaklaşmaktadır. Ayrıca sivil toplum örgütlerinin, özel sektör ve belediye temsilcilerine göre yönetişime yönelik daha olumlu bir bakış açısı olduğu görülmektedir. Bu durum yönetişim yaklaşımında sivil toplum örgütlerinin önemini ortaya koymaktadır.

Yerelleşme ve yönetişim arasındaki ilişkiye yönelik önermelerden merkeziyetçi, katı, bürokratik yapıların sorun olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Yerel yönetimler hizmet sunacağı kişilere yakınlığı sayesinde bu sorunları aşabilme imkanına sahiptir. Katılımcılar da bu sebeple yerel yönetimlerin güçlenmesi gerektiğine inanmaktadırlar. Bununla birlikte ayrılıkçı hareketler sebebiyle yerel yönetimlerin güçlenmesi konusunda kararsız olanlar mevcuttur. Katılımcılar bir takım yerel yönetim sorunlarına yönetişimin çözüm olabileceğini söylemektedirler. Ayrıca yerel demokrasinin gelişmesi gerektiği ve bu doğrultuda çalışmalar yapılması gerektiği önermelerine yüksek katılım göstermişlerdir. Ankete katılan grupların verdikleri cevapların farklılaşmasına bakıldığında belediye temsilcilerinin yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında güçlenmesi gerektiğine yönelik kanaatleri diğer gruplara göre yüksektir. Sivil toplum ve özel sektör temsilcileri ise ayrılıkçı hareketlerin artabileceği, hizmetlerin siyasallaşması gibi sebeplerle yerel yönetimlerin güçlenmesi isteseler de daha temkinli yaklaşmaktadır.

Yönetişimin ihtiyaç olarak görülmesi ve arzu edilmesine karşın mevcut durumda yönetişim uygulamalarının yeterli düzeye ulaştığını söylemek güçtür. Ankette yönetişimin mevcut durumda uygulanıp uygulanmadığını tespit etmek üzere hazırlanan önermelere katılımın çok yüksek olmadığı görülmektedir. Yerel yönetim, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında iş birliği olduğu, fakat bunun istenilen düzeyde olmadığı açıktır. Özellikle sivil toplum örgütü ve özel sektör temsilcilerinin yerel yönetimlerle iş birliğinin artmasını istediği görülmektedir. Ayrıca sivil toplum

ve özel sektör temsilcileri, ihtiyaç ve taleplerinin belediye meclisinde gündeme alınan konular belirlenirken yeterince dikkate alınmadığını düşünmektedir. Özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin kurumsallaşmasını tespit etmek üzere yapılan önermelerde hem özel sektör hem de sivil toplum temsilcileri örgütlenmeler aracılığıyla değil kişisel iletişim kurarak ihtiyaç ve taleplerini dile getirdiklerini ifade etmektedir. Bu da sivil toplum ve özel sektörün yeterince kurumsallaşmadığının göstergesidir. Ankete katılan grupların verdikleri cevapların farklılaşması incelendiğinde belediye temsilcilerinin, belediye meclisi gündeminde özel sektör ve sivil toplumun ihtiyaç ve taleplerinin dikkate alınması konusunda diğer katılımcılarla aynı eğilimde olmadığı görülmektedir. Ayrıca belediye temsilcileri; sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin karar alma mekanizmalarına katılma isteğini diğer katılımcıların aksine yeterli bulmamaktadır. Dolayısıyla iş birliği istenilen düzeyde değildir ve yönetişimin paydaşları olan sivil toplum ve özel sektör yeterince kurumsallaşmamıştır. Sivil toplum örgütleri yeterince gelişemediği için geri planda kalmaktadır. Buna rağmen özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin, karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli olmasıyla iş birliği ve yönetişimin uygulanmasının zamanla gelişebileceği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Yönetişimin uygulanabilirliğini artırmaya yönelik olarak katılımcıların görüşleri incelendiğinde, katılımcıların hem sivil toplum, hem özel sektör hem de yerel yönetimlerin bu konuda çalışmalar yapması gerektiğini düşündüğü görülmektedir. Burada yönetim paydaşlarının karar alma mekanizmalarına katılımı konusunda bir takım yasal düzenlemeler yapılabileceği düşünülmektedir. Fakat katılımcıların bir kısmı da yasaların uygulama ile anlam bulacağını, dolayısıyla yasaların hukuki metin olarak var olmasının yönetişimin uygulanabilirliğini artırmayacağını düşünmektedir. Dolayısıyla yasal düzenlemelerin yeterli olmayıp aynı zamanda katılım konusunda bütün paydaşların isteklendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Yerel yönetim kanunlarını incelediğimizde her ne kadar bütün paydaşların doğrudan katılımını sağlayacak bağlayıcı hükümler olmadığı görülse de yönetişimin ilkelerini içeren birçok hüküm karşımıza çıkmaktadır. Şu bir gerçektir ki teori uygulayıcıların elinde vücut bulmaktadır. Bu sebeptendir ki yönetişimin olumlu şekilde uygulanmasını sağlayacak olanlar da sivil toplum, özel sektör ve kamu başta olmak üzere bu mekanizmalara erişecek bütün vatandaşlar olacaktır.

Araştırmaya katılan guruplar incelendiğinde gerek yerel yönetimlerde gerekse sivil toplum örgütlerinde yer alan temsilcilerin büyük bir kısmının özel sektörde bir işle meşgul olduğu görülmektedir. Dolayısıyla özel sektörün gayriresmi bir ağırlığı olduğunu söylenebilir. Bu durum yönetişime egemenlik açısından yaklaşanların iddiası olan devletten özel sektöre doğru bir yetki devri ve devletin egemenlik alanının daralmasıyla devlet vatandaş ilişkisinin zayıflayabileceği savını kuvvetlendirmektedir. Bu iddianın savunucuları sivil toplum ve seçimle iş başına gelen devlet görevlerinde ağırlıklı olarak özel sektör temsilcilerinin yer aldığını iddia etmektedirler. Ayrıca devletin yönetişimi önceleyen yeni kamu yönetimi ve kamu işletmeciliği yaklaşımlarıyla özel sektör mantığıyla hareket etmesinin doğurabileceği olumsuz sonuçları da ortaya koymaktadırlar. Fakat bu olumsuz durumları ortadan kaldıracak şey yine yönetişimin önerdiği aktif vatandaş anlayışında gizlidir. Kendi üzerinde alınan kararlara duyarlı ve aktif olarak karar alma mekanizmalarına katılmayı talep eden, sivil toplum örgütlerinde görev alan bireylerle yönetim olumlu sonuçlar doğurabilir.

Bu noktada sivil toplum örgütlerine de önemli görevler düşmektedir. Özel sektör kar güdüsüyle faaliyetlerini yürüten bir yapıdır. Sivil toplum örgütleriye daha çok toplum yararına olabilecek hedefler doğrultusunda faaliyetler göstermektedirler. Her birey kendi çıkarını koruyabileceği, ulaşmak istediği hedefe uygun alanda faaliyet gösteren sivil toplum örgütüne serbestçe katılabilir. Bu sayede bireysel olarak duyurmakta zorlanacağı sesini, örgütlü toplum sayesinde daha yüksek ses ve imkanlarla duyurabilir. Dolayısıyla karar alma mekanizmalarına katılım konusunda paydaşlar arasında vatandaşa en yakın olan kesim olup adeta vatandaşın sesidir. Bununla birlikte bu araştırmada sivil toplum örgütlerinin yeterince gelişmediği düşüncesi ağırlık kazanmaktadır. Fakat hemen bütün kesimler sivil toplumun gelişmesini sağlayacak, sivil topluma katılımı teşvik edecek çalışmalar yapılması gerektiğini düşünmektedir. Bu sayede devletin özel sektör ilkeleriyle yönetilmesinin olumsuzlukları ve devlet vatandaş ilişkisinin zayıflama ihtimali en aza inecektir.

Sonuç olarak sivil toplum, özel sektör ve kamunun karar alma mekanizmalarında iş birliği halinde olması hem bütün kesimler tarafından istenen hem de küreselleşme, artan demokrasi talepleri, neoliberal politikaların etkisiyle zorunlu hale gelmiş bir durumdur. Bu bakımdan yönetim modelinin tüm karar alma

mekanizmalarında uygulanması gerekmektedir. Yerel yönetimler, yerelleşme dalgasıyla yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi, yerel ihtiyaçların etkin bir biçimde karşılanması ve yönetim modelinin uygulanması açısından önem kazanmıştır. Araştırmaya göre yönetişimin karar alma mekanizmalarına getireceği “birlikte yönetim” anlayışı benimsenmekte, fakat uygulamada henüz istenilen düzeyde olmadığı görülmektedir. Yönetişimin uygulanabilirliğinin istenilen düzeye ulaşması ve doğabilecek olumsuzlukların ortadan kaldırılması için vatandaşların temsil edileceği sivil toplum örgütlerinin gelişmesi gerekmektedir.



KAYNAKÇA

- Abay, A. R. (2004). Sivil Toplum ve Demokrasi Bağlamında Sivil Dayanışma ve Sivil Toplum Örgütleri. 10 Nisan 2014, <http://www.siyasaliletisim.org/pdf/siviltoplumvesivildayanisma.pdf>.
- Abidoğlu, H. (2007). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 11 Bahar 2007/2, 79-102.
- Acar, P. (2003). Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim. *İyi Yönetişimin Temel Unsurları* içinde (48-69). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını.
- Acar, M. (2003). 21. Yüzyılı Şekillendirecek İki Anahtar Kavram Olarak Küreselleşme ve Sivil Toplum. *Sivil Toplum Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4, 75-83.
- Acartürk, E. (2001). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 6, 46-60.
- Ak, N. (2003). *AB Sürecinde Sivil Toplumun Yeri ve Önemi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Akçay, M. (2013). *Belediyeler ve İyi Yönetişim*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- AKP. (2012). *Sorularla ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Belediye Yasası*, Ak Parti Genel Merkezi Yerel Yönetimler Başkanlığı, Ankara. 15 Eylül 2014, https://www.akparti.org.tr/upload/.../akparti_buyuksehir_yasasi.pdf.
- Aktan, C. C. (2001). *Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi*, İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Aktan, C. C. (2008). *Demokrasi ve İyi Yönetişim*. 14 Eylül 2014, <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/mart2008/2.pdf>.

- Aktan, C. C. *Devletin Başarısızlık Anatomisi*. 12 Temmuz 2014, <http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm>.
- Aktan, C. C. ve Dileyici D. (2005). Altyapı Reformu: Altyapı Hizmetlerinin Sunumu ve Finansmanında Yeni Trendler-Alternatif Yöntemler. Aktan, C. C., Dileyici D., Vural İ. Y. (Ed.). *Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme* içinde (43-69). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Arslanel, M. N. (2001). *Türkiye’de Demokrasi Sürecinde Sivil Toplumun Gelişimi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Aşgın, S. (2006). Ülkemizde Stratejik Planlama Kavramının Gelişmesi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 451, 8-20.
- Ataay, F. (2006). Türkiye’de Yönetişim ve Sivil Toplum Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Memleket Siyaset Yönetim*, Sayı: 2006/1, 121-141.
- Ateş, H. ve Çetin, D. (2004). Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe. Acar, M. ve Özgür, H. (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde (255-289). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Avcı, M. (2007). *Yönetişim Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Değişen Rolü ve Sivil Toplum Kuruluşları Üzerine Bir İnceleme: Isparta İli Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Aydınlı, H. İ. (2004). *Sosyo Ekonomik Dönüşüm Süreci (Post-Fordizm) ve Sanayi Ötesi Yaklaşımlar*. 22 Mart 2016, www.kamu-is.org.tr/pdf/743a.pdf.
- Başaran, İ. (2008). *Kent ve Yerel Yönetim*, İstanbul: Okutan Yayıncılık.
- Bayrakçı, E., Örselli, E., Kahraman, S. (2016). Yerel Yönetişim Ve Kadın Meclisleri: Karatay Kadın Meclisi Örneği. *Turkish Studies*, Sayı: 11/2, 985-999.
- Bayramoğlu, S. (2010). *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Belek, İ. (2004). *Esnek Üretim Derin Sömürü*, İstanbul: NK Yayınları.

- Bell, D. (1998). Previewing Planet Earth in 2013. *Washington Post*, Sayı: Ocak 3, akt., Yaman, E. (2015). Yönetişim Sürecinde Devletin Rolü ve Deniz Ticareti Sektörü. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, 111-133.
- Boratav, K. (2011). İktisat Tarihi (1881-2002). Akşin, S. (Ed.). *Türkiye Tarihi 5 içinde (187-199)*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Bozkuş, B. (2009). *Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Tartışmaları ve Yönetişimin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Konya Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Ceritli, İ. ve Güneş, A. (2010). Sürdürülebilir Kentleşme ve Katılımcı Yerel Yönetim Uygulamalarında Yönetişim Olgusu Bağlamında Yerel Gündem 21. Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H. T., Uğuz, H. E. (Ed.). *Yönetişim Kuram-Boyutla Uygulama içinde (523-552)*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Commision of The European Communities. (2001). *Europen Governance White Paper*. 05 Ekim 2015, http://aei.pitt.edu/1188/1/european_governance_wp_COM_2001_428.pdf.
- Çaha, Ö. (1999). *Sivil Toplum Aydınlar ve Demokrasi*, İstanbul: İz Yayıncılık.
- Çelik, R. (2011). Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 2010-2014 Yılı Stratejik Planının Değerlendirilmesi, Daha İyi ve Gerçekçi Stratejik Planlama İçin Yapılması Gerekenlerin Belirlenmesi. *Ankara: Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı Tapu Ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı*. 20 Temmuz 2014, www.tkgm.gov.tr/sites/default/files/icerik/ekleri/13-_ramazan_celk.doc.
- Çepel, Z. Ü. (2006). *AB Sivil Toplum Diyaloğu ve Türkiye: Demokratikleşme Bağlamında Sorunlar ve Beklentiler*. 02 Ekim 2015, http://www.siviltoplumakademisi.org.tr/index.php?option=com_content&id=411:ab-sivil-toplum&Itemid=132.
- Çın, S. (2015). Yönetişim Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, Cilt: 50, Sayı:1, 16-30.

- Çukurçayır, M. A. ve Sipahi, E. B. (2003). Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, 35- 66.
- Çukurçayır, M. A. (2006). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, 3. Baskı, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M. A. (2009). Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim, 2. Baskı, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M. A. (2010). Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Yönetişim, Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H. T., Uğuz, H. E. (Ed.). *Yönetişim Kuram-Boyutlar-Uygulama* içinde (617-643). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M. A., Özer, M. A. ve Turgut, K. (2012). Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:86, 1-25.
- Demir, K. A. (2014). Klasik Kamu Yönetimi Yapısından Yerelleşmeye Geçiş: Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2, 151-171.
- Demir, R. (2006). Yerel Yönetimlerde Halkın Yönetime Katılımı. *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt: 11, Sayı: 11, 60-73.
- Dikmen, A. A. (2011). *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Ankara: Tan Kitabevi Yayınları.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık.
- DPT. (2001). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. 14 Mart 2010, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3144/oik554.pdf.
- DPT. (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı, *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyon Raporu*. 12 Mayıs 2015, <http://www.etik.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=15&sayfaid=4>.

- Dulupçu, M. (2006). Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleş(tir)me (Yönetim) Karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim). 14 Temmuz 2015, http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_3_dulupcu.pdf.
- Dur, İ. İ. (2011). *Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Eken, M. (2005. a). *Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama*, Sakarya: Sakaya Kitabevi.
- Eken, M. (2005. b). Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 1. 113-130.
- Emini, F. T. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi (Celal Bayar Üniversitesi İİBF)*, Cilt: 16, Sayı: 2, 31-48.
- Emrealp, S. (2003). *Belediyelerde Mali Yönetim*, İstanbul: Kent Yayınları.
- Eraydın, A. (1992). *Postfordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler*, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi Matbaası.
- Erdoğan, H. (2010). Belediye Yatırımlarının Finansmanında Yap-İşlet-Devret Alternatifi: Antalya Sarısu Mesire Alanı Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:15, Sayı: 3, 471-486.
- Erdoğan, M. (1998). *Liberal Toplum Liberal Siyaset*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2009). *Anayasa Hukuku*, Ankara: Orion Kitabevi.
- Ergün, İ. (2006). *Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği ile Kıyaslanması*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Eroğul, C. (2009). *Anatüzeğe Giriş*, 10.Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (2004). *Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, 2. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*, 3. Baskı, Ankara: Okutman Yayıncılık.

- Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:2.1, 29-50.
- Geray, C. (2011). *Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları*, Ankara: Phonix Yayınevi.
- Göymen, K. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, nermeler, Yönelimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:9, Sayı: Nisan, 3-13.
- Gözler, K. (2014). *İdare Hukuku Dersleri*, 4. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gül, S. S. (2004). *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa*, İstanbul: Etik Yayınları.
- Güler, B. A. (2003). Yönetişim: Tüm İktidar ve Sermaye. *Praksis*, Sayı: 9 Kış-Bahar 2003, 93-116.
- Güler, B. A. (2005). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2010). *Türkiye’nin Yönetimi -Yapı-*, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Gümüş, F. (2009). *Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım ve Tuzla Kent Konseyi rneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Haliç Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Günday, M. (2013). *İdare Hukuku*, 9. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güran, T. (2013). *İktisat Tarihi*, 1. Baskı, Ankara: Saray Matbaacılık.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde YKİ ve Yönetişim Yaklaşımları. *GETA Tartışma Metinleri Serisi*. Sayı: Mart, Ankara Üniversitesi SBF.
- Harvey, D. (1997). *Postmodernliğin Durumu*. (S. Savran, Çev.). İstanbul: Metis Yayınları.
- Harvey, D. (2008). Yeni Emperyalizm. (H. Güldü, Çev.). 2.Baskı, İstanbul: Everest Yayınları.
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. Pierre, J. (Ed.). *Understanding Governance* içinde (13-36). New York: Oxford U.P.

- Haspolat, E. ve Yıldırım, D. (2016). Türkiye’de Ana Akım Siyasal Partilerin Programlarında “Ekonominin Siyasetten Arındırılması” Söylemi Olarak Yönetişim. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, Cilt:14, Sayı:53, 168-208.
- Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi*. (B. Kalkan, .b. Akın ve Ş. Akın, Çev.). Ankara: Bing Bang Yayınları.
- Izgar, H. (2015). Modern Toplumun Yönetim Biçimi İyi Yönetişim Üzerine Bir İncelenme. *Bayburt Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt:10, Sayı:1, 24-38.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Sciences Journal*, Sayı: 155, 29-45.
- Karabacak, H. (2003). Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim. T.C.Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını. *İyi Yönetişimin Temel Unsurları* içinde (63-77). Ankara: Ayrıntı Basımevi.
- Karahanoğulları, O. (1998). Özelleştirme Yöntemi Olarak İhale. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1, 104-109.
- Karasu, K. (2009). Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları. *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 4, Sayı:11, 1-43.
- Karcı, Ş. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliğinin Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 16, 40-64.
- Kjaer, A. M. (2009). Governance and the Urban Bureaucracy. Davies J. S. ve Imbroscio, L. D. (Ed.). *Theories of Urban Politics* içinde (137-153). London: Sage Publications.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 8. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kesim, H. K. ve Petek, A. (2005). Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 4, 39-58.
- Koç, T. (2009). *Yerel Demokrasi, Katılım ve Yönetişim: Adana Örneği*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Koç, N. (2010). *Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance: Introduction. Kooiman, J. (Ed.), *Modern Governance- New Government- Society Interactions* içinde (1-9). London: Sage Publications.
- Kooiman, J. (2003). *Governing and Governance*, Londra: Sage Publications.
- Korlu, R. K. ve Çetinkaya, Ö. (2015). Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 4, 95-111.
- Kouwenhoven, V. (1993). The Rise of The Public Private Partnership: A Model of The Management of Public-Private Cooperation. Kooiman, J. (Ed.). *Modern Governance: New Government Society Interactions* içinde (119-130). London: SAGE Publications.
- Kök, R. ve Çoban, O. (2008). Privatization as a Strategy of Restructuring in Developing Economies: The Case of Turkey. Hagen, I. J., T. Halvorsen, T. (Ed.). *Global Privatization and Its Impact* içinde (61-85). 22 Mart 2016, http://kisi.deu.edu.tr/recep.kok/nova_privatization.pdf.
- Köktaş, M. E. (2001). Toplumsal Değerler, Hukuk Devleti ve Demokrasi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 430, 75-87.
- Köse H. Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 52, 3-52.
- Köymen, O. (2007). *Sermaye Birikirken: Osmanlı, Türkiye, Dünya*, İstanbul: Yordam Kitap.
- Kuluçlu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, 3-38.
- Kurtoğlu, A. (2012). Siyasal Örgütler ve Sivil Toplum Örgütleri Bağlamında Hemşerilik ve Kollamacılık. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 67, Sayı:1, 141-169.

- Kutlu, Ö., Usta S. ve Kocaoğlu M. (2008). Vatandaş Odaklı/ Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi.
- Levent, A. (2016). Yönetişim Ve Yeni Kurumsal İktisat. *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 3, Sayı:2, 17-32.
- Mutman, M. (1998). Sivil Toplum Tartışması, *Doğu Batı Dergisi*, Sayı:5, akt., Ergüzeloğlu, E. (2003). Avrupa Birliği Yönetişim Modelinde Bir Türk Aktör: İktisadi Kalkınma Vakfı, Ankara Üniversitesi Tartışma Metinleri. 17 Şubat 2016, <http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/tartisma/2003/avrupa-birligi.pdf>.
- Nohutçu, A. (2012). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Oktay, T. (2005). Osmanlı Belediye Tarihi Araştırmaları ve Kaynak Malzeme Üzerine Notlar. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 6, 257-281.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Ankara: Cedit Neşriyat.
- Osborne, D. ve T. Gaebler (1993). *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume Books/Penguin Group.
- Ökçesiz, H. (1998). *Hukuk Devleti*, İstanbul: Afa Yayınları
- Ökmen, M. ve Özer, B. (2007). Küreselleşme-Yerelleşme Dikotomisinin Açılımları Üzerine Bir Tartışma. Yılmaz,A., Bozkurt, Y. (Ed.). *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi içinde* (19-42). Ankara: Gazi Kitapevi.
- Ökmen, M. ve Parlak B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, 2. Baskı, Bursa: Alfa Aktüel Yayın Dağıtım.
- Ömürgönülşen, U. (1997). The Emergence of New Approach to the Public Sector: The New Public Management., *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 52, 517-566.

- Öner, Ş. (2005). Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu. Özgür, H., Kösecik, M. (Ed.) *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I* içinde (57-88). Ankara: Nobel Yayınları.
- Önen, M ve Yıldırım A. (2015). Kurumsal Yönetişim Perspektifinden Kamu Yönetimi: İl Özel İdarelerinin Değerlendirmesi. Güneş, R., Çukacı, C. Y. Ve Deste, M. (Ed.). *Kurumsal Yönetim ve Kurumsallaşma* içinde (117-137). Malatya: İnönü Üniversitesi.
- Övgün, B. (2010). *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Özdamar, K. (2002). *Paket Programlar ile İstatistiksel Veri Analizi*, Eskişehir: Kaan Kitabevi.
- Özel M. ve Eren V. (2008). *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Konya: Çizgi.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Ankara: Platin Yayınları.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar. *Sayıştay Dergisi*. Sayı: 63, 59-89.
- Özer, H. Ö. (2008).Günümüz İtibariyle Sivil Toplum Kuruluşlarının İşlevleri ve Fonksiyonları. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 26, 86-97.
- Öztürk, N. K. (2002). Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim. 18 Şubat 2015, <http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/b%C3%BCrokratik%20devletten.doc>.
- Palabıyık, H. (2004). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar. *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt: 37, Sayı: 1, 63-85.
- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Governance. Pierre, J. (Ed.). *Debating Governance* içinde (1-10), New York: Oxford U.P.
- Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 57, 121-134.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, Cilt: 44, Sayı: 4, 652-667.

- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy, Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rosenau, J. N. (2003). *Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability*. 01 Nisan 2016, http://www.fes.de/ipg/IPG3_2003/ARTROSENAU.HTM.
- Sander, O. (2008). *Siyasi Tarih: İlkçağlardan 1918'e*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Sibeon, R. (2000). Governance and the Policy Process in Contemporary Europe, *Public Management*, Sayı: 2, 289-309.
- Sobacı, M. Z. (2005). Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 4. 31-50.
- Suiçmez, H. ve Yıldırım Ş. (1993). *Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*, Ankara: MPM Yayını.
- Şahin, Y. E. (1999). Postmodern Durum ve Planlama, *Mülkiyeliler Birliği Yayınları*, Sayı: 25.
- Şaylan, G. (2006). *Postmodernizm*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Temiz, H. E. (2014). Sosyal Politika Bağlamında Küresel Yönetişim. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, Sayı: 13-14, 201-217.
- TODAİE. (1992). *Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, Ankara: TODAİE Yayını.
- TODAİE. (2010). *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Tasarısı Gerekçesi*. 23 Nisan 2010, http://www.todaie.gov.tr/KYP/pdf/5355_gerekce.pdf.
- Toksöz, F. (Ed.). (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Topal, A. K. (2004). Belediyelerin Özgelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma. *Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:18, Sayı: 3-4, 119-133.
- Toprak, Z. E-Yönetişim ve E- Demokrasi. 03 Eylül 2016, kisi.deu.edu.tr/userweb/zerrin.toprak/yonetisim.doc.

- Tortop, N., İşbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. A. (2007). *Yönetim Bilimi*, 7. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tosun, G. E. (2003). Global Sivil Toplum, Siyaset ve Yurttaşlık. *Sivil Toplum Dergisi*, Sayı: 4, 59-73.
- TÜİK (2015). Basın Odası Haberleri. 03 Eylül 2016, http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf
- Uçar, A. (2011). “İl Özel İdarelerinde Demokratik Katılım ve Yönetişim Uygulamaları. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı:2, 613-629.
- UNDP. (2006). *Türkiye’deki STK’ların Sürece Katılımı: ÜİYOK’lerle İlgili Konularda STK’lar ile Yetkililer Arasında Ortaklığın Nasıl Geliştirilebileceği ve Diyalogun Nasıl İyileştirilebileceği Üzerine Tavsiyeler*. 12 Nisan 2014, <http://www.undp.org.tr/demGovDocs/T%C3%BCrkiyedekiSTKSureceKatilimi.doc>.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, 85-102 .
- Uygur, G. (2004). Adalet ve Hukuk Devleti. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 53, Sayı: 4, 29-38.
- Uzel, E. (2006). *Küresel Çevresel Yönetişim (İyi Yönetim)*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ünal, F. (2011). Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, 241-247.
- Ünlükaplan, İ. ve Canıkalp, E. (2015). Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri İle Türkiye’nin Yönetişim Kalitesi Konumunun Belirlenmesi: Kümeleme Analizi. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, Cilt: 37, Sayı: 2, 409-428.
- Varkı, H. (2008). *Yerel Yönetişimin Türkiye’de Uygulanabilirliği: Konya Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

- Weiss, T. G. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, Cilt:21, Sayı:5, 798-814.
- World Bank. (1994). Governance: The World Bank's Experience. Washington, DC: World Bank, akt., Yemen, A. (2012). Yönetişim Yaklaşımı Açısından Türkiye'de Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetimler Üzerine Bir İnceleme. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- World Bank. (2000). Public Sector Group Poverty Reduction and Economic Management Network. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance A World Bank Strategy* içinde (1-72). Washington: The World Bank.
- Yalçın, A. (2010). *İyi Yönetişim İlkeleri ve Kamu Yönetimine Yansımaları*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yayınoglu, P. E. (2007). *Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler*, 2. Baskı, İstanbul: Birse Yayınevi.
- Yıldırım, A. (2014). Türkiye'de Yerel Yönetişimin Uygulanabilirliği Ve Yerel Gündem 21 Örneği Üzerinden Bir İnceleme. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı:1, 75-96.
- Yıldırım, S. (2002). *Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları*, İstanbul: Kent Yayınları.
- Yıldırım, U. (2004). Yeni Belediye Yasası Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 4, 19-37.
- Yılmaz, A. (2007). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:17.
- Yılmaz, K. (2003). Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, 67-86.
- Yonca, O. (2003). *Sivil Toplum, Sivil Toplum Kuruluşları ve Demokrasi Bağlamında Son Otuz Yılda Konya'da Dernekler*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

- Zabcı, F. Ç. (2002). Dünya Bankasının Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt:57, Sayı:3, 151 -179.
- Zengin, O. (2005). Kapitalist Devletin Son Uğrak Noktası: OECD Düzenleyici Reform Programı. *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, Sayı:2005/1, 47-55.
- Zengin, O. (2011). *Verimlilik: Kurumsal Bir Çözüm ve Kamu Yönetimi Disiplini*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediye Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı:2014/2, 91-116.



EKLER

YÖNETİŞİM YAKLAŞIMININ UYGULANABİLİRLİĞİNİ GÖRMEYE YÖNELİK ANKET FORMU

Bu anket yerel yönetimlerde yönetişimin uygulanabilirliğini ve buna ilişkin görüşleri tespit etmek üzere hazırlanmıştır. Bu anketten edinilen bilgiler tamamen bilimsel amaçlı kullanılacak olup kişisel bilgiler paylaşılmayacaktır. Katılımınız için teşekkür ederim.

Kazım BAŞARAN
Afyon Kocatepe Üniversitesi
Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi

Cinsiyetiniz: () Erkek () Kadın

Mesleğiniz:

Temsil Ettiğiniz Grup:

Eğitim Durumunuz: () İlkokul/Ortaokul () Lise () Ön Lisans
() Lisans () Yüksek Lisans () Doktora

	Aşağıdaki ifadelere katılma düzeyinizi belirten sütunları işaretleyiniz.	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
1	Karar alma mekanizmalarına sivil toplum örgütleri de katılmalıdır.					
2	Karar alma mekanizmalarına özel sektör temsilcileri de katılmalıdır.					
3	Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri daha verimli kararlar alınmasını sağlayacak ve sorunları çözmeye yardımcı olacaktır.					
4	Karar alma mekanizmalarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımı açık, şeffaf kararlar alınmasını sağlayacak ve denetlenebilirliği artıracaktır.					
5	Belediye meclisinde gündeme alınan konular belirlenirken, sivil toplum örgütleri ve özel sektörün ihtiyaç ve talepleri dikkate alınmaktadır.					
6	Yerel yönetimlerin özel sektörle iş birliği yeterli düzeydedir.					
7	Özel sektör temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.					
8	Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle iş birliği yeterli düzeydedir.					

9	Sivil toplum temsilcileri, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılım konusunda istekli ve ilgilidir.					
10	Sivil toplum örgütleri yeterince gelişmediği için karar alma mekanizmalarına katılım konusunda geride kalmaktadır.					
11	Katı,merkeziyetçi, bürokratik yapılar yönetim önünde engeldir.					
12	Yerel düzeyde özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin karar alma mekanizmalarına katılması kalkınmaya olumlu etki yapacaktır.					
13	Yönetişimin yerel yönetimler üzerinde uygulanması yerel sorunların çözümünde etkili olacaktır.					
14	Yerel yönetimin hizmetlerinden yararlananların kararlara katılımı konusunda yerel yönetimler çalışmaları yapmalıdır.					
15	Yerel düzeyde demokrasi artmalıdır.					
16	Yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında güçlenmesi gerekir.					
17	Yönetişim yerel düzeydeki demokrasi sorunlarına çözüm getirebilir.					
18	Şeffaflık, katılımcılık, cevap verebilirlik, hesap verebilirlik, hukukilik gibi iyi yönetim ilkelerinin yerel yönetimlerde uygulanması gerekir.					
19	Yönetişimin uygulanması ve karar alma mekanizmalarına katılım için bir takım yasal düzenlemeler yapılmalıdır.					
20	Yönetişimin uygulanması için sivil toplum ve özel sektör temsilcileri de çalışmalar yapmalıdır.					
21	Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu kurumlarının özel sektör mantığıyla çalışması etkinlik, verimlilik, cevap verebilirlik gibi yönetim ilkeleri bakımından olumlu etki doğuracaktır.					
22	Özel sektörün hizmet sunumları içinde fazlaca yer alması ve devletin özel sektör ilkeleriyle işlemeden, devlet vatandaş ilişkisinin zarar görmemesi için vatandaşlar sivil toplum aracılığıyla karar alma mekanizmalarına katılmalıdır.					
23	Vatandaşların karar alma mekanizmalarına katılım aracı olan sivil toplum örgütlerine aktif olarak destek vermesi için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.					
24	Özel sektör temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.					
25	Sivil toplum örgütü temsilcileri isteklerini yerel yönetim temsilcileri ile doğrudan kişisel iletişim kurarak dile getirmektedirler.					