



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

**2000’Lİ YILLARDA TÜRKİYE VE ALMANYA’DA YAŞANAN
YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN KARŞILAŞTIRILMASI:
İL BELEDİYELERİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ**

Uğur Sadioğlu

Doktora Tezi

Ankara, 2012

2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE VE ALMANYA'DA YAŞANAN YEREL YÖNETİMLER
REFORMUNUN KARŞILAŞTIRILMASI: İL BELEDİYELERİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

Uğur Sadioğlu

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

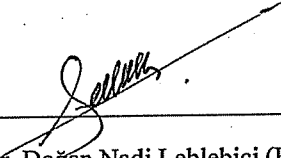
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

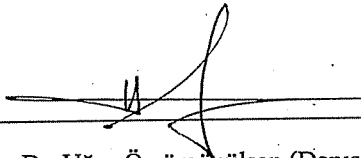
Doktora Tezi

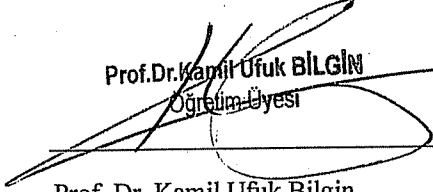
Ankara, 2012

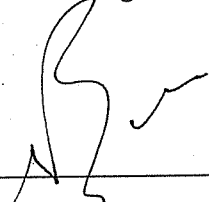
KABUL VE ONAY

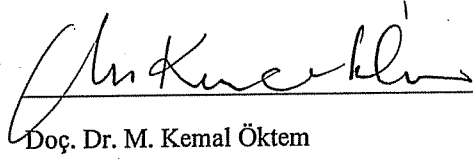
Uğur Sadioğlu tarafından hazırlanan “2000’li Yıllarda Türkiye ve Almanya’da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması: İl Belediyeleri İçin Bir Model Önerisi” başlıklı bu çalışma, 31.05.2012 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici (Başkan)


Doç. Dr. Uğur Ömürdoğan (Danışman)


Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin
Öğretim Üyesi


Prof. Dr. Necmiddin Bağdadioğlu


Doç. Dr. M. Kemal Öktem

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Armağan Tarım

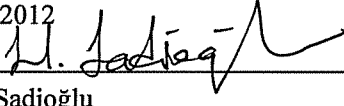
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☐ Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☒ Tezimin/Raporumun **3**... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

31.05.2012


Uğur Sadioğlu

TEŞEKKÜR

Bilim insanı olmaya çalışan herkesin geçtiği doktora eğitimi sürecinin zorluğu ve bir o kadar da mutluluk verici olduğu tecrübe edilerek daha iyi anlaşılmaktadır. Önemli bir çaba ve emek gerektiren bu süreçte her türlü destek ayrı ayrı teşekkürü ve güzel sözleri hak etmektedir.

Öncelikle, çok uzun zamandır tanıdığım, her zaman kendisinden yeni bir şeyler öğrendiğim, bilgi birikimini ve tecrübesini paylaşmakla birlikte, sürekli manevi ve maddi desteğini gördüğüm Danışman Hocam Doç. Dr. Uğur Ömürgönülşen’e en içten duygularıyla saygılarımı ve teşekkürümü sunarım.

Tez sürecinde hem tezin geliştirilmesindeki süreçlerde katkı veren, hem de iş ortamında ve okul dışında bu yoğun süreçte gerekli olan tüm imkanları kullanmamda desteğini esirgemeyen ve süreçte sıkıntı yaşadığım dönemlerde sürekli motive edici konumda yer alan Bölüm Başkanımız Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici’ye teşekkür ederim.

Tez konumun geliştirilmesi ve son halini almasında çok büyük katkılar sunan, Tezin Almanya ayağında hem Duisburg-Essen Üniversitesi’nin imkanlarından yararlanmamı sağlayan, hem de Almanya’daki yerel siyasetçiler ve yöneticiler ile iletişim kurmamda referans olan Prof. Dr. Dieter Grunow’a ne kadar teşekkür etsem azdır. Emeklilik sürecindeki yoğun döneminde, hiç tereddüt etmeden ve “Alman disiplini” deyiminin hakkını vererek beni sıkılmadan dinlediği için ayrıca içten saygılarımı sunarım.

Doktora Tez jürimde yer alıp, tezimi değerlendiren, değerli katkılar sunan ve tezimin daha iyi bir hal almasını sağlayan sayın hocalarım Prof.Dr. Kamil Ufuk Bilgin’e, Doç.Dr. M. Kemal Öktem’e ve Prof.Dr. Necmiddin Bağdadioğlu’na teşekkür ederim.

Üniversitenin sunduğu entelektüel ortamdan yararlanmak için iyi dostların olması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Tez sürecinin yoğunluğu ve telaşı içerisinde iş ortamında ve dışarıda her zaman desteğini gördüğüm, yaptığımız düşünsel tartışmalar ile fikirlerinden yararlandığım, biraz soluk almak gerektiğinde her zaman yanımda hissettiğim, bir anlamda tezin editörlüğünü yapan oda arkadaşım, komşum ve dostum Kadir Dede’ye ne kadar teşekkür etsem azdır. Tezimi baştan sona okuyan ve değerli katkılar sunan V. Feyza Urhan’a teşekkür ederim. Bu süreç içerisinde desteklerini hep gördüğüm ve yanımda hissettiğim dostlarım A. Arda Yüceyılmaz’a, Görkem Birinci’ye, Ayhan Varol’a, Soner Çakmak’a, Salih Demirtaş’a ve Murat Cizrelilioğlu’na teşekkür ederim.

Almanya’da geçirdiğim bir buçuk yıllık dönemde, çok uzun zamandır tanışmasak da, kısa zamanda önemli bir dostluk grubu edinmeme katkı veren, benim için bütün imkanlarını seferber eden ve en zor anlarımda maddi ve manevi destekleriyle yanımda olan Savaş Mıkyas’a, Taner Karaman’a ve Burhan Başoğlu’na teşekkür ederim.

Tez sürecimin başında tanıştığım ve bu süreçte tezimi geliştirirken dostluğumuzu da geliştirdiğimiz, her zaman desteğini gördüğüm, özellikle Almanca tercümelerde hiçbir fedakarlıktan sakınmadan yardımcı olan, sıkıntılı dönemlerimde hep yanımda olan sevgili Emine Başaran’a teşekkür ederim.

Doktora Tez çalışmam iki önemli alan araştırmasına dayanmaktadır. Alan araştırmalarının araştırmacı tarafından iyi bir şekilde planlanması, literatür taramasının yapılması, yerinde yürütülmesi, bulguların analiz edilmesi ve araştırma raporunun hazırlanması önemli çaba ve emek gerektirmektedir. Ancak, kişisel bu tür çabaların kurumsal imkanlar ve kaynaklar ile desteklenmeden gerçekleştirilmesi çok zordur. Bundan dolayı, doktora tezimin alan araştırmalarını yürütürken ve diğer bölümlerini tamamlarken imkanlarından ve kaynaklarından yararlandığım, Hacettepe Üniversitesi Bilimsel Araştırmalar Birimi’ne, Hacettepe Üniversitesi Avrupa Birliği Ofisi’ne, Yüksek Öğretim Kurulu Personel Dairesi Başkanlığı’na, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Bilim İnsanı Destekleme Daire Başkanlığı’na ayrı ayrı desteklerinden dolayı teşekkür ederim.

Son olarak, hayata ilk adımımı attığım gibi üniversite kapısından tam olarak bilmediğim bir sürece girerken yanımda olan, her zaman, her gün ve her an maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen, insana güç veren güzel sözleriyle ve duygularıyla en zor anlarımda yanımda olan anneme, babama ve kardeşlerime sevgilerimi sunarım.

ÖZET

SADİOĞLU, Uğur. *2000’li Yıllarda Türkiye ve Almanya’da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması: İl Belediyeleri İçin Bir Model Önerisi*, Doktora Tezi, Ankara, 2012.

Tez kapsamında, genel olarak küreselleşme sürecinde ortaya çıkan yönetsel reform çalışmalarının yerel yönetimlerde yol açtığı değişimler iki farklı örnek üzerinden incelenerek, Türkiye’de belediye yönetimi için daha iyi bir model önerisi geliştirilmeye çalışılmaktadır. Özellikle 1980’li yıllar ile birlikte küresel, bölgesel, ulusal ve yerel çevrelerde benzer reform dinamiklerinin etkili olduğu görülmektedir. Yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve teknolojik değişimler yönetsel reformu gerekli kılmaktadır. Reform süreci sadece küreselden yerele bir süreç değil, aynı zamanda yerelden küresele doğru tamamlayıcı hareketle gerçekleşmektedir. Çok aktörlü ve çok faktörlü bir ortamda gerçekleşen yerel yönetimler reformunu açıklamaya çalışan ve genel olarak tartışan iki yönetim yaklaşımı gelişmiştir: “Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)” ve “İyi Yönetişim (İY)”. Türkiye 2000’li yıllarda yaşadığı yerel yönetimler reform çalışmalarında her iki paradigmanın etkisi altında kalmış ve yasal-kurumsal düzenlemelerini bu minvalde gerçekleştirmiştir. Ancak, dönüşümü yönetecek “yönetsel kapasite”nin yerel yönetimlerde olup olmadığı tartışmalıdır. Mevcut belediye yönetim modelinin beklentileri karşılayacak profesyonel yönetsel kapasitesi ve katılımcı tutumu eksiktir. Bu çerçevede, farklı bir yerel yönetimler deneyimi ve kültürüne sahip, güçlü yerel yönetimler geleneği olan, sivil toplumu gelişmiş, katılım araçları zengin, teknokrasi boyutu sağlam ve farklı belediye yönetim modellerini halihazırda kullanan Almanya örneği esas alınarak Türkiye için bir model arayışı içine girilmiştir. Türkiye’de var olan güçlü başkan modeli reform sürecinin hedeflediği “açık, şeffaf, hesap verebilir, halka karşı duyarlı, etkin, etkili, ekonomik, adil, dürüst katılımcı ve etik” yönetimi gerçekleştirmekten uzaktadır. Bunun için Türkiye’deki belediye yönetimi modeli ve reform sonrası durum, Almanya’daki modeller ve reform sonrası durumla karşılaştırılmıştır. Karşılaştırma sonucunda Türkiye’deki güçlü başkan modeline dayalı belediye yönetimi sisteminin dengelenmesi, şeffaflaşması, hesap verebilir olması, katılıma açık olması ve etkin olması için yeni bir model önerisi yapılmıştır.

Anahtar Sözcükler

Almanya, Belediye Yönetimi, İl Belediyeleri, Türkiye, Yerel Yönetim Modelleri, Yerel Yönetimler Reformu, Yönetsel Reform.

ABSTRACT

SADİOĞLU, Ugur. *Comparison of the Local Governments Reform Made in Germany and Turkey in 2000s: A Model Suggestion for Province Municipalities*, Doctoral Thesis, Ankara, 2012.

This thesis study presents two different cases to analyze the changes in local governments, which are caused by the administrative reform attempts made generally in the globalization process. By this way, the study aims to suggest a better model for municipality administration in Turkey. Particularly with 1980s, similar reform dynamics have been observed to be effective in the global, regional, national and local environments. Economic, social, political, cultural and technological changes in the world require administrative reforms. Reform is undertaken not only via a from-global-to-local process but also a complementary movement from local to global. There are two administration approaches which are developed to explain and which generally discuss the local governments reform undertaken in a multi-actor and multi-factorial environment. These are “New Public Management (NPM)” approach and “Good Governance (GG)” approach. During the local governments reform attempts made in 2000s, Turkey has been influenced by both paradigms and has made its legal-institutional regulations in this manner. However, it should be discussed whether the local governments have the “administrative capacity” to manage the transformation. The current municipal administration model lacks the professional administration capacity and participatory attitude required to meet the expectations. In this framework, this study searches a model for Turkey by taking as basis the case of Germany which has a different local governments experience and culture, has a strong local governments tradition, has a highly-developed civil society, has diverse participation tools, has strong technocracy and which currently uses different municipality administration models. Current strong mayor model is far from ensuring an “open, transparent, accountable, responsive, efficient, effective, economical, fair, decent, participatory and ethical” administration targeted by the reform process. For this reason, this study compares the municipality administration model and post-reform situation in Turkey with the municipality administration model and post-reform situation in Germany. In the light of the comparison results, the study suggests a new model to turn Turkish municipality administration system -based on strong mayor model- into a more balanced, transparent, accountable, open to participation and efficient system.

Key Words

Germany, Municipality Administration, Province Municipalities, Turkey, Local Government Models, Local Governments Reform, Administrative Reform.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
TEŞEKKÜR	iii
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
KISALTMALAR DİZİNİ	xv
TABLolar DİZİNİ	xvii
ŞEKİLLER DİZİNİ	xix
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE GELENEĞİ	24
1.1.KENT, KENTLEŞME EVRELERİ VE YÖNETİM	24
1.1.1.Batı Avrupa’da Kent Yönetimleri	26
1.1.2.Almanya’da Kent Yönetimleri ve Modern Devlete Giden Süreç	33
1.1.3.Osmanlı İmparatorluğu’nda Klasik Kent Yönetimi	37
1.2.ÇAĞDAŞ YEREL YÖNETİMLER	41
1.2.1.Batı Avrupa’da ve Almanya’da Çağdaş Yerel Yönetimler Geleneğinin Gelişimi	47
1.2.2.Almanya’da Çağdaş Yerel Yönetim Modellerinin Tarihsel Gelişimi	50
1.3.OSMANLI İMPARATORLUĞU’NDA ÇAĞDAŞ YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ	54
1.3.1.Osmanlı İmparatorluğu’nda İlk Çağdaş Yerel Yönetim Örnekleri	55
1.3.1.1.Tanzimat Döneminde Vilayet Sistemi ve Yerel Yönetimler	57
1.3.1.2.Osmanlı’da İlk Yerel Yönetim Tecrübeleri: Yerel Meclisler	59
1.3.1.3.Vilayet Sisteminin Kurulması ve Yerel Yönetimler	61
1.3.2.Osmanlı İmparatorluğu’nda Modern Belediye Örgütü’nün Kurulması	65
1.3.2.1.Osmanlı’da Kurulan İlk Belediye Örgütü: İstanbul Şehremaneti	67
1.3.2.2.Altıncı Daire-i Belediye Örneği	68

1.3.2.3.İkinci İstanbul Şehremaneti Deneyimi.....	69
1.3.2.4.Vilayetlerde Belediyelerin Kurulması.....	71
1.3.3.İkinci Meşrutiyet Dönemi: İlk Belediye Seçimleri	76
1.4.TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE BELEDİYE YÖNETİMİ	77
1.4.1.1923-1930 Dönemi	78
1.4.2.1930-1944 Dönemi	79
1.4.3.1945-1960 Dönemi	80
1.4.4.1960-1980 Dönemi	80
1.4.5.1980 – 2004 Dönemi.....	82
1.4.6.2005 Yılı ve Sonrasındaki Dönem	85
2. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER REFORMU VE REFORMUN YEREL YÖNETİM MODELLERİNE ETKİLERİ	87
2.1.GENEL OLARAK KAMU YÖNETİMİ VE REFORM	90
2.1.1.Yeni Kamu İşletmeciliği, Özelleştirme Politikaları ve Yönetmel Reform	93
2.1.1.1.Avrupa'da Kamu Yönetimi Gelenekleri ve Yönetmel Reform	100
2.1.1.2.Almanya'nın Kendine Özgü Durumu	105
2.1.2.Yönetişim, Ağ Yönetimi ve Kamu Liderliği.....	108
2.1.3.Yönetmel Reformun Olumsuz Sonuçları Üzerine Düşünceler ve Yeni Kamu Hizmeti Paradigması.....	115
2.2.YEREL YÖNETİMLER VE YÖNETSEL REFORM	120
2.2.1.Yerel Yönetimlerde Reformu Gerektiren Perspektifler	122
2.2.2.Reform Sürecinde Yeni Desantralizasyon Süreci	124
2.2.3.Yerel Yönetimden “Yerel Yönetişime” Geçiş	127
2.2.3.1.Yerel Yönetişimi Besleyen Faktörler.....	128
2.2.4.Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yerel Yönetişim Yaklaşımlarının Birlikte Değerlendirilmesi.....	132
2.2.5.Avrupa Yerel Yönetimlerinde Reform Eğilimleri	135
2.3.YÖNETSEL REFORMUN YEREL YÖNETİM MODELLERİNE ETKİLERİ	138

2.3.1.Yerel Yönetim Modelleri	140
2.3.1.1.Güçlü Başkanlık Modeli	143
2.3.1.2.Kollektif Liderlik Modeli	144
2.3.1.3.Komite ile Liderlik Modeli	144
2.3.1.4.Meclis Yöneticisi Modeli	145
2.3.2.Yönetmel Reformun Birinci Çıktısı: Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli	146
2.3.2.1.Güçlü Başkan Modeli'ne Geçiş Deneyimleri	149
2.3.2.2.Güçlü Başkan Modelinin Olumlu ve Olumsuz Yönleri	152
2.3.3.Alternatif Bir Yaklaşım: Yeni Kamu Hizmeti (YKH) ve Liderlik	153
2.3.3.1.Değerlere Dayalı Liderlik	153
2.3.3.2.Paylaşılan Liderlik	154
2.3.4.Yönetmel Reformun İkinci Çıktısı: Katılımcı Yerel Doğrudan Demokrasi Araçları	155
3. BÖLÜM: ALMANYA'DA YEREL YÖNETİMLER REFORMU	159
3.1.ALMANYA'NIN GENEL SİYASAL, YÖNETSEL, SOSYAL VE EKONOMİK DURUMU	159
3.2.MODERN ALMAN DEVLETİNİN GELİŞİMİ VE YÖNETSEL FEDERALİZM	161
3.2.1.Almanya'da Modern Devletin İnşası	162
3.2.2.Alman Devlet Geleneği ve Kamu Yön. Anlayışı Hakkındaki Teorik Arka Plan	164
3.2.3.Federal Almanya Cumhuriyeti'nin Kurulması.....	168
3.2.4.Almanya'da Yönetim Sisteminin Bugünkü Görünümü	170
3.2.5.Almanya Anayasası'na Göre Federal Yönetim ve Eyalet Yönetimleri (<i>Länder</i>)	172
3.2.5.1.Federal Yönetim.....	173
3.2.5.2.Eyalet Yönetimleri (<i>Länder</i>).....	175
3.3.ALMANYA'DA YEREL YÖNETİMLER	178
3.3.1.Alman Yerel Yönetimlerinin Genel Özellikleri.....	180
3.3.2.Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Özerkliği.....	181
3.3.3.Almanya'da Yerel Yönetim Türleri	183

3.3.3.1. İlçe Yönetimi (<i>Kreis</i>)	184
3.3.3.2. Belediyeler (<i>Gemeinden ve Städte</i>)	185
3.3.4. Eyalet Yönetiminin Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi	186
3.3.5. Kamu Mali Yönetimi ve Yerel Yönetimler	187
3.3.6. Kamu Personel Yönetimi ve Yerel Yönetimler	191
3.4. ALMANYA’DA YÖNETSEL REFORM VE YEREL YÖNETİMLER	192
3.4.1. 1950-1990 Yılları Arasında Almanya’da Yönetisel Reform ve Yerel Yönetimler... ..	194
3.4.2. 1990’lı Yıllar ve Sonrasında Almanya’da Yerel Yönetimler Reformu	197
3.4.2.1. Almanya’da Özelleştirme Politikaları ve Yerel Yönetimler	200
3.4.3. Yeni Kamu İşletmeciliği, Alman Yerel Yönetimleri ve <i>Neues Steuerungsmodell</i> ..	202
3.4.3.1. NSM’nin Ortaya Çıkışı	204
3.4.3.2. NSM’nin İçeriği	206
3.4.3.3. NSM’nin Uygulamadaki Durumu ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi	208
3.5. ALMANYA’DA YEREL YÖNETİM MODELLERİ	212
3.5.1. Geleneksel Alman Yerel Yönetim Modelleri	214
3.5.1.1. Güney Almanya Meclis-Güçlü Başkan Modeli	217
3.5.1.2. Kuzey Almanya Meclis-Kent Yöneticisi Modeli (<i>Ratsverfassung</i>)	220
3.5.1.3. Belediye Meclisi-Magistrat Modeli (<i>Magistratsverfassung</i>)	222
3.5.2. Almanya’da Güçlü Başkanlık Modeline Geçiş	223
3.5.2.1. Almanya’da Güçlü Başkanlık Modeli’nin Farklılıkları	225
3.5.2.2. NRW Eyaletinde Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli’ne Geçiş	228
3.5.3. Güçlü Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi İlişkileri	230
3.5.3.1. Belediye Başkanını “Görevden Düşürme” (<i>Recall</i>) Mekanizması	232
3.6. ALMANYA’DA KENT YÖNETİŞİMİ VE KATILIMCI DEMOKRASİ	233
3.6.1. Kent Yönetimleri ve Yurttaş Katılımı	236
3.6.2. Yerel Referandumlar	239

3.7.YÖNETSEL REFORM SÜRECİ SONRASINDA <i>NORDRHEIN-WESTFALEN (NRW)</i> EYALETİ'NDE KENTSEL ALAN BELEDİYELERİ'NİN (<i>KREISFREIE STADTE</i>) DURUMU: AMPİRİK BİR DEĞERLENDİRME	241
3.7.1.Araştırmanın Yöntemi.....	244
3.7.1.1.Araştırmanın Sınırlılıkları	245
3.7.1.2.Araştırmanın Soru Alanları.....	245
3.7.2.Araştırmanın Bulguları	246
3.7.2.1.Genel Değerlendirmeler – Gözlemler	246
3.7.2.2.Araştırma Soruları Temelinde Ulaşılan Sonuçlar	254
3.7.2.2.1.YKİ, NSM, Yeni Yönetim Modeli, Yönetişim ve Katılım Araçları	254
3.7.2.2.2.Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli Reformu'nun Nedenleri, Beklentiler ve Sonuçlar.....	257
3.7.2.2.3.“Güçlü Belediye Başkanı”nın Gücünün Kontrol Edilmesi	260
3.7.2.2.4.Belediye Başkanı – Meclis İlişkisi.....	261
3.7.2.2.5.Belediyelerin Özerkliği	262
3.7.2.2.6.Görevler - Sorumluluklar ve Kaynaklar - Örgütsel Olanaklar Arası Denge	263
3.7.2.2.7.Katılım – Etkinlik Dengesi	264
3.7.2.2.8.Yolsuzluklar	265
3.7.2.2.9.“İdeal Yerel Yönetim Modeli” Tanımı Geliştirme	265
4. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMU VE BELEDİYE YÖNETİMİ	267
4.1.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMU	269
4.1.1.Yerel Yönetimlere İlişkin Türk Anayasa Geleneği ve İlkeler.....	269
4.1.2. İkibinli Yıllar Öncesinde Yerel Yönetimlerin Görüntüsü.....	273
4.1.3. İkibinli Yıllarda Gerçekleştirilen Yerel Yönetimler Reformu	276
4.1.3.1.İl Özel İdaresi Kanunu (5302)	279
4.1.3.2.Belediye Kanunu (5393)	282
4.2.TÜRKİYE'DE BELEDİYE YÖNETİMİ	285

4.2.1.Belediye Kanunu’na Göre Belediye Yönetimi	285
4.2.1.1.Belediye Meclisi	286
4.2.1.2.Belediye Encümeni	291
4.2.1.3.Belediye Başkanı.....	293
4.2.2.Türk Belediye Yönetimi Modelinden Kaynaklanan Sorunlar.....	298
4.3.ORGANLARARASI İLİŞKİLER TEMELİNDE BELEDİYE YÖNETİMİNİN İNCELENMESİ.....	301
4.3.1.Türkiye’de Güçlü Başkanlık Modeli: Fırsatlar ve Tehditler.....	303
4.3.2.İşlevselleştirilen Ama Güçlendirilmeyen Belediye Meclisleri.....	310
4.4.YÖNETSEL REFORM VE TÜRK BELEDİYELERİ.....	313
4.4.1.Yeni Kamu İşletmeciliği ve Belediyeler.....	316
4.4.2.Yönetişim, Katılımcı Demokrasi ve Belediyeler	317
4.5.TÜRKİYE’DE YAŞANAN YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN İL BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: AMPİRİK BİR DEĞERLENDİRME..	323
4.5.1.Araştırmanın Yöntemi.....	324
4.5.1.1.Araştırmanın Sınırlılıkları	326
4.5.1.2.Araştırmanın Amacı.....	328
4.5.1.3.Araştırmanın Soru Alanları.....	328
4.5.1.4.Araştırmanın Hipotezleri.....	330
4.5.2.Araştırmanın Bulguları	331
4.5.2.1.Genel Değerlendirmeler – Gözlemler	331
4.5.2.2.Alan Araştırmasında Ziyaret Edilen İl Belediyelerindeki Siyasal Görünüm.....	347
4.5.2.3.Araştırma Soruları Temelinde Ulaşılan Bulgular ve Çıkarılan Sonuçlar.....	351
4.5.2.3.1.Reform, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), Özelleştirmeler, İyi Yönetişim Uygulamaları ve Katılım Araçları.....	352
4.5.2.3.2.Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli’nin Sebep Olduğu Sorunlar, İyileştirme İçin Öneriler ve Mevcut Durum.....	357
4.5.2.3.3.Belediye Meclisi ve Belediye Başkanı Arasındaki Güç İlişkileri: “Güçlü Belediye Başkanı”nın Gücünün Kontrol Edilmesi.....	361

4.5.2.3.4.Belediye Meclislerinin Durumu: “Temsilde Adalet” ve “Yönetimde İstikrar” .	367
4.5.2.3.5.Belediyelerin İdari-Mali Özerkliği ve Merkezi Yönetim ile İlişkiler	371
4.5.2.3.6.Görevler-Sorumluluklar ve Kaynaklar-Örgütsel Olanaklar Arasındaki Denge .	375
4.5.2.3.7.Yeni Yönetim Araçlarının Uygulamadaki Durumu: “Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu”	379
4.5.2.3.8.Yerelleşme Sürecinin Değerlendirilmesi	381
4.5.2.3.9.Performans (Ekonomiklik, Verimlilik, Etkinlik) – Katılım Dengesi	383
4.5.2.3.10.“Yolsuzluk” Sorununun Belediyeler Açısından Değerlendirilmesi	385
4.5.2.3.11.“İdeal Yerel Yönetim Modeli” İçin Öneriler	387
4.5.3.Araştırma Hipotezlerinin Testi ve Sonuçların Türkiye İçin Gn. Değerlendirilmesi	389
4.5.3.1.Birinci Hipotezin Testi: Reformun Eksiklikleri	389
4.5.3.2.İkinci Hipotezin Testi: Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetişim ve Katılımcı Yön...	390
4.5.3.3.Üçüncü Hipotezin Testi: Güçlü Belediye Başkanı Modeli	391
4.5.3.4.Dördüncü Hipotezin Testi: Belediye Meclisi ile Belediye Başkanı Arasındaki Güç İlişkileri	393
4.5.3.5.Beşinci Hipotezin Testi: Belediye Meclislerinin Durumu	395
4.5.3.6.Altıncı Hipotezin Testi: Belediyelerin İdari ve Mali Özerkliği	396
4.5.3.7.Yedinci Hipotezin Testi: Belediyelerin Görevleri-Sorumlulukları ve Kaynakları	397
4.5.3.8.Sekizinci Hipotezin Testi: Yeni Yönetim Araçlarının Uygulamadaki Durumu ...	398
4.5.3.9.Dokuzuncu Hipotezin Testi: Yerelleşme Süreci	398
4.5.3.10.Onuncu Hipotezin Testi: Performans (Ekonomiklik, Verimlilik, Etkinlik) – Katılım Dengesi	399
4.5.3.11.Onbirinci Hipotezin Testi: “Yolsuzluk” Tartışmaları	399
4.5.3.12.Onikinci Hipotezin Testi: “İdeal Yerel Yönetim Modeli”	400

5.BÖLÜM: ALMANYA’DA VE TÜRKİYE’DE YAŞANAN YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN SONUÇLARININ KARŞILAŞTIRILMASI VE İL BELEDİYELERİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

401

5.1.GENEL OLARAK ALMANYA’DA VE TÜRKİYE’DE YÖNETİM SİSTEMİNİN VE YEREL YÖNETİMLERİN KARŞILAŞTIRILMASI	402

5.2.YÖNETSEL REFORM SONRASI ALMAN YEREL YÖNETİMLERİNİN GENEL DEĞERLENDİRMESİ	409
5.3.ALMANYA'DAKİ YEREL YÖNETİMLER REFORMUNDAN TÜRKİYE İÇİN ÇIKARILAN DERSLER.....	416
5.3.1.Düzenleyici – Koordine Edici Kurumun Rolü.....	417
5.3.2.Reformun Yönünün Etkisi	418
5.3.3.Reformun Farklı Ayaklarının Dikkate Alınması ve Değerlendirilmesi	419
5.3.4.Girdi Odaklı ve Katılıma Yönelik Reform Araçları.....	420
5.3.5.Geleneksel Yapının Göz Önünde Tutulması.....	420
5.4.İL BELEDİYELERİ İÇİN ÖNERİLEN YENİ YÖNETİM MODELİ.....	422
SONUÇ	427
KAYNAKÇA.....	431
EKLER	464
Ek 1: Federal Almanya Cumhuriyeti <i>Nordrhein-Westfalen</i> Eyaleti'nde (<i>Land</i>) Yürütülen Alan Araştırması'na Katılanların Listesi	464
Ek 2: Federal Almanya Cumhuriyeti <i>Nordrhein-Westfalen</i> Eyaleti'nde (<i>Land</i>) Yürütülen Alan Araştırması'nda Yöneticiler İçin Kullanılan Soru Formu (Almanca).....	467
Ek 3: Federal Almanya Cumhuriyeti <i>Nordrhein-Westfalen</i> Eyaleti'nde (<i>Land</i>) Yürütülen Alan Araştırması'nda Yöneticiler İçin Kullanılan Soru Formu (İngilizce)	469
Ek 4: Federal Almanya Cumhuriyeti <i>Nordrhein-Westfalen</i> Eyaleti'nde (<i>Land</i>) Yürütülen Alan Araştırması'nda Siyasetçiler İçin Kullanılan Soru Formu (İngilizce).....	471
Ek 5: Türkiye'de İl Belediyelerinde Yürütülen Alan Araştırması'na Katılanların Listesi ...	473
Ek 6: Türkiye'de İl Belediyelerinde Yürütülen Alan Araştırması'nda Yöneticiler İçin Kullanılan Soru Formu.....	477
Ek 7: Türkiye'de İl Belediyelerinde Yürütülen Alan Araştırması'nda Siyasetçiler İçin Kullanılan Soru Formu.....	479

KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AP: Adalet Partisi

AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi

ANAP: Anavatan Partisi

BDP: Barış ve Demokrasi Partisi

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

CSU: *Christlich Demokratische Union*

DP: Demokrat Parti

DSP: Demokratik Sol parti

DYP: Doğru Yol Partisi

FAC: Federal Almanya Cumhuriyeti

FDP: *Freie Demokratische Partei*

GO NRW: *Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen* (NRW Belediye Kanunu)

İY: İyi Yönetişim

KGSt: *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

NRW: *Nordrhein-Westfalen* (Kuzey Ren-Vestefalya)

NSM: *Neues Steuerung Model* (Yeni Yönetim Modeli)

NWS: *New Weberian State* (Yeni Weberyana Devlet)

OECD: *Organization of Economic Cooperation and Development*

PPPs: *Public-Private Partnership* (Kamu-Özel Ortaklıkları)

RP: Refah Partisi

SHP: Sosyaldemokrat Halkçı Parti

SP: Saadet Partisi

SPD: *Sozialdemokratische Partei*

TBB: Türkiye Belediyeler Birliği

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

TÜSİAD: Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği

YKH: Yeni Kamu Hizmeti

YKİ: Yeni Kamu İşletmeciliği

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1: Devletin ve Devletin Yönetiminin Tarihsel Biçimleri.....	90
Tablo 2: YKİ'nin Reform Alanları, Araçları ve Amaçları.....	96
Tablo 3: Kamu-Özel İşbirlikleri Kurulmasında Motivasyonlar	97
Tablo 4: Karşılaştırmalı Olarak Toplam Kamu Personeli İçerisinde Yerel Yönetimler Personeli (%)	103
Tablo 5: Kamu Yönetimi Paradigmalarının Yönü ve Unsurları	111
Tablo 6: Yeni Kamu Hizmeti'ne ve Yeni Kamu İşletmeciliği'ne Yön Veren Perspektiflerin Karşılaştırılması	118
Tablo 7: Yerel Yönetim ve Yerel Yönetişim Karşılaştırması	130
Tablo 8: Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime Geçiş ve Liderlik Beklentisi	131
Tablo 9: Doğrudan Seçilmiş Başkanlar İçin Analitik Klavuz.....	148
Tablo 10: Halkın Yönetime Katılımı Biçimleri	157
Tablo 11: Land'ların Alansal Yüz Ölçümü ve Nüfusuna İlişkin Veriler	177
Tablo 12: Almanya'da Yerel Yönetimlerin Özerklik Unsurları	183
Tablo 13: Almanya'da Türlerine Göre Yerel Yönetim Sayıları	184
Tablo 14: Yönetim Düzeylerine Göre Görevlerin ve Vergi Gelirlerinin Dağılımı	188
Tablo 15: Kamu Personelinin Yönetim Düzeylerine Göre Dağılımı (2007)	192
Tablo 16: Alman Kamu Yönetimi Reformunun Dönemlere Göre Durumu	195
Tablo 17: Alman Yerel Yönetimlerinde Dönemler İtibariyle Reformlar	196
Tablo 18: NSM'nin İçeriği.....	207
Tablo 19: Alman Geleneğine Göre Yerel Yönetim Modelleri.....	215
Tablo 20: Almanya'da Belediye Başkanlarının Doğrudan Seçilmesi ve Görevden Düşürülme Süreçleri	225
Tablo 21: NRW Eyaletinde Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli'nin Özellikleri	229
Tablo 22: Araştırma İçerisindeki Kentsel Alan Belediyeleri'nin Genel Özellikleri	249

Tablo 23: NRW’de Yıllara Göre Belediye Başkanlarının Geldikleri Siyasal Partiler	250
Tablo 24: NRW’de Ağustos 2009 Yerel Seçimleri Sonrası Yerel Meclislerin Görüntüsü.....	252
Tablo 25: Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Yönetim Organları.....	284
Tablo 26: Belediye Meclis Üyelerinin Eğitim Düzeyi (2009)	291
Tablo 27: Türkiye’de Belediye Başkanlarının Eğitim Düzeyi (2009)	297
Tablo 28: Yerel Yönetim Ana ve Alt Modelleri	305
Tablo 29: Türkiye’de Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı	323
Tablo 30: Belediye Nüfusunun Genel Nüfus İçindeki Payı.....	332
Tablo 31: Büyükşehir ve Diğer Belediyelerin Nüfusu/Toplam Belediye Nüfusu	333
Tablo 32: Türkiye’de Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı	333
Tablo 33: Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Belediyelerin Dağılımı	334
Tablo 34: Alan Araştırması Kapsamında Ziyaret Edilen 25 İl Belediyesinin Nüfusları (2010).....	334
Tablo 35: İl Merkezleri Belediye Başkanlıklarını Kazanan Partiler (Büyükşehir Belediyeleri).....	338
Tablo 36: İl Merkezleri Belediye Başkanlıklarını Kazanan Partiler	341
Tablo 37: 29 Mart 2009 Genel Mahalli İdareler Seçim Sonucuna Göre Siyasi Partilerin Kazandıkları Belediye Başkanlıkları	344
Tablo 38: 29 Mart 2009 Genel Mahalli İdareler Seçim Sonucuna Göre Siyasi Partilerin Belediye Meclislerinde Kazandıkları Asıl Üyelikler	346
Tablo 39: Alan Araştırması İçerisindeki İl Belediyelerinde Seçim Dönemlerinde Belediye Başkanlıklarını Kazanan Partiler	347
Tablo 40: 2000’li Yıllarda Alan Araştırması İçerisindeki İl Belediyelerinin Başkanlarının Siyasi Partileri.....	349
Tablo 41: 29 Mart 2009 Genel Mahalli İdareler Seçim Sonuçlarına Göre Alan Araştırması İçerisindeki İl Belediyelerinde Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi Durumu	364
Tablo 42: İl Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveline Göre Mevcut Durum.....	375
Tablo 43: Almanya’daki ve Türkiye’deki Siyasal-Yönetimsel Sistemin ve Yerel Yönetimlerin Özellikleri	404
Tablo 44: Alman ve Türk Belediye Yönetimi Organlarının Karşılaştırılması.....	407
Tablo 45: İl Belediyeleri İçin Önerilen Yeni Yönetim Modeli	426

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Alman Mali Denkleştirme Sistemi	189
Şekil 2: Meclis-Güçlü Belediye Başkanı Modeli.....	218
Şekil 3: Meclis-Güçsüz Belediye Başkanı Modeli	219
Şekil 4: Meclis-Kent Yöneticisi Modeli	220
Şekil 5: Belediye Meclisi-Magistrat Modeli.....	222
Şekil 6: Almanya Federal Cumhuriyeti'nin Yönetim Yapısı.....	248
Şekil 7: Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli.....	259
Şekil 8: Profesyonel Kent Yöneticiliği Modeli.....	259
Şekil 9: Türk Belediye Yönetimi Modeli.....	307

GİRİŞ

Uzun bir süre kamu yönetimi disiplini üzerinde etkisini gösteren ve bugün temel olarak kabul edilen birçok yönetsel ilkeye kaynaklık eden “idare hukuku”nda, bir devletin idari yapılanmasını iki temel ilke düzenlemektedir: “Merkezden Yönetim” ve “Yerinden Yönetim”. İki temel ilke bir devlet örgütlenmesinin işleyişinde birbirlerini tamamlamaktadırlar. Merkezden yönetim ilkesinin ve yerinden yönetim ilkesinin birbirlerine üstün gelen özellikleri olduğu için ikisine de ihtiyaç duyulmaktadır¹. Zaman zaman ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik değişmelere göre iki ilkedeki biri daha egemen olmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki, merkezi yönetim ve yerel yönetimler bir bütün olarak vardır ve birbirlerine hasım yönetim unsurları değildir. Gelişmiş Batılı demokrasilerde, federal devlet ve üniter devlet olarak farklılaşan yapılarda merkezi yönetim-yerel yönetimler ilişkisi kısmen farklılaşmaktadır. Federal devlet sisteminde, anayasal egemenlik ve yasama kuvveti federal yönetim ve alt yönetim düzeyleri (bölgeler, eyaletler veya iller) arasında bölünmüştür. Üniter devlet sisteminde ise, ulusal parlamento anayasal egemenliğin ve yasama kuvvetinin tek kaynağıdır. Avrupa’daki çoğu federal veya üniter devlet sisteminde yerel yönetimlerin anayasal statüsü yazılı anayasada düzenlenmiş ve yerel özerklikleri güvenceye alınmıştır. Ancak, bu durum her iki sistemde de yerel yönetimlerin egemenlik paydaşı olmadığını göstermektedir (Bailey, 1999: 2-3). Burada devletlerin tarihsel evrimi sonucu oluşan bir olgu vardır. Yerel özerklik ihtiyacı, hesap verebilirlik, refah hizmetlerinin sunumu ve makro ekonomik denge amaçları gibi değişkenler merkezi yönetim-yerel yönetimler ilişkisini biçimlendirir. Her bir devletin kendine özgü desantralizasyon derecesi vardır (Bailey, 1999: 12).

Ulus devletlerin ilk ortaya çıktığı dönemlerde doğal olarak merkezi yönetim bir anlamda devletin inşası sürecinde güçlü olmuştur. Aslında merkezi yönetim kendi otoritesini inşa etme aşamasında çağdaş yerel yönetimleri kullanmıştır. Bu noktada, “modern anlamdaki yerel yönetim merkezi idareyle birlikte ve ona rağmen vardır” (Ortaylı, 2000: 2). Özellikle Batı’da

¹ Merkezden yönetimin özellikleri şu şekildedir: “Vatandaşlara sunulacak tüm idari hizmetler merkezde toplanmıştır, bir taşra örgütü vardır ve tüm kaynaklar da merkezde toplanmıştır”. Bu özelliklerin sağladığı yararlar ise “güçlü bir devlet yönetimi sağlanması, hizmetlerin daha az harcama ile, rasyonel ve yeknesak bir biçimde yürütülmesi” şeklindedir. Merkezi yönetimin sakıncaları ise “bürokrasi ve kırtasiyecilik, yöresel gereksinimlere uyumsuzluk, demokratik ilkelere uyumsuzluk” olarak karşımıza çıkabilmektedir. İkinci temel ilke olan yerinden yönetimin, özellikle yerel yönetimler ayağının, özellikleri içerisinde tüzel kişiliğe sahip olmak, merkezi yönetimin yönetsel dizinin dışında özerk olmak, karar organlarının yerel halk tarafından seçimle oluşturulması, vb. özellikleri temeldir. “Yerel yerinden yönetim”in yararları demokratik ilkelere uygun olması, kırtasiyecilik ve bürokrasinin azalmasına yardımcı olması, hizmetlerin görüldüğü yörenin ihtiyaçlarına uygun sağlanması şeklindedir. Yerinden yönetimin yararları kadar sakıncaları da bulunmaktadır: “Ülke bütünlüğünün ve milli birliğin sarsılma tehlikesi, partizanca uygulamalara yol açması, hizmetlerin yeknesak bir biçimde yürütülmemesi, mali denetimde güçlükler yaşanması” (Günday, 2003: 57-66). Bu ilkeler birbirini tamamlamaktadırlar (Toprak Karaman, 2004: 26).

Sanayi Devrimi'ni yaşıyan ülkelerde başlayan bu süreç etkisini diğer ulus devlet olma yolundaki ülkelerde de göstermiştir. Ancak, yerel yönetimlerin ortaya çıkışı sadece merkezden ve dışarıdan gelen etkilerle değil, içeriden ve yerelden gelen taleplerle yoğrularak ortaya çıkmıştır. Yani iç-dış ve merkez-yerel dinamiklerini birlikte düşünmek hem Almanya hem de Türkiye örneklerini incelerken daha açıklayıcı olacaktır.

Yerel yönetimlerin hizmet gördükleri temel yönetsel alanlar kentlerdir. Bu nedenle yerel yönetimler geleneği ve yerel yönetim modelleri düşünüldüğünde bunun sadece 18. ve 19. yüzyılın ürünü olduğunu iddia etmek zordur. Çağdaş yerel yönetim modellerinin Batı kaynaklı olduğu düşünüldüğünde, 12. ve 13. yüzyılda canlanan ve sanayi devrimine kadar önemli işlevler gören Ortaçağ kentlerini hatırlamak gerekmektedir. Kurul ya da meclis temeline dayanan yerel yönetimler bu yüzyıllarda şekillenmiştir. Bu gelenek sanayi sonrası, ulus devlet yapısı içerisindeki çağdaş yerel yönetimlere can vermiştir. Batı Avrupa'da, çalışmada örnek alınan Almanya'da gözlem yapıldığında, birçok kentin yönetim merkezinin ve belediye meclisinin bu eski kent merkezlerinde ve binalarında hizmet gördüğü görülür. Bu kurumsal devamlılık konunun tarihsel arka planı ile ele alınmadan tam olarak anlaşılamayacağını göstermektedir.

Türkiye'deki kent yönetimleri Batı'lı gelişmiş demokrasilerdeki kent yönetimlerinin sahip olduğu köklü geleneğe sahip değillerdir. Ancak, çağdaş yerel yönetimler anlamında Batı'dakine benzer bir süreci Türk kamu yönetimi sistemi Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş yıllarından itibaren geçirdiği ekonomik, toplumsal ve siyasal dönüşümle yaşamaktadır. Türk kamu yönetimi sisteminde Batılı anlamda ilk yerel yönetim birimlerini oluşturma girişimi, Osmanlı İmparatorluğu'nun 19. yüzyılın ikinci yarısında, Tanzimat döneminde zayıflayan İmparatorluk yapısının modernizasyonu sürecinde merkezi otoriteyi yeniden tesis etme çalışmalarıyla başlamıştır (Ortaylı, 2000: 17-18). Yerel yönetim birimleri model olarak Batı'dan alınmış, "ithal" kurumlar olmalarına rağmen; bu birimlerin kurulması sadece dış dinamiklere (Batı'nın azınlıklara olan ilgisi) (Göymen, 1983: 2840) bağlı bir şekilde gelişmemiştir. Ekonomik ve sosyal yapılardaki değişimle ortaya çıkan iç dinamiklerin de zorlamasıyla yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından kent hizmetlerinin yeterli bir biçimde sunulması amacıyla da oluşturulmuştur. Tanzimatçı bürokratlar², sanayileşmiş güçlü Batılı devletler karşısında ekonomik, teknolojik, askeri ve siyasal açıdan zayıf duruma düşmüş olan devleti mali, idari, adli ve askeri açıdan yeniden örgütleme ve sorunlu süreçten çıkış yolu bulma arayışları içerisinde çağdaş anlamda yerel yönetimlerin temellerini atmışlardır. Yani, Türkiye'de yerel yönetimlere

² "3 Kasım 1839 günü, devlet ileri gelenlerinin, kalabalık bir halk kitlesinin, Osmanlı tebaasının her din ve sınıftan ahalisini temsil eden ruhanî reislerin ve yabancı diplomatların önünde okunan hatt-ı hümayun, imparatorluğun devlet ve toplum hayatında bir dönüm noktasını teşkil ediyor, yeni bir devri açıyordu. Bundan sonra aydın bürokrat zümre, imparatorluğun işlevini yitirmiş kurumlarını ve sarsılan merkezi otoriteyi yeniden kurmak, devleti malî, idarî, adlî alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturmak için hâkimiyeti ele geçirdiler" (Ortaylı, 2008: 401).

bakış açısı “yerel özerklik ve mahalli demokrasiyi yerleştirmek” şeklinde olmamıştır (Ortaylı, 2000: 24). Gerçekleştirilen düzenlemeler doğrudan merkezi yönetimi güçlendirme siyaseti olmuştur. Tanzimat amaçlarına göre, yerel yönetimler merkezi yönetimin işlerini yerelde yürütecek yeni bir idare aygıtından başka birşey değildir³ (Göymen, 2004:31).

Bu Tez içerisinde birbirlerinin tamamen tersi yönetim geleneklerinden gelen iki ülke incelenmiştir. Almanya örneği, nasıl ki kent yönetimleri üzerinde yükselmiş ve merkezileşmemiş bir geleneğe (Fulbrook, 2011: 35) dayanıyorsa; Türkiye örneği, merkeziyetçi bir imparatorluk geleneğine ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olarak görüldüğü bürokratik kültüre dayanmaktadır (Göymen, 1983: 2840). Bir anlamda, Türk yönetim sisteminde yerel yönetimler “devletçe tepeden inme kurumlar olarak oluşturulmuş ve halk tabanına dayanmayan” (Tortop ve diğerleri, 2006: 25) bu birimler, Cumhuriyet döneminde de aynı yönetim anlayışıyla varlıklarını sürdürmüşlerdir. Sanayi öncesi dönemden kaynaklanan geleneksel farklılıklara rağmen, bu iki ülkenin sanayi sonrası dönemde yerel yönetim sistemlerinin evrilmesi paralellikler arz etmektedir. Özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde, küreselleşme sürecinde gelişmişinden gelişmekte olanına tüm ulus devletlerin reform dalgası karşısında dönüşüme yönelik politikaları düşünüldüğünde, iki farklı yönetim kültürüne sahip ülke yerel yönetimlerinin karşılaştırılması önem arz etmektedir.

Türkiye’de zamanla yerel yönetim birimlerinin (il özel idaresi, belediye, köy) yerel hizmetlerin sunumunda yetersiz kalmaları bu birimlerin yetkilerinin, görev alanlarının, sorumluluklarının, örgüt yapılarının, karar organlarının oluşumunun ve personel sisteminin sorgulanmasına yol açmıştır. İşte bu gelişmeler, özellikle, 1960 sonrasında yerel yönetimlerde reform çalışmalarını gündeme getirmiştir. Reform çalışmaları günümüze kadar sürekli tartışılmış, zaman içerisinde yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve en kapsamlı değişiklikler, 2002 yılından itibaren iktidarda bulunan, Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti tarafından gerçekleştirilmiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti tarafından kamu yönetimi sisteminin iyileştirilmesi amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin bir kısmı dönemin Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye iade edilmiş, bir kısmı Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Reform çalışmalarının dayandığı yasal düzenlemelerin çatısını oluşturan Nisan 2003’te ortaya çıkan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” başlıklı çalışmadır. Bu çalışma, 2004 tarih ve 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması

³ Güler’e (1993) göre, liberal tarih anlayışının Batı-Doğu karşıtlığı üzerine kurduğu çağdaş yerel yönetim kurumunu açıklama çabası yetersizdir. Yerel yönetim kurumunun Batı’da toplum tarafından, aşağıdan-yukarıya bir süreçle, iç dinamiklerin belirleyiciliği altında, kendiliğinden ve devlete rağmen kurulduğu; ancak Doğu’da yerel yönetimlerin devlet tarafından, yukarıdan aşağıya bir süreçle ve dış dinamiklerin belirleyiciliği altında kurulduğu düşüncesi tam olarak Doğu olarak tanımlanan coğrafyanın yerel yönetim geleneğini açıklayamamaktadır.

Hakkında Kanun” ismiyle 15 Temmuz 2004 günü TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilerek yasalaşmıştır. Ancak yasanın karşılaştığı güçlü toplumsal muhalefet ve Cumhurbaşkanlığı itirazı kanunun yürürlüğe girmesini engellemiştir (Güler, 2006: 8). Türkiye’de kamu yönetimi reformunun genel çerçevesini çizen ve tümünden bir yeniden yapılanmayı öngören “Temel Kanun”un yürürlüğe girememesine rağmen; yerel yönetim birimlerini (Belediyeler, Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri) ilgilendiren yasa tasarıları 2004 ve 2005 yılları içerisinde yasalaşmış ve yürürlük kazanmıştır (Keleş, 2006: 483-486). Bugün yürürlükte olan yasal düzenlemelerden 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu Türk yerel yönetim geleneği ve geleceği için çok önemlidir. Çünkü, Türk yerel yönetim sistemi içerisinde sadece belediye birimi gerçek anlamda bir yerel yönetim kültürü oluşturabilmiştir. Türkiye’de kentleşmenin hızlanmaya başladığı 1950’li yıllardan itibaren günümüze kadar, üç yerel yönetim kuruluşu arasında belediyeler gerçek anlamda yerel yönetim formuna ulaşmıştır (Göymen, 1983: 2838). Bir başka deyişle, yerel yönetimler arasında belediyelerin farkındalığı ve önemi artırmıştır. Bu nedenle, belediyelerle ilgili yasal düzenlemenin getirdiği yeni araçlar ve bu araçların uygulamaya yansımalarının incelenmesi yönetsel modernizasyonun amaçlarına varması açısından önem arz etmektedir. Bu amaçla, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun uygulanmasının incelenmesi ile mevcut durum gözler önüne serilecek; ardından sistemin aksaklıkları veya eksiklikleri için alternatifler geliştirilebilecektir. Bu analizin yapılabilmesine katkıda bulunmak amacıyla hem Türkiye’de hem de yerel yönetim reform süreci yaşayan Almanya’da alan araştırmaları yapılmıştır.

Federal Almanya Cumhuriyeti (FAC), II. Dünya Savaşı’ndan sonra yerel yönetimlerini yeniden yapılandırmış, 1960’lı ve 1970’li yıllarda yerel yönetimlere ilişkin önemli reformlar gerçekleştirmiş ve birleşme sonrasında hem Batı’daki eyaletler hem de Doğu’daki eyaletler yerel yönetimler konusunda önemli değişikliklere gitmişlerdir. Hemen hemen tüm eyaletlerde yerel yönetimler yasaları değişmiş, yerel yönetim modellerinde önemli değişikliklere gidilmiş, doğrudan demokrasi mekanizmaları artırılmış ve işletmecilik reformları etkili olmaya başlamıştır. FAC’de geleneksel olarak çeşitli yerel yönetim modelleri vardır ve eyaletlere göre yerel yönetimlerin yapılanması değişmektedir. Türk yerel yönetimler sistemi ile benzer reform dalgaları ile karşı karşıya olan, önemli bir kent yönetimi kültürünü ve geleneğini bünyesinde barındıran, çeşitli yönetim modellerini uygulayan, doğrudan katılım mekanizmaları gelişmiş olan Alman yerel yönetimlerini incelemek Türkiye’deki gelişmeleri tartışmak için katkı sağlayacaktır. Ayrıca, Türkiye’de belediye yönetimi reformu içerisinde ihmal edilen temel konular (“yönetim modeli/organlararası ilişkiler”, doğrudan demokrasi mekanizmaları, yurttaş denetimi vb.) düşünüldüğünde Alman yerel yönetimleri en uygun karşılaştırma seçimi olarak

öne çıkmaktadır. Bu çerçevede, her iki ülkede yerel yönetimler reformuna yön veren dinamikleri kısaca hatırlamak gerekmektedir.

Kamu yönetimi sistemlerinde sürekli bir reform çalışması söz konusudur (Caulfield ve Larsen, 2002: 9). Değişen ekonomik, toplumsal, siyasal, teknolojik ve kültürel çevreye paralel olarak devletlerin örgüt yapıları da değişime gerek duymaktadır. Toplumun ihtiyaçlarının önemli bir kısmını karşılayan devlet örgütlenmeleri, değişen toplumsal ihtiyaçlara göre kendi yapılarını, görev alanlarını ve hizmetlerini uyumlaştırmaktadır. Devletlerin üstlendikleri roller, görevler ve sahip oldukları yetkiler, bu örgütlere ekonomik hayatta değişen bir paydaya sahip olmayı getirmiştir. Dönemsel olarak devletlerin ekonomik hayattaki payları sorgulanmış ve bu sorgulama devletlerin rollerini ve yapılanmasını reform süreçlerine tabi tutmuştur. Merkez-yerel ilişkisi reform deneyiminin kalbindedir denilebilir. Ülkelerin sahip oldukları siyasal-yönetimsel sisteme göre merkezin yereli yönlendirmesi değişmektedir. Doğrusal bir süreçten ziyade karmaşık bir süreç vardır. Yerel yönetimler bazen müzakere ve işbirliği yapılan eşdüzey bir birim, bazen merkezden yönlendirilen yönetsel araç olabilmektedir (Caulfield ve Larsen, 2002:12). Reform süreci sadece küreselden yerele bir süreç değil, aynı zamanda yerelden küresele doğru tamamlayıcı hareketle gerçekleşmektedir. Yerel yönetimler için yeni hizmet alanları oluşmakta, vatandaşların tercihleri ve beklentileri her geçen gün değişmekte ve yeni aktörler (özel sektör, sivil toplum, üniversite vb.) yerel politika belirleme ve hizmet üretme süreçlerine dahil olmaktadır.

Yönetimde reform süreci merkez-yerel ilişkisi çerçevesinde değerlendirildiğinde, özellikle 1980’ler ve 1990’larda “yerel özerklik”⁴ (mali ve yönetsel özerklik) amacının gerek ulus-üstü olarak Avrupa Birliği (AB)’nde gerekse de küresel olarak, gelişmişinden gelişmekte olanına, tüm ülkelerde görüldüğü açıktır. Söz konusu reform anlayışında yerel yönetimlerin vatandaşlara en yakın birimler oldukları ve vatandaşların çıkarını en iyi yerel yönetimlerin sağlayacağı (*subsidiarite*⁵ - hizmette yerellik) kabul edilmiştir. Bununla birlikte unutulmaması gereken ve süreci tamamlayan ikinci etken “özelleştirme” ve “işletmecilik” dalgasıdır (Güler, 2006: 19-23). Yeni Kamu İşletmeciliği-YKİ (*New Public Management*)’nin kamu yönetimine sunduğu bu

⁴ Yerel yönetimler açısından özerklik, Akın’a (aktaran: Tortop ve diğerleri, 2006: 27) göre, “anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydasına olacak şekilde, mahalli idarelerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisidir”.

⁵ Türk yönetim yapısı içerisinde çıkan bir anlayış olmadığı için, Türkçe’de kökü ve anlamı açısından tam karşılığı olmayan subsidiarite; “kelime olarak, yetki ikamesi, yetki paylaşımı, yardımcı devlet, hizmette yerellik, hizmette halka yakınlık olarak ifade edilebilmektedir” (Karaarslan, 2008: 92). Kelime anlamıyla ilişkili olarak, bu ilkenin yönetimdeki anlamı, kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın birimler tarafından öncelikle sunulması; eğer sorumlu birimin hizmet sunumunda aksaklık olması durumunda, “üst birimin alt birimin yetersiz kaldığı ölçüde ve alt birimin yeniden işlevini yerine getirebilecek düzeye gelmesi amacıyla sınırlı olarak yardım etmesi şeklinde tanımlanmaktadır” (Karaarslan, 2008: 92). Güler (2006, 12-13), “hizmette halka en yakın hizmet birimi olma” konusunun sadece coğrafi değil, temelde “toplumsal uzaklık” açısından ele alınması gerektiğini belirterek, devam eden reform sürecinde yetki aktarımının toplumsal eşitsizlikleri derinleştirip derinleştirmedini sorgulamıştır.

araçlar yeni gelişmeler ile tamamlanmakta ya da sorgulanmaktadır. Bunlardan en önemlisi “İyi Yönetişim-İY (*Good Governance*)’dir⁶ (Elcock, 2005: 158-172, 173-183; John, 2001: 9-13, 94-95).

İlk olarak kamu yönetimindeki reform ihtiyaçlarını ve bunun için yapılması gerekenleri işletmecilik bakış açısı ile yorumlayan ve özel sektör yönetim araçlarının kamu yönetiminde uygulanmasını savunan YKİ yaklaşımı ilgi görmüştür. Gerek merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarında gerekse de yerel yönetimlerde “etkinliği, etkililiği ve ekonomikliği” esas alan, performans ölçümüne vurgu yapan ve çıktı odaklı işletmecilik araçları uygulamaya konulmuştur. 1990’lı yıllarla birlikte YKİ yaklaşımının ve araçlarının kamu sektöründeki sorunları tek başına çözme konusunda yeterli olmadığı, yönetimi tüm paydaşları ile birlikte düşünmenin gerekli olduğu ve katılıma vurgunun yapıldığı süreç başlamıştır. Bu süreçte “İyi Yönetişim” yaklaşımının yoğun bir şekilde tartışıldığı ve uygulamayı etkilediği görülmüştür. İyi yönetim yaklaşımı, yönetimin çıktılarını ve performansını göz ardı etmeden, kamu politikalarının hazırlanması, karara bağlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi aşamalarında yönetim içindeki ve çevresindeki tüm unsurları sürece dahil etmeyi savunmaktadır. Bir anlamda süreçlere ve katılıma önem veren bir bakış açısı öne çıkmıştır.

Yeni eğilim ile özerklikten ve siyasal-yönetimsel parçalanmışlıktan ziyade, entegrasyon ve birlikte çalışabilirlik vurgulanmaktadır. “Yönetimler, artan bir şekilde kendilerini hiyerarşi ve güç ilişkileri çerçevesinde değerlendirmekten ziyade, işbirliği ve ortaklıklar çerçevesinde tanımlamaktadırlar. Çalışanlarını ve vatandaşları yetkilendirmekte, hizmet sunumunda yönetim dışı sivil aktörlerle-örgütlerle çalışmaktadırlar; yarışmayı özendirmekte, performans ölçümü yapmakta, müşteri tatminine önem vermekte” (Henry, 2004: 49) vb. girişimleri özendirmektedirler. Merkez-yerel ilişkisinin ve yerel yönetimlerin işleyişinin gelineen noktada daha esnek yapılara sahip olması ve pragmatik davranışlar sergilemesi savunulmaktadır (Caulfield ve Larsen, 2002:12). 1970’lerdeki mali sıkıntıların kamu yönetimine yansımalarıyla başlayan paradigma değişimlerinin 1980’lerde ve 1990’larda ortaya koydukları yönetsel modernizasyon araçları da çeşitlenmiştir:

Yerel yönetimlerde yapılan modernizasyon çalışmalarında reform araçları iki temel bileşene oturmaktadır: “Süreç” ve “Yapı”. Reform araçlarının yöneldiği bu iki temel bileşenin de alt reform alanları vardır. “Süreç” konusundaki reformlar içeriklerine göre “yönetsel reform”

⁶ Neo-Liberal politikalar çerçevesinde kamu yönetimi literatürüne giren YKİ ve İY yaklaşımlarının birbirlerini tamamladığını, Güzelsarı (2004: 130) farklı bir çözümleme ile belirtmektedir: “...kamu işletmeciliği ile yönetim arasındaki temel farklılaşma “devlet-piyasa karşıtlığı yerine” “devlet-piyasa ortaklığı” söylemine vurguda yatmaktadır... Başka bir deyişle, neo-liberal yeniden yapılanma sürecince yönetim modeli, ekonomi ile siyaset arasında kurulmaya çalışılan yeni ilişkiye, devlet-piyasa ortaklığı söylemi ekseninde meşruiyet kazandırmaya çalışarak katılmaktadır”.

(stratejik yönetim, performans yönetimi vb. yeni yönetim teknikleri ve standartları) ve “siyasal reform” (seçim sistemi, liderin belirlenme biçimi vb.) olarak ayrılabilir. İkinci olarak, “Yapı” konusundaki reformlar içeriklerine göre “işlevsel reform” ve “alansal reform” olarak ayrılabilir. Kısaca iki ana başlık altında (süreç ve yapı) dört alt başlıkta toplanan (yönetsel, siyasal, işlevsel ve alansal) reform süreci vardır (Caulfield ve Larsen, 2002:13).

Yerel yönetimler bir anlamda hem değişen çevrede yaşamlarını sürdürmek için, hem de kendilerine çeşitli çevrelerden yönelen taleplere cevap vermek için kurumsal çevrede oluşan normlara ve standartlara uyum sağlamaya çalışmaktadırlar. Batı’da 1990’lı yıllarda somut önerilere dönüşen (Wollmann ve Bouckaert, 2006:27-35), Türkiye’de ise özellikle 2000’li yıllarda uygulamaya giren, YKİ ve İY yaklaşımlarının biçimlendirdiği standartlar ve normlar “yönetsel reform” alanını belirleyen temel etkenler olmuştur. YKİ ve işletmecilik kamu hukukuna baskın gelmiştir. Yerel yönetimler etkinlik ve etkililiği sağlamak, performans yönetimini gerçekleştirmek, sonuçlara odaklı bir yönetim anlayışı izlemek, stratejik yönetimi esas almak ve “müşterileri”ne karşı sorumlu olmak vb. amaçlara yönelmiştir. İY ile “yönetim”den “yönetişim”e kavram değişiminin de gösterdiği gibi (Martinsen, 2008:9), karar alma ve uygulama ile hizmet sunma anlayışında yönetsel reform alanında değişim olmuştur (Caulfield ve Larsen, 2002:13-15). Yaşanan reform sürecinde “siyasal reform” alanına ise “meşruiyet” ve “güven” konuları girmektedir. Çünkü, reform sürecinde bu alanlarda sorunlar yaşanmış ve yerel topluluğa karşı duyarlılık eksikliği ortaya çıkmıştır. Siyasal reform alanındaki sorunlara çözüm olarak hesap verebilirlik, şeffaflık, katılım ve siyasal davranış konularında yeni araçlar devreye sokularak cevap verilmeye çalışılmıştır. Özellikle doğrudan katılım araçları (dar çevrede doğrudan vatandaş katılımı, *ad hoc* yapılar, sivil toplum, özel sektör ve üniversitenin karar alma sürecinde yerel yönetimlerle beraber çalışması, vb.) karar alma sürecine etki eden ve alınan kararların sonucuna göre yeniden oluşan bir yönelişe girmiştir. Bu süreçte kamu yönetiminin de tanımında değişim olmuştur; siyasal anlamından ve girdi odaklı yaklaşımdan özel sektör mantıklı “müşteri” ve “çıktı” odaklı bir tanıma geçilmiştir. Ayrıca yerel siyasetçilerin partizanlıktan uzak “profesyonel” bir profile sahip olması yönünde eğilim başlamıştır (Caulfield ve Larsen, 2002:16-17). Üçüncü olarak, yerel yönetimlerde bazen etkinlik ve etkililik ile hizmette homojenlik sağlamak amaçlı olarak ölçek ekonomisi esas alınarak, bazen de merkezi kontrolü sağlamak için “alansal reform” düzenlemeleri yapılmıştır. Bu çerçevede, yeni araçlar olarak “yerel yönetim birlikleri” ortaya çıkmıştır. Son olarak, “işlevsel reform alanında kim neyi yapar” sorusundan hareketle, roller ve sorumlulukların yeniden dağıtımına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu durum, merkezi yönetim-yerel yönetim arasında olduğu gibi kamu sektörü-özel sektör arasında da mevcuttur. (Caulfield ve Larsen, 2002:19).

Genel olarak, kamu yönetiminin değişim geçirdiği süreçte kaçınılmaz bir biçimde yerel yönetimler de yeni roller, görevler ve sorumluklar üstlenmektedir (Hiemstra, 2003:35-37). Devam eden yerelleşme sürecinde önceden merkezi yönetimlerin elinde bulunan kaynaklar, yetkiler ve ekipmanlar da yerel yönetimlere devredilmektedir. Yerelleşme sürecinde kendilerine devredilen görevleri ve sorumlulukları etkin ve etkili bir şekilde yürütebilmeleri için yerel yönetimler YKİ'nin kamu yönetimi için sunduğu yeni yönetim yaklaşımlarından faydalanmaya başlamıştır. Temelde öncelikle küçülen ve çekildiği alanları özel sektöre bırakan, bununla birlikte alabildiği tüm hizmetleri özel sektörden satın alan, yönetim yapısı ve süreçlerinde işletmecilik tekniklerini uygulayan, vatandaşı müşteri olarak gören bir yaklaşım hakim olmuştur. Bununla birlikte, YKİ yaklaşımını takiben yeni teknikler ve yönetim yaklaşımları da önce akademik alanda dillendirilmiş sonra da uygulamaya girmiştir. Bunlardan en önemlisi İY'dir (bakınız: Schmitt-Beck, Debiel ve Korte, 2008). Bu yaklaşımların birbirlerinin tersi olup olmadığı, birbirlerini takip eden ve tamamlayan yaklaşımlar olup olmadığı tartışılmaktadır (Christensen ve Laegreid, 2007: 8-10). İY yaklaşımı daha çok birlikte yönetim konusuna ve karar verme sürecine vurgu yapmıştır. Kamu yönetiminin aldığı kararların ve uygulamalarının sadece kamu yönetimi tarafından değil, etkilenen tüm çevrelerin (özel sektör, sivil toplum, üniversite, meslek kuruluşları, vb.) katılımıyla gerçekleştirilmesini savunmaktadır. Müzakere, etkileşim, tartışma, öğrenme, işbirliği vb. vurgulanan temel ilkeler olmuştur (Martinsen, 2008: 13-14).

Kısacası, Türkiye örneğine de bakılacak olunursa, devam eden süreçte küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme birlikte sürmektedir (Keleş, 2006: 493-494). Uygulamada ise bu araçlar aynı biçimde iki temel yaklaşımın (YKİ ve İY) etkisi altında dört alanda (yönetimsel, siyasal, işlevsel, alansal) kullanılmaktadır. Bu durumun 2000'li yıllarda küresel olarak yaşanan bir süreç olduğu ortadadır (bakınız: Caulfield ve Larsen, 2002). Sadece yerel yönetimlerin yapıları, görevleri, sorumlulukları, yetkileri, personel yapıları, vb. yönetimsel konuları değişmemektedir. Aynı zamanda, yönetim-siyaset ilişkisi çerçevesinde organların oluşumu, organlararası yetki ilişkileri, organların sıfatlarını kaybetme yöntemleri, karar alma sürecine etki eden aktörler vb. konularda da değişim yaşanmaktadır (Caulfield ve Larsen, 2002: 22; Heinelt ve diğerleri, 2006: 208-216; Wollmann, 2002b: 78-81).

Benzer sürecin Türk yerel yönetimleri için de yaşandığı tam olarak söylenebilir. Türkiye'nin yerel yönetim deneyimi Osmanlı İmparatorluğu'nun 19. yüzyılda attığı adımlara dayanır. Batılı tarzda ilk belediye örgütü 1858 yılında İstanbul'da 6. Daire-i Belediye olarak Galata-Beyoğlu semtinde kurulmuştur (Ortaylı, 2000: 143). Türk yönetim sisteminde yerel yönetim deneyimi açısından tam olarak 1,5 yüzyıl geride kalmıştır. Yerel yönetim aslında Türkiye için belediye

demektir. Çünkü diğer yerel yönetim birimleri (il özel idaresi ve köy) gerekli gelişmeyi gösterememişler ve yerel yönetim birimi olmaktan “çok merkezi yönetimin taşradaki uzantıları” olarak süregelmışlerdir (Kösecik ve Sağbaş, 2005: 115). 2000’li yıllarda yaşanan yerel yönetimler reformu sürecinde yürürlük kazanan 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile bu durum il özel idareleri için bir ölçüde değişmeye başlamıştır (ayrıntılı inceleme için bakınız: Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009).

Belediyeler geçen süre içerisinde Cumhuriyet döneminde yaşanan gelişme ve tartışmalarla birlikte bir çok dönüşüm geçirmişlerdir (Kösecik ve Sağbaş, 2005: 119). Ancak, 2000’li yıllara kadar belediyelerin görev alanlarını, yetkilerini, sorumluluklarını arttıran ve merkezdeki kaynakların bir bölümünü yerel yönetimlere aktararak kendi kendilerine yeten, etkin ve etkili işleyen, vatandaşların ihtiyaçlarına en uygun hizmeti sunan belediyelerin oluşturulması yönünde kararlı adımlar atılamamıştır. Nihayet, 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti (58. ve 59. Hükümetler)’nin kamu yönetiminde genel olarak reform yapma amacıyla giriştiği yasal düzenleme çalışmaları sonucunda 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, küresel çerçevedeki gelişmelere paralel olarak, daha önce bahsedilen YKİ ve İY yaklaşımlarının etkisi altında düzenlemeler içermektedir.

Bununla birlikte, Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti döneminde gerçekleştirilen kamu yönetimi reform girişimleri “geniş bir tartışma ve ayrışmaya” yol açmıştır. Bu noktadaki eleştiriler daha çok sivil katılımı sağlayacak somut mekanizmaların eksikliği, performans yönetimi ve yerel yönetimlerin gözetimi konusundaki eksiklikler, yasaların yeni düzenlemeler ile tamamlanması ve mevcut anayasal yasal durumla uyumlaştırılması noktasındaki eksiklikler, belediyelerin denetimi konusunda görülen boşluklar, yeni yerel kaynakların yaratılması ve kullanılması konusundaki strateji eksikliği, küçük boyutlu belediyelerin yönetsel kapasitesi ile ilgili sorunların ele alınmaması noktalarında toplanmaktadır (Göymen, 2004: 35-36).

Tezin Konusu

Genel olarak çerçevesi çizilen reform sürecinin en çok etkide bulunduğu ve kendilerinden beklentilerin yüksek olduğu yönetim birimleri yerel yönetimlerdir. Küresel, bölgesel, ulusal ve yerel çerçevede yerel yönetimlerin gerek YKİ gerekse de Yönetişim bakış açılarıyla yeniden yorumlanarak beklentilere cevap vermesi çalışmaları devam etmektedir. Türkiye 2000’li yıllarda yaşadığı yerel yönetimler reform çalışmalarında her iki paradigmanın etkisi altında kalmış ve yasal-kurumsal düzenlemelerini bu minvalde gerçekleştirmiştir. Hem belediyeler hem

de il özel idareleri bu süreçte önemli dönüşümler yaşamıştır. Ancak, dönüşümü yönetecek “yönetmel kapasite”nin yerel yönetimlerde olup olmadığı tartışmalıdır. Çünkü, günümüzde özellikle belediyelerden sınırlı kaynaklarla daha etkin, etkili ve ekonomik hizmet sunması; yerel tüm paydaşların politika ve hizmet oluşturma, karar verme, uygulama ve değerlendirme süreçlerine katılmasının sağlanması; halka karşı daha açık, şeffaf, hesap verebilir, duyarlı, dürüst ve etik yönetim oluşturma ve yönetimin demokratik katılım araçlarının kullanımına açık olması beklenmektedir. Ancak, mevcut belediye yönetim modelinin beklentileri karşılayacak profesyonel yönetmel kapasitesi ve katılımcı tutumu eksiktir. Bu çerçevede farklı bir yerel yönetimler deneyimi ve kültürüne sahip, güçlü yerel yönetimler geleneği olan, sivil toplumu gelişmiş, katılım araçları zengin, teknokrasi boyutu sağlam ve farklı belediye yönetim modellerini hali hazırda kullanan Almanya örneği esas alınarak Türkiye için bir model arayışı içine girilmiştir.

Türkiye’de 1960’lı yıllardan beri belediyelerde “Güçlü Başkan-Zayıf Meclis Modeli” uygulamadadır. Bu modelde hem belediye başkanı hem de belediye meclisi aynı genel mahalli idareler seçimlerinde ayrı oylamalarla oluşmaktadır. Belediye başkanı çoğunluk sistemine göre seçilirken, belediye meclisi onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemine göre seçilmektedir. Bu durum belediye meclisinde çoğunluk desteğine sahip belediye başkanı modelinin kurumsallaşmasına neden olmaktadır. Bugün belediye meclisleri belediye başkanı karşısında çok zayıf durumdadır. Var olan güçlü başkan modeli reform sürecinin hedeflediği “açık, şeffaf, hesap verebilir, sorumlu, etkin, etkili, ekonomik, adil, dürüst katılımcı ve etik” yönetimi gerçekleştirmekten uzaktadır. Bunun için Türkiye’deki belediye yönetimi modeli ve reform sonrası durum, Almanya’daki belediye yönetim modelleri ve reform sonrası durumla karşılaştırılmıştır. Karşılaştırma sonucunda Türkiye’deki güçlü başkan modeline dayalı belediye yönetimi sisteminin dengelenmesi, şeffaflaşması, hesap verebilir olması, katılıma açık olması ve etkin olması için yeni bir model önerisi yapılacaktır.

Yukarıda özetlenmeye çalışılan tez konusu ile uyumlu bir çerçevede tezin amacı, tezin araştırma sorusu, tezin amacını ve sorusunu belirleyen faktörler, tez sonucunda geliştirilmesi amaçlanan modelin unsurları, tezin kapsamı ve sınırlılıkları, tez içerisinde yürütülen araştırmalara ilişkin yöntem ve tezin bölümleri alt başlıklar halinde aşağıda sunulmuştur:

Tezin Amacı

Bu Tez kapsamında, genel olarak, küreselleşme sürecinde ortaya çıkan yönetmel reform çalışmalarının yerel yönetimler üzerinde sebep olduğu değişimler iki farklı örnek üzerinden

incelenerek, Türkiye’de belediye yönetimi için daha iyi bir model önerisi geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bu çerçevede Tezin amacı, “Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetimler reformu sonrasında ortaya çıkan yeni durumda, belediyelerde yönetsel, siyasal, işlevsel ve alansal reform konularında nasıl bir değişimin yaşandığını ortaya koymak; yönetsel ve mali özerkliğe sahip, şeffaf ve hesap verebilir, etkin ve etkili ve demokratik katılımı esas alan yönetim sistemi için önerilen modelleri karşılaştırmak ve Türkiye için bir model önerisi sunmaktır”.

Bu amaç çerçevesinde, Türkiye’de 25 il belediyesinde gerçekleştirilmiş olan Alan Araştırması ile uzun tartışmalar sonrasında yürürlüğe girmiş olan 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun belediyeler için getirdiği yeni görev alanlarında, yeni yönetim araçlarıyla il belediyelerinin nasıl bir görünüm çizdikleri tespit edilmiştir. Söz konusu Alan Araştırması ile uygulanmakta olan güçlü başkan modelinin olumlu ve olumsuz yönleri ortaya çıkarılmıştır. Ayrıca, belediye yöneticileri ve siyasetçileri ile yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular ile Tezin amacına ilişkin öneriler geliştirilmiştir. Aynı şekilde Federal Almanya’nın NRW Eyaletinde gerçekleştirilen Alan Araştırması ile, özellikle “kendi kendini yönetme” kültürüne sahip olan yerel yönetimleri bünyesinde barındıran bu sistemde, aynı dönemde yaşanan reform süreci gözlemlenmiş, yerel yönetim modeli değişikliği süreci incelenerek Türkiye için olumlu ve uygulanabilir öneriler tespit edilmeye çalışılmıştır. Böylece her iki alan araştırmaları sonucunda, iki farklı yerel yönetim geleneği ve modeline ilişkin elde edilen uygulamaya ve güncel duruma ilişkin bilgiler sayesinde, Tezin ana amacı doğrultusunda Türkiye için bir il belediyesi modeli önerisi geliştirilmeye çalışılmıştır.

Tezin Araştırma Sorusu

Türkiye’de il belediyelerinin katılım-etkinlik eksenlerinde sahip oldukları yasal yetkiler, sorumluluklar, görevler ve teknik-yönetsel alt yapılarıyla kendilerinden beklenen ihtiyaçlara cevap verebilmesini sağlayacak alternatif modeller (Profesyonel Kent Yöneticiliği, Güçlü Meclis Modeli, *Magistrat* Modeli, Güçlü Başkan Modeli vb.) neler olabilir? Bu modeller, mevcut doğrudan seçilmiş ‘Güçlü Belediye Başkanı’ modelinin sorunlarına (tekçi-kişisel yönetim, teknik yetersizlik, anti-demokratik uygulamalar vb.) ne tür çözümler sunabilir?

Tezin Amacını ve Sorusunu Belirleyen Faktörler

1. 2000’li yıllarda gerçekleştirilen reform girişimlerinin amacı “etkinlik” ve “katılım”dır.

2. Etkinlik amacı için “stratejik planlama, performans programı, faaliyet raporu, hizmet alımı, insan kaynakları yönetimi, özelleştirme vb.” araçlar uygulamaya girmiştir. Ayrıca belediye sınırları yeniden düzenlemeye tabi tutularak, uygun belediye ölçeğine ulaşmak istenmiştir.
3. Katılım amacı için yasal düzenlemelerde “belediye meclisi ve meclis komisyonları yeniden düzenlenmiş; kent konseyi, kamuoyu yoklaması, mahalle toplantıları düzenlenmiş ve katılımcı yöntemlerle çalışma öngörülmüştür”. Ancak, doğrudan demokrasi anlamında Batılı gelişmiş demokrasilerde görülen katılım mekanizmaları benimsenmemiştir.
4. Katılım ve etkinlik amaçlarına ulaşmak için, yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yasaların öngördüğü yapıları işletmek, araçları uygulamak için mevcut “Güçlü Başkan-Zayıf Meclis Modeli” yetersiz kalmaktadır. Aşırı siyasallaşmış belediye yönetimlerinde “profesyonel yönetim boşluğu” varlığını sürdürmektedir. Ayrıca, doğrudan seçilmiş güçlü belediye başkanının yeterince denetlenebilmesi için, hem belediye meclisinin, hem de yurttaşların ihtiyaç duyduğu mekanizmalar yeterince tartışılmamıştır.

Tez Sonucunda Geliştirilmesi Amaçlanan Modelin Unsurları

1. Etkin, etkili, ekonomik ve güçlü bir belediye yönetimi için gerekli olan “teknokrasi”ye sahip bir belediye yönetimi,
2. Belediyedeki iktidar gücünün tek bir organda toplandığı ve kişiselleştiği bir model değil; iktidar gücünün organlar arasında dengeli dağıldığı ve kurumsallaştığı bir model,
3. Kapalı, gizli ve kamuoyundan uzak bir yönetim değil; açık, şeffaf, hesap verebilir ve paylaşılan bir yönetim,
4. Belediye Başkanının altında, başkanın iş yükünü azaltan, belediye yatırımlarının etkin yürütülmesinden meclise karşı sorumlu olan “profesyonel bir kent yöneticisi”,
5. Nitelikli ve profesyonel meslek gruplarından, kamu sektöründen temsilcilerin belediye meclisine aday olmasını sağlayan bir seçim sistemi ve güvenceler ortamı,
6. Belediye başkanının sorumluluğunu ve hesap verebilirliğini arttıran, yurttaşların belediye organlarını görevden düşürebilmesine imkan veren (*recall*) gibi yeni süreçler,

7. Vatandaşların yönetime doğrudan katılımını sağlayan “yerel referandum”, yurttaş girişimi gibi yeni doğrudan demokrasi mekanizmaları,
8. Belediyelerin yönetsel ve mali özerkliğini artırıcı öneriler,
9. Belediyelerde kaynaklar-sorumluluklar dengesinin kurulması için öneriler,
10. Belediyelerde yolsuzluk tartışmalarının önlenmesi için alınabilecek tedbirler bütünü amaçlanmıştır.

Yerel yönetimler reformu sonrasında Türkiye’de ve Almanya’da gerçekleştirilen alan araştırmaları sonucunda elde edilen bulgular ve konuyla ilgili literatür birlikte değerlendirilerek, günümüzdeki dinamik yerel hizmet alanının gerek duyduğu bir yönetim modelinin geliştirilmesine çalışılmıştır.

Tezin Kapsamı ve Sınırlılıkları

Tezin kapsamı, Tezin amacında da belirtildiği gibi, genel olarak, belediye yönetimini ilgilendirse de, özellikle Türkiye’de ve Almanya’da yürütülen alan araştırmalarına göre farklılaşmaktadır. Tezin Türkiye bölümü ve genel amacı açısından düşünüldüğünde Tezin kapsamı içerisinde, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre faaliyet gösteren “İl Belediyeleri” yer almaktadır. Türkiye’de, yerel yönetimler reformu sürecinde sınırları ve sayıları yeniden belirlenen 16 büyükşehir belediyesi, 65 il belediyesi, 143 büyükşehir ilçe belediyesi, 749 ilçe belediyesi, 1976 belde belediyesi olmak üzere toplam 2949 belediye bulunmakta hizmet sunmaktadır (Can, 2009: 130). Tez kapsamında, finansal sınırlılıklar, zaman sınırlılığı, çalışma hacminin uygunluğu ve farklı ölçekteki belediye türlerinin kendilerine özgü yapıları vb. nedenler belediyeler arasında ayıklamalar yapılmasına neden olmuştur. Özellikle, küçük ölçekli belediyeler, ilçe belediyeleri, ilk kademe belediyeleri çalışma evrenin çok geniş olması ve sınırlılıklar göz önüne alınarak başlangıçta Tezin kapsamından çıkarılmıştır. Diğer taraftan, büyükşehir belediyelerinin ayrı bir yasal düzenlemenin çatısı altında hizmet vermeleri, sahip oldukları ölçek ekonomisi, mali, teknik ve insan kaynakları, görev ve yetki alanları ve yönetim modelinin farklılığı vb. nedenler ile ayrı bir çalışmanın konusu olduğu düşünülmüştür. Ayrıca, büyükşehir belediyeleri il belediyelerine göre yönetsel kapasite açısından daha yeterli bir görünüm ortaya koymaktadırlar. Burada sayılan nedenlerle büyükşehir belediyeleri araştırma kapsamına dahil edilmemiştir. Böylece Tez araştırmasının Türkiye bölümüne ilişkin evrenini 65 İl Belediyesi oluşturmaktadır.

Tez kapsamı içerisinde yürütülen araştırmanın ikinci bölümü Almanya’da gerçekleştirilmiştir. FAC, Türkiye’den farklı bir siyasal-yönetimsel sisteme sahiptir ve bu anlamda tarihsel olarak çok zengin bir çeşitliliği yerel yönetimler sistemi içerisinde barındırmaktadır. 16 eyaletin olduğu Federal Almanya’da her eyalet içerisinde farklı bir yerel yönetim modeli ile karşılaşmak mümkündür⁷. FAC’de, özellikle 1990’lı yıllarda başlayan ve 2000’li yıllarda devam eden yönetsel reform çalışmaları ile yerel yönetim modelleri birbirlerine yakınlaştırılmıştır. Nordrhein-Westfalen (NRW) Eyaleti yerel yönetim reform çalışmalarının yoğun ve tartışmalı olarak gerçekleştirildiği yerdir. Yeni NRW Belediye Kanunu (*Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – GO NRW*) 14 Temmuz 1994 tarihinde yürürlüğe girmiş ve köklü bir belediye yönetimi modeli değişikliği gerçekleşmiştir. Bu Kanunda, 30 Haziran 2009 tarihinde bazı yeni değişiklikler yapılarak modelin aksayan yönleri iyileştirilmiştir. Bu çerçevede, Türkiye’deki belediye yönetimi reform sürecine benzer gelişmelerin NRW Eyaletinde de gözlenmesi, NRW Eyaleti’nde yeni bir belediye yönetim modelinin tecrübe edilmesi, yönetime doğrudan katılım araçlarının düzenlemelerde yer alması ve Alman yönetim sisteminde “güçlü ve demokratik” bir yerel yönetim kültürünün olması (Yalçındağ, 1992: 8-17) gibi gerekçeler ile Tezin kapsamı içerisine NRW eyaletindeki il belediyelerine benzerlik-denklik gösteren “Serbest Kent Belediyeleri” (*Kreisfreien Städten*) dahil edilmiştir. Böylece, NRW Eyaleti’ndeki il belediyesi statüsündeki 23 belediye Tezin ikinci Alan Araştırmasının evrenini oluşturmuştur. Ancak, bu belediyelerden 5 tanesi Alan Araştırması örneklemine dahil edilebilmiştir. NRW’de yapılmış olan Alan Araştırmasının örnekleminin sınırlı olmasının sebebi, zaman, finansman, dil ve hukuksal prosedürler konusunda yaşanan sınırlılıklardır. Tez kapsamındaki belediyelere ilişkin ayrıntılı bilgi yöntem kısmında sunulmuştur.

Bu Tezde, Türkiye’de ve Almanya’da (özellikle NRW eyaletinde) yürürlüğe giren belediye kanunlarının biçimlendirdiği belediye yönetim modelleri özellikle karşılaştırılmış ve alan araştırmalarından elde edilen bulgular ile Türkiye için önerilen modelin özellikleri saptanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, her iki ülkede yaşanan yerel yönetimler reformunun getirdiği yeniliklerin genel hatlarıyla küresel olarak gelişen süreçle paralelliği yönetsel, siyasal, işlevsel ve alansal olarak gösterilmeye çalışılmıştır. Her ne kadar Tezin kapsamı içerisine sadece bir Alman eyaleti içerisindeki belediyeler alınsa da, FAC genelinde belediyelerin reform sürecindeki durumu

⁷ Bugün 1 Federal Yönetim, 16 Eyalet Yönetimi (*Länder*), 23 Bölge Yönetimi/İl Yönetimi (*Regierungsbezirke/Bezirksregierungen*), 343 İlçe Yönetimi (*Kreise*), 117 Serbest Kent Belediyesi/İl Belediyesi (*Kreisfreie Städte*), 1.000 Yerel Yönetimler Arası Birlikler (*Verwaltungsgemeinschaften usw*), 13.400 Şehir, Kasaba, Köy Belediyesi (*Gemeinde*) FAC içerisinde bulunmaktadır (Wollmann ve Bouckaert, 2006: 15). Alansal idareler açısından sayılar bu şekildedir. 1970’lerde ve 1990’larda yapılan alansal düzenlemelerden sonra 2000’li yıllarda bu konuda kapsamlı bir reform düzenlemesi olmamıştır. Sadece Bölge/İl Yönetimi (*Regierungsbezirke*) tartışılmaktadır ve bu birimlerin ilgası savunulmaktadır.

üzerine literatür ayrıntılı bir şekilde incelenmiş ve bu ülkedeki reform sürecinin benzer ilke ve yaklaşımların üzerine oturduğu saptanmıştır⁸.

Burada, Alman yerel yönetimlerinin neden tez kapsamına dahil edildiğine; neden Türk yerel yönetimleri için önerilmeye çalışılan yerel yönetim modelinde Alman deneyiminden ve geleneğinden yararlanma ihtiyacı duyulduğuna ve neden özellikle NRW Eyaleti'nde bu çalışmanın yürütüldüğüne açıklık getirilmesi gerekmektedir:

Birincisi, çağdaş Alman yerel yönetimleri Batılı gelişmiş demokrasilerdeki kent yönetimi geleneğine sahiptir. Almanya, ortaçağ kentlerinden bugüne değin kurumsal geleneklerini taşımıştır. Almanya'nın diğer Batılı gelişmiş demokrasilerden (İngiltere ve Fransa) farkı, merkezileşme ve ulus devlet olma sürecine geç girmesi ve merkezi yönetimin her zaman yerel özerk yönetimler (kent, kent birlikleri, bölge, eyalet vb.) üzerinde varlığını sürdürmesi değişik ve zengin bir yerel yönetim geleneği sonucunu doğurmuştur (Fulbrook, 2011: 18). Bu gelenek, “çok işlevli ve kendi kendine yönetim geleneğine sahip” özerk yerel yönetimleri var etmiştir. Bu özellikleri ile Alman genel kamu yönetimi sistemi içerisindeki yerel yönetimlerin incelenmesi önemlidir.

İkinci olarak, Almanya 19. yüzyılın başında (1808) Batı Avrupa'da kent yönetimlerinin özerklikleri, görevleri, yetkileri ve sorumlulukları, belediye yönetim modelinin yapısı konusunda yol açıcı olan birçok kurumsal gelişmeye ev sahipliği yapmıştır. Sanayi öncesi dönemde kent yönetimleri ve sanayi sonrası dönemde çağdaş yerel yönetimler anlamında Alman belediye yönetimleri önemli bir kurumsal birikime sahiptirler. Bu kurumsal birikim, merkezi devlet zayıf bir durumdayken (1871 yılı öncesi), güçlü ve totaliter bir merkezi yönetim baskınken (Hitler Dönemi), iki dünya savaşının yıkıntısı yaşanmışken ve önemli bir birleşme süreci geçirilirken çok büyük yönetsel maliyetleri üstlenmiş ve başarılı sonuçlar almıştır. Bu özelliği ile de Alman yerel yönetimleri faydalanılmayı ve örnek alınmayı hak etmektedir.

Üçüncü olarak, Almanya'nın bir ulus devlet olarak biçimlenmesine değin geçen süreçte, bu topraklardaki kentler Roma İmparatorluğu'nun kurumsal geleneğini, feodalite döneminin siyasal, toplumsal, ekonomik ve kurumsal ilişkilerini, ortaçağ kentlerinin canlılığını ve yeni kent soylu sınıfın yeni kurumsal yapılar ile var olmasını, sanayi devriminin oluşturduğu

⁸ Konuyla ilgili literatür Tezin Almanya ile ilgili bölümünde ayrıntılı bir şekilde sunulmuştur (bakınız: Akin, 2004: 248-249; Akin, 2009: 449-450; Aydın, 2004: 211; Baldersheim, 2002: 207; Banner, 2006: 125-144; Benz ve Meincke, 2006: 74; Bogumil, 2006: 13-25; Böhrer ve Konzendorf, 2001: 71; Florack ve diğerleri, 2008: 59-60; Bönker ve Wollmann, 2006: 189-206; Busse, 2001: 119-120; Heinelt ve diğerleri, 2006: 207-230; König, 2001:26-27; Kuhlmann ve diğerleri, 2008: 851; Lüttmann, 2007: 1; Schimanke, 2001: 215-225; Schmitt-Beck ve diğerleri, 2008; Vetter, 2006: 253-268; Wollmann, 2002: 63-89; Wollmann ve Bouckaert, 2006: 11-37).

ekonomik-toplumsal-siyasal ilişkileri ve yönetim yapılanmasını tecrübe etmiştir. Tüm bu yönetim kültürü ve geleneği bütünlüğü çağdaş Alman yerel yönetimlerinde farklı yönetim modellerinin gelişmesine yol açmıştır. Burada Tezin konusu çerçevesinde dikkat edilmesi gereken bilgi, ortaçağ ticaret kentlerinden sanayi sonrası çağdaş yerel yönetimlere kadar “kent meclisleri” kent yönetimlerinin temel organı olmuştur. Kentteki toplumsal, ekonomik, bürokratik, siyasal ve dinsel elitler dönemsel olarak değişerek bu meclislerde kenti temsil etmişlerdir. Temelde kent/belediye meclisi olmak üzere bölgelere ve şimdiki tanımıyla eyaletlere göre değişen yerel yönetim modelleri biçimlenmiştir. Belediye yönetiminin yürütme işlevini gören organın göreve geliş biçimi, belediye başkanının meclis ile ilişkileri, meclisin belediye yönetimi üzerindeki belirleyiciliği, yürütme organının meclise karşı sorumlulukları, yürütme organının tek kişiye veya kurul yapısına dayalı olması gibi farklılıklar bu modellerde görülebilir. Bu nedenle, Almanya olarak tanımlanan coğrafyada siyasal ve yönetsel açıdan tam bir “laboratuvar” ile karşılaşmaktadır (Fulbrook, 2011: 20).

Almanya’nın bu renkli siyasal-yönetsel iklimi II. Dünya Savaşı sonrasında yeniden kurulan FAC’nin eyaletlerinde varlığını sürdürmüştür. Burada yerel yönetim modellerinin çeşitliliğine katkı yapan diğer bir olgu olarak işgalci devletlerin etkisine de değinmek gerekmektedir. Zira, bu devletlerin işgal ettikleri bölgelerde yönetim sistemi belediyelerden başlayıp eyalete uzanan şekilde yeniden ele alınmıştır. İşgalci devletlerin en belirleyici etkisi yerel yönetim modeli konusunda olmuştur. Özellikle, bu Tezin de kapsamında yer alan NRW Eyaleti İngiliz işgal bölgesinde yer almış ve İngiliz yerel yönetim modeline benzer bir yapı bu eyalette yeniden şekillenmiştir. “Güçlü Meclis-Kent Yöneticiliği Modeli” olarak tanımlanabilecek bu model 50 yıla yakın bir süre NRW eyaletinde uygulanmıştır. Daha sonra 1990’lı yılların ortasında NRW Eyaleti’nde “Güçlü Başkan Modeli”ne geçilmiştir. Türk belediye sistemi için yeni bir yönetim modeli arayışı içerisinde olan bu çalışma için NRW örneği önemli bir fırsat sunmuştur. Yani uzun süre, Türkiye’de uygulanmayan farklı bir modeli, profesyonel kent yöneticiliği modelini uygulayan ve bunu güçlü meclis geleneği ile harmanlayan bu örneğin incelenmesi güçlü başkan modelinin güçlü ve zayıf yönleri ile diğer modellerle karşılaştırılması için önemli imkan sunmuştur. NRW Eyaleti’ndeki Alan Araştırması ile, geçmişte uygulanan profesyonel kent yöneticiliği modelinin olumlu ve olumsuz yanlarının neler olduğu, neden güçlü başkan modeline geçildiği ve şimdiki durumdaki olumlu ve olumsuz yönlerin neler olduğu bu şekilde tespit edilebilmiştir. NRW örneği, Türkiye gibi 1960’lı yıllardan beri güçlü başkan modeli uygulanan bir ülke için alternatif modellerin tartışılması için önemli bir katkı sağlamıştır.

Son olarak, küreselleşme sürecinin etkisi altındaki iki farklı siyasal-yönetsel sisteme sahip olan ülkedeki reform dalgasının doğurduğu farklı sonuçlar ve bunlara karşı geliştirilen refleksleri

yorumlayabilmek için Almanya-Türkiye karşılaştırması önem arz etmiştir. Almanya gibi federal siyasal-yönetimsel sisteme sahip, güçlü yerel kendi kendine yönetim geleneği olan ve farklı yönetim modellerini bünyesinde barındıran bir ülke ile, Türkiye gibi üniter siyasal-yönetimsel sisteme sahip, aşırı merkeziyetçi devlet geleneği olan, yerel yönetimlerin zayıf olduğu ve tek düze bir yerel yönetim modeli olan ülkenin aynı reform dalgası karşısında verdiği refleksler daha iyi bir yerel yönetim modeli için karşılaştırma ortamı yaratmıştır. AB'ye uyum sürecinde, yerellik ilkesinin sahiplenildiği, işletmecilik ilkelerinin savunulduğu, piyasa mekanizmasına ve sivil topluma önemli rollerin verildiği, çoklu-birlikte yönetim kültürünün etkili olmaya başladığı ve doğrudan demokrasi araçlarının öne çıktığı bir ortamda “uygun belediye yönetimi modeli” ne olmalıdır sorusuna bu Tezde cevap aranmıştır.

Tez’de Kullanılan Temel Kavramlar

Bu Tezde incelenen konu, özelde Türk ve Alman yerel yönetim sistemleri içerisindeki belediye yönetim modellerinin uygulamadaki durumu ve genelde belediye sistemini belirleyen yasal düzenlemelerin uygulamadaki yansımalarını görebilmek üzerine şekillenmiştir. Ülkelerin anayasal düzenleri ve idareye ilişkin esasları, Araştırmacıyı yasal düzenlemelerin yaptığı tanımlar ile siyasal-toplumsal hayattaki birikimle oluşagelen tanımlamalarla sınırlamaktadır. Bu nedenle, Tez içerisinde kullanılan temel kavramların nasıl yorumlandığı, özellikle yerel yönetimler gibi tartışmaya açık bir konu nedeniyile önemlidir ve dikkat gerektirmektedir. Burada incelenen konu, hem “siyasal-hukuki” hem de “sosyal-idari” (Ortaylı, 2000: 1) bir nitelik taşımasından dolayı, Araştırmacıyı yasal düzenlemelerin yaptığı tanımlara özen göstermeye ve bunlarla birlikte siyasal, toplumsal ve yönetsel alandaki gelişmeler ile birlikte değerlendirmeye sevk etmektedir. Ayrıca, Tez içerisinde çok kullanılacak temel kavramları açıklamanın Araştırmacının kabul ettiği tanımları göstermek açısından faydalı olacağı düşünülmüştür. Bu kavramlar “yerel yönetim birimi (*local administration*), il belediyesi, serbest kent yönetimi (*Kreisfreie Stadt*), yönetsel yerinden yönetim ve siyasal yerinden yönetim”dir.

“Yerel Yönetim Birimi”, Keleş’in (Bozkurt ve diğerleri, 2008: 258) tanımladığı gibi, “Merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme”dir. Keleş, yaptığı tanımın ayrıntılarını vererek, Türkiye gibi üniter devlet ilkesine sahip sistemlerde yerel yönetim biriminden ne anlayacağımızı ve neleri anlayamayacağımızı göstermektedir:

“Yerel yönetimlerin, devletin tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği, malvarlığı, kendine özgü gelir kaynakları vardır. ...Yerel yönetimler, genellikle yerel bir topluluğu ilgilendiren pek çok hizmetin yerine getirilmesiyle görevlidirler. ...Yerel yönetimler, üniter devletlerde, kamusal görevleri merkezi yönetimle paylaşan, belli görevlerle ilgili hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu yönetsel yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Yasama ve yargılama erkleri yoktur. ...yerel yönetim, klasik anlamıyla, yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olduğundan, siyasal yerinden yönetimi çağrıştıran “yerel hükümet” ve “yerel devlet” gibi kurumlarla karıştırılmamalıdır.” (Bozkurt ve diğerleri, 2008: 258-259).

Yerel yönetim birimlerinin yukarıdaki tanımı tarihsel süreç içerisinde Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne aktarılmıştır. 20 Aralık 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun yerel yönetimlere bakış açısı ve düzenlemeleri farklı olmak üzere (Keleş, 2006: 137; Ortaylı, 2000: 230-231); sırasıyla 1876, 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında yerel yönetimlerin tanımı benzer bakış açısı ve ilkeler ile belirlenmiştir (Keleş, 2006: 137-144). Şu anda yürürlükte olan 1982 Anayasası’na göre, üç tane yerel yönetim birimi (İl Özel İdaresi, Belediye, Köy) sayılmıştır. Bu Tez kapsamında incelenen yerel yönetim birimi hukuki dayanağını 1982 Anayasası’nın 127. maddesinden alan, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenen “İl Belediyeleri”dir.

Konuya FAC açısından bakıldığında, her ne kadar federal bir anayasal düzen olsa da, Alman yerel yönetimlerini de benzer bir şekilde tanımlamak mümkündür. Kuzey-Orta Avrupa yerel yönetim geleneği içerisinde olan Alman yerel yönetimleri de anayasal güvenceye alınmış, kendi görev alanlarında özerklikleri olan, yönetsel ve mali açıdan özerk kuruluşlardır. Ancak, Türkiye’den farkı, Federal Anayasa’da sadece yerel yönetimlerin “kendi görev alanlarında, kanunlar çerçevesinde, her türlü hizmet konusunda yetkili ve sorumlu olduğu” (md. 28/2) ve yerel yönetimlere “görevlerini yerine getirmesi için gerekli olan mali kaynakların sağlanması” (md. 28/1) gerektiği konuları düzenlenmiştir. Yerel yönetimler ağırlıklı olarak eyalet yönetimleri ile ilişkilendirilmiş ve yerel yönetimlere ilişkin ayrıntılı düzenlemeler eyalet parlamentolarına (*Landtag*) bırakılmıştır. Tezin kapsamında yer alan NRW örneğinde, 1994 tarihli Yerel Yönetimler Kanunu (*GO NRW*), genel olarak, belediyelerin yapısını, organlarını, işleyişini, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Tezin içerisinde incelenen “Serbest Kent Yönetimleri” de bu Kanuna göre faaliyet gösterirler. Genel olarak değerlendirildiğinde, Almanya’da yerel yönetim birimi geniş özerkliğe sahip kuruluşlardır; ancak bu onların birer “yerel devlet” veya “yerel hükümet” olduğu anlamına gelmemektedir. Yani, Almanya’da da yerel yönetimler birer egemenlik paydaşı değildir. Bu çerçevede, “yerel yönetim birimi” konusunda Almanya ile Türkiye arasında yönetsel-hukuki yorumlama açısından önemli bir fark yoktur.

Yerel yönetim birimi olan ve Tezin ele aldığı temel konu olan “İl Belediyesi” kavramının tanımlanması da yine yasal düzenlemelere göre olacaktır. Bilindiği gibi Türkiye’de her il merkezinde, büyükşehir belediyesine sahip olanlar hariç, bir il belediyesi vardır. İl belediyesi yerel yönetim birimidir; yani il belediyesi “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişi”sidir (5393, md.3/a). Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır (5393, md.17); “belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi belediye başkanı”dır (5393, md.37); belediye encümeninin işlevi 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda açıkça belirtilmemişse de görevlerinden (5393, md.34) karar ve danışma organı olduğu çıkarılmaktadır (Keleş, 2006: 245).

Almanya’daki “Serbest Kent Yönetimi”, yine belirli bir il merkezinde ve ancak genellikle 100.000 nüfusun üzerindeki kentleşmiş yerleşim alanlarında kurulan bir belediye türüdür. Kendi görev alanlarında genel yetkili olan serbest kent yönetimleri, eyalet yönetiminin önemli sayıda hizmetlerini “devredilmiş görevler” kapsamında yürütür. Serbest kent yönetimleri, kanunların belirlediği sınırlar çerçevesinde, yerel topluluğun her türlü ihtiyacından sorumludur. Belediye Meclisi (*Rat*), belediye yönetiminin temel temsilcisi ve karar organıdır (*GO NRW*, md. 40); ancak temsile ilişkin yetkilerini belediye başkanı (*Bürgermeister/Oberbürgermeister*) aracılığıyla yerine getirir. Belediye meclis üyeleri (*GO NRW*, md. 42) ve belediye başkanı (*GO NRW*, md. 65), ayrı ayrı zamanlarda doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelirler. Belediye başkanı, belediye teşkilatının başındadır ve aynı zamanda belediye meclisine başkanlık eder. Belediye yönetimi, belediye başkanı ve belediye meclisinin seçtiği yöneticilerin (*Beigeordneten*) oluşturduğu “Yönetim Kurulu” (*Verwaltungsvorstand*) (*GO NRW*, md. 70, 71) tarafından sağlanır.

Türk yönetim sistemi içerisinde yerel yönetim birimlerinin kurulabilmesinin temel dayanağı 1982 Anayasası’nın 123. maddesindeki, “...Türkiye merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetilir...” ifadesidir. Belediyelerin ve diğer yerel yönetim birimlerinin anayasal dayanağı olan “yerinden yönetim ilkesi” Türkiye gibi üniter devlet sistemine sahip bir ülke için “yönetimsel yerinden yönetim ilkesi (idari adem-i merkeziyet)”dir. Oysa yerinden yönetim, federal devlet sistemine sahip ülkeler için “siyasal yerinden yönetim (siyasî adem-i merkeziyet)” olarak algılanır (Bozkurt ve diğerleri, 2008: 259; Eryılmaz, 2004: 67-69; Keleş, 2006: 22-23; Tortop ve diğerleri, 2006: 29-30). Ancak, siyasal yerinden yönetim ilkesinin Almanya gibi federal bir anayasal düzene sahip ülkede muhatabı olan yönetim düzeyi eyaletlerdir. Eyaletlerin, federal yönetimin dışında kendi yasama organları, hükümetleri, yargı organları olduğu gibi; federal düzeydeki yasama faaliyetine katılmalarını olanaklı kılan “iki

meclisli bir federal parlamento” vardır. Alman yerel yönetimlerini, bu ikinci düzey eyalet sistemi içerisinde “yönetsel yerinden yönetim” kuruluşları olarak görmek daha doğrudur. Bu Tezde, Türkiye gibi üniter devlet yapısına sahip olan bir ülke ile FAC gibi federal bir yapıya sahip olan ülkenin yerel yönetim sistemleri incelendiği için, Tez içerisinde “yönetsel yerinden yönetim ilkesi” ile “siyasal yerinden yönetim ilkesi”nin ayırımına dikkat edilmiş ve konu birincisi açısından ele alınmıştır.

Tez’de İzlenen Yöntem

Tez kapsamında iki yöntem izlenmiştir. Birinci olarak, yönetsel reform, yerel yönetimler reformu, Alman ve Türk yerel yönetimlerine ilişkin mevzuat ve literatür ayrıntılı bir şekilde incelenmiş ve analiz edilmiştir. İkinci olarak, Tez konusuna ilişkin yürütülen iki Alan Araştırmasının bulunmaktadır. Birinci Araştırma, FAC’nin NRW Eyaleti’nde yürütülmüş ve Araştırma evrenini 23 serbest kent yönetimi (*Kreisfreie Städte*) oluşturmuştur. İkinci Araştırma, Türkiye genelinde yürütülmüş ve Araştırma evrenini 65 il belediyesi oluşturmuştur.

Bu iki Alan Araştırması ile, iki farklı yerel yönetim sistemi üzerinden karşılaştırma yapmaya ve il belediyeleri için yeni bir yönetim modelinin özelliklerini saptamaya imkan veren bilgilerin toplanmasına çalışılmıştır. Alan araştırmaları, genel olarak küresel anlamda hakim olan yönetim paradigmalarının belediye yönetimlerine etkilerini, reform uygulamalarının ve yasal düzenlemelerin mevcut durumunu, “yerel siyasal-yönetsel organlar arasındaki güç ilişkilerini”, yeni işletmecilik tekniklerinin uygulanmasını ve karar alma sürecinde yeni katılım araçların nasıl kullanıldığını” incelemek için yapıldığından; örneklemeye dahil edilen belediyelerin “sosyo-ekonomik, demografik, siyasal ve yönetsel kapasite” göstergeleri göz önünde tutulmuştur. Araştırmanın FAC bölümüne ilişkin örneklem seçimi siyasal-yönetsel sistemin farklılığından dolayı zor olmuştur. Federal Almanya’da 16 Eyalet (Land) ve yüzlerce belediye vardır. Bu nedenle eyaletlerden biri olan ve özellikle 1990’lı yıllarda önemli yerel yönetim reform düzenlemeleri geçiren NRW Eyaleti Tezin alan araştırmasının Almanya bölümünü temsil etmektedir. NRW’de Türkiye’deki il belediyesi kapasitesinde 23 belediye (*Kreisfreie Städte*) vardır. Birçok sınırlılıktan dolayı NRW eyaletinden 5 belediyenin (Duisburg, Düsseldorf, Essen, Köln, Mülheim) belediye siyasetçileri ve yöneticileriyle mülakat yapılmıştır.

Tezin Türkiye’ye ilişkin Alan Araştırmasında, ülke geneli için geçerli sonuçlar elde edebilmek amacıyla örneklem illerin coğrafi dağılımı açısından yeterli olmasına hassasiyet gösterilmiştir. Türkiye’de klasik olarak yapılan ve 7 coğrafi bölgeye dayanan sınıflandırmaya göre, bölgelerin coğrafi sınırları çok geniş olduğu için, her bölgeden 1 il belediyesini inceleme içerisine almanın

yeterli olmayacağı düşünülmüştür. Bu nedenle, Araştırma içerisinde incelenecek olan il belediyesi sayısı, özellikle AB'ye üyelik sürecinde bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak üzere bölgesel kalkınmayı sağlamak amacıyla, 2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'a dayanılarak kurulan Bölge Kalkınma Ajansları'nın kapsadığı iller dikkate alınarak belirlenmiştir. Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi'ne (NUTS) uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla kabul edilen İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması'na (İBBS) göre “Düzey 2” toplam 26 Bölge Kalkınma Ajansı vardır (Tamer, 2008: 38, 187-192). Bu dağılımın Araştırma için gerekli olan esaslara uygun olduğu düşünülerek, Büyükşehir Belediyeleri dışarıda bırakılarak, her bir bölge kalkınma ajansından birer tane olmak üzere toplam 22 İl Belediyesi⁹ araştırmanın yürütülmesi için rastgele seçilmiştir. Ayrıca, Tezin konusu kapsamında belediye meclisi-belediye başkanı ilişkisi, belediye encümeninin yapısı, belediye yönetimi-merkezi yönetim ilişkisi gibi konulara odaklanıldığı ve belediyelerin nihayetinde siyasal kuruluşlar olması sebebiyle farklı siyasi partilerin yönetimde olduğu il belediyeleri de örnekleme dahil edilmiştir.

Sonuç olarak, Tez kapsamında FAC'nin NRW eyaletinde 5 serbest kent yönetimi ve Türkiye genelinde 25 il belediyesinde yürütülen alan araştırmalarında, toplamda önemli bir sayıda (107) belediye yöneticisi (belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı, belediye başkan vekili) ve belediye siyasetçisi (belediye meclis üyeleri) ile görüşmeler gerçekleştirilerek geçerli ve güvenilir bir araştırma tamamlanmıştır.

Alan Araştırmalarında veri toplamak için “yarı yapılandırılmış mülakat tekniği” kullanılmıştır. Araştırmada cevap aranan sorular ve araştırma tekniği önceden seçilen bir pilot il belediyesindeki yerel siyasetçi ve yöneticilere uygulanarak test edilmiştir.

Belediye yöneticileri ve siyasetçileri ile yapılan mülakatlar sona erdikten sonra veri analizi aşamasına geçilmiştir. Mülakat esnasında sözlü olarak kaydedilen soruların cevapları araştırmacı tarafından deşifre edilmiş ve kullanılmıştır.

Tezin Bölümleri

Bu Tez, dört Ana Bölüm ve Sonuç'tan oluşmaktadır. Tezin “Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Geleneği” başlıklı Birinci Bölümü'nde, çağdaş yerel yönetimlerin beşiği olduğu genel olarak

⁹ İBBS Düzey 2 Bölge Kalkınma Ajansları'ndan İstanbul, Ankara ve İzmir tek başlarına birer Bölge Kalkınma Ajansı'dır. Bu iller içerisinde Büyükşehir Belediyesi olduğu için doğrudan değerlendirme dışında bırakılmıştır. Ayrıca Adana Bölge Kalkınma Ajansı içerisinde Adana ve Mersin gibi Büyükşehir Belediyeleri'ne sahip illeri kapsadığı için değerlendirme dışında bırakılmıştır. Böylece, 26 Bölge Kalkınma Ajansı'ndan 22 tanesi içerisindeki iller, Büyükşehir Belediyesi'ne sahip olanlar dışarıda bırakılarak, araştırma içerisinde değerlendirilmiştir.

kabul edilen Batı Avrupa’da ve dolayısıyla Almanya’da tarihsel olarak yerel yönetimlerin sanayi öncesi ve sonrası dönemde nasıl bir gelişme seyri izlediği anlatılmıştır. Ayrıca, bu Bölümde Osmanlı İmparatorluğu’nda ve Türkiye’de sahip olunan yerel yönetim geleneğinin tarihsel köklerine ve gelişme sürecine yer verilmiştir. Batı Avrupa, Almanya, Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye’deki yerel yönetim geleneğinin ele alındığı bu Bölümde, Tezin konusuyla ilgili olarak ve amacına katkı sunmak için, özellikle kurumsal yapılanma, yerel yönetim organlarının oluşumu, organlararası ilişkiler ve yerel yönetim modelleri tarihsel gelişimi ile ele alınmıştır. Tezin “Yerel Yönetimler Reformu ve Yerel Yönetim Modelleri” başlıklı İkinci Bölümü’nde, özellikle 1980’li yıllarda yoğun olarak tartışılan, 1990’lı yıllarda Batı Avrupa’da ve Almanya’da, 2000’li yıllarda ise Türkiye’de yoğun bir biçimde yerel yönetimler reformuna yön veren YKİ ve İY yaklaşımları teorik ve uygulama açısından incelenmiştir. Yerel yönetimlere yön veren bu temel yaklaşımlar ve doğrudan demokrasi talepleri, Anglo-Sakson dünyasında, Kıta Avrupası’nda, Almanya’da ve Türkiye’de yerel yönetim modellerinin değişimine ve hakim paradigmaların taleplerine uygun yerel yönetim modelinin (güçlü başkan modeli) öne çıkmasına yol açmıştır. Bu nedenle, Tezin İkinci Bölümü’nde yerel yönetimler reformuna yön veren yaklaşımlar ağırlıklı olarak yerel yönetim modelleri tartışmasıyla ilişkilendirilerek sunulmuştur. Tezin “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Yönetimsel Reform” başlıklı Üçüncü Bölümü’nde, öncelikle FAC’nin anayasal yönetsel sistemi sunulmuş; bu sistem içerisinde yönetimlerarası ilişkilere yer verilmiş; Tezin temel konularından olan Alman yerel yönetim sistemi, belediye yönetim modelleri, belediye yönetimlerinin son yıllarda geçirdiği reform süreci ve NRW Eyaleti’nde gerçekleştirilen Alan Araştırması ayrıntılı bir şekilde sunulmuştur. Bu Bölümde, ayrıca, genel olarak Almanya’daki yerel yönetimler reformu deneyiminde ve özellikle de FAC’nin NRW Eyaleti’nde gerçekleştirilen Alan Araştırması sonucunda elde edilen bulgulardan yararlanılarak Türkiye’deki yerel yönetimler reformu değerlendirilmiş ve daha iyi bir belediye yönetim modeli için öneriler tespit edilmiştir. Tezin “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu ve Belediye Yönetimi” başlıklı Dördüncü Bölümü’nde, öncelikle Türkiye Cumhuriyeti’nin anayasal yönetsel sistemi içerisinde belediye yönetiminin yeri değerlendirilmiş; Türkiye’de mevcut belediye yönetim modelinin gelişimi gözden geçirilmiş; 2000’li yıllarda yaşanan yerel yönetimler reformu sonrasında genel olarak belediye sistemi ve özel olarak da belediye yönetim modeli organlararası ilişkiler temelinde incelenmiştir. Tezin bu Bölümünde, Almanya’da gerçekleştirilen Alan Araştırmasına benzer ama ondan daha kapsamlı bir şekilde, Türkiye’de il belediyeleri özelinde gerçekleştirilen Alan Araştırması ve bu Araştırmanın sonuçları sunulmuştur. Tezin “Almanya’da ve Türkiye’de Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Sonuçlarının Karşılaştırılması ve İl Belediyeleri İçin Bir Model Önerisi” başlıklı Beşinci Bölümü’nde, literatürden elde edilen bilgiler ile Almanya

ve Türkiye’de gerçekleştirilen Alan Araştırmalarının sonucunda ulaşılan bulgular harmanlanmış ve il belediyeleri için daha iyi bir yönetim modelinin temel özellikleri elde edilmeye çalışılmıştır. Tezin Sonuç kısmında, önerilen modelin seçilme sebepleri ve Türkiye’de belediye yönetimi açısından getireceği yararlar sunulmuştur.

1. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE GELENEĞİ

1.1.KENT, KENTLEŞME EVRELERİ VE YÖNETİM

Kentleşme olgusu tarihsel olarak dört önemli dönüm noktası ile tanımlanmaktadır. Birincisi, insanların belirli mekanlarda yoğunlaşması; ikincisi, sanayi öncesi kentin doğuşu; üçüncüsü, sanayi kentinin gelişmesi; dördüncüsü ise, sanayi kenti sonrası metropoliten kentin gelişmesidir. Bu devirlere bakıldığında; insanların yerleşik hayata geçmesi, hayvanları evcilleştirmesi ve tarımla uğraşması M.Ö. 8000 yıllarına kadar geriye gitmektedir. Bu dönemde, kente özgü işbölümü, toplumsal kurumlar vb. henüz gelişmemiştir. Köy-kent farklılaşmasının oluşmadığı bu dönemde, dağınık köylerin oluşturduğu bir yerleşim sistemi vardır. Kentin doğuşu, daha açık bir şekilde M.Ö. üçüncü ve ikinci binyıllarda Mezopotamya’da, Nil, İndus, Sarı Irmak vadilerinde görülmektedir. Buralar, ekolojik açıdan kalabalık toplulukların yerleşmesi için verimli tarımsal üretime elverişli topraklara sahiptir ve elde edilen fazla ürünlerin uzak bölgelere taşınması için değişim ekonomisi imkan tanıyan “komuta merkezleri”dir (Benevolo, 2006: 7-8). Ekonomik ve teknolojik alt yapıya uygun siyasal ve yönetsel örgütlenme de gelişmiştir. Devlet kurumunun ilk izleri bu kentlerde görülmektedir. Kentin ortaya çıkışı toplumsal güç ilişkilerini ve yönetim sistemini gerekli kıldığı gibi, bu yönetsel-kurumsal örgütlenmenin varlığı da kente ihtiyaç duymuştur (Tekeli ve Gülöksüz, 1983: 1224-1226).

Bu ilk kent formları, zaman içerisindeki dönüşüm ve siyasal farklılaşmanın devlet olgusunu oluşturmasıyla “kent devletleri” biçimine dönüşmüşlerdir. Mekandaki yerleşimlerde sayısal bir gelişme olmakla birlikte, daha önemlisi niteliksel bir değişim yaşanmıştır. Batı uygarlığında ilk kent oluşumları Eski-Yunan’da ortaya çıkmıştır. Antik Yunan kent devletleri, yurttaşların eşit olduğu ve yönetime katıldığı bir örgütlenme modeli sunmuştur. Bu kent devletleri günümüz kentlerine göre çok küçük nüfus ve coğrafi ölçeğe sahiptirler. Ancak, ayrıcalık özellikleri bağımsız hukuki ve siyasi düzene sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Kent devletleri kendi içinde ayrı sosyal, siyasi, ekonomik ve askeri birliğe sahiptirler. Bu kentlerin bir başka ayırt edici özelliği “ilk demokrasi” örnekleri olmalarıdır. Yunan kentlerinde kamusal alanlar ve yapılar egemen konumdadır. Yunan kent devletleri, varlıklarını Roma İmparatorluğu yıkılincaya kadar sürdürmüşlerdir (Benevolo, 2006: 9; Tortop ve diğerleri, 2006: 5-6).

Kent olgusu, işbölümünü, uzmanlaşmayı, kurumsal örgütlenmeyi, sınıfsal güç ilişkilerini, yönetici sınıfı, ruhban sınıfını, ticaret zümresini ve örgütlenmesini bir arada barındırmaktadır. Bu unsurların ortaya çıkışı kent ortamında olmuş ve kentin sürdürülebilirliği için bu unsurlara

ihtiyaç duyulmuştur. Bir anlamda birbirini tamamlayan ekonomik, toplumsal, kurumsal ve güç ilişkileri sistemi vardır. Sanayi kentinin 19. yüzyılda gerçekleşmesi için gerekli olan toplumsal ve örgütsel yenilikler sanayi öncesi kentte gelişmiştir. Sanayi öncesinin üretim teknolojisinin ve ekonomik alt yapısının sınırlılıkları kentin nüfus sınırlarını da belirlemiştir. Bu dönemde 25.000-100.000 nüfuslu kentlerin sayısı çok azdır. Sadece imparatorluk başkentlerinde 100.000'in üstündeki kentlere rastlanmaktadır. Siyasal gücün ekonomik amaçlı yayılması sadece imparatorluk başkentlerini büyütmemiş, aynı zamanda yeni kentlerin kurulmasını ve kent yaşamının yayılmasını beraberinde getirmiştir. Buna en güzel örnek, Roma İmparatorluğu'nun kontrolü altına aldığı yörelere "kent kolonileri" kurarak yayılması gösterilebilir (Tekeli ve Gülöksüz, 1983: 1226). Roma İmparatorluğu, Avrupa ve Akdeniz coğrafyasındaki çok sayıda kent devletini birleştirdi ve yeni kentler yarattı. Bu büyük yönetim alanı, değişik ölçeklerde ve özelliklerde binlerce kentten oluşan bir "kent ağı"dır (Benevolo, 2006: 10-11).

Ortaçağ kentlerine geçişten önceki Yunan kentindeki yönetime bakıldığında; kentin "işlevsel demokratik bir meclis" tarafından yönetildiği ve varlığını koruduğunu söyleyebiliriz. Diğer taraftan, Roma İmparatorluğu'nda "urbs" olarak ifade edilen daha geniş yönetim alanına sahip merkezler, "bir eyalet yönetiminin çatısı altında, içişlerinde tamamen özerk bir kent hücreleri konfederasyonu", vardır (Benevolo, 2006: 9).

Roma İmparatorluğu zayıfladığı ve çözüldüğünde kentler varlıklarını sürdürmüş, feodal sistem içerisinde denetim merkezleri rolünü üstlenmişlerdir. Sanayi öncesi dönemde, hem imparatorluğun güçlü olduğu, hem de feodalitenin güçlendiği birbirine karşıt güç ilişkileri dönemlerinde, kentler kırsal alanda üretilen artı ürünün toplandığı, değişiminin yapıldığı ve bu kırsal alanların denetlendiği merkezler olmuşlardır. 12. yüzyıldan sonra ticaretin gelişmesiyle kentteki iş bölümü ilişkileri değişmiş, üretim ve ticaret ayrılmış ve "uzmanlaşmış bir tüccar sınıfı" doğmuştur. Kent ve kırsal arasındaki ekonomik ilişkilerden, kentler arası ticaret ilişkilerine geçilmiştir. Kapitalizmin ilk evresi bu döneme denk gelmektedir. İşveren-işçi ilişkileri doğmaya başlamıştır (Tekeli ve Gülöksüz, 1983: 1226-1227). Bir anlamda, Antik Yunan ve Roma İmparatorluğu dönemlerinde siyasal, yönetsel, kültürel veya askeri merkez olma özelliği ağır basan kentler, Ortaçağ'da ticaret merkezi olma ve ekonomik işlevleri öne çıkmışlardır. Feodal sistem içerisinde özellikle limanlarda, nehir ağzlarında ya da ticaret yolları üzerinde olan kentler özgür merkezler olarak önem kazanmışlardır (Tortop ve diğerleri, 2006: 6-7).

Ticaret ve kentleşme, Avrupa'da 15. yüzyılda Rönesans'a yol açmış ve tarım devrimi ile endüstri devrimi arasında önemli bir tamamlayıcı dönüşümü başlatmıştır. İngiltere'nin 19. yüzyılda endüstri devrimini tamamlamış bir ülke olmasından önce büyük bir ticaret devleti

olduğu dikkate alınmalıdır. Bu ekonomik alt yapı ve üst yapı dönüşümü diğer Batı’lı kapitalist sanayileşmiş devletler için de geçerlidir (Tortop ve diğerleri, 2006: 9).

17. yüzyılın ortalarından itibaren, ticaretteki gelişmeler ve kolonicilik birbirlerini tamamlayarak üretim güçlerinin gelişmesini sağlamıştır. Buhar gücünün bulunması, üretim ve ulaşım teknolojilerine uyarlanması ve büyük sanayi üretimine geçilmesi ile 18. yüzyılın sonundan 19. yüzyılın başına sanayi devrimini gerçekleştiren İngiltere’de sanayi kentleri ortaya çıkmıştır. Tarımda makineleşme sonucu oluşan verimlilik ile kırsalda geçimini sağlayamayan küçük üreticiler sanayi kentlerine göç etmeye başlamışlardır. Bu süreç sanayi kentini ortaya çıkarmıştır. Devamındaki teknolojik gelişmelerin ulaşım, haberleşme ve yapı teknolojilerini ilerletmesiyle “metropoliten kent” aşamasına geçilmiştir. Metropoliten alanda, merkezde bir anakent, anakentin çevresinde konut alanları, sanayi bölgeleri, toptancı merkezleri ve tarımsal üretim alanları vardır. Köy ve kent ikileminin ortadan kalktığı bu dönemde, çalışma ve yaşama alanları birbirlerinden ayrılmıştır (Tekeli ve Gülöksüz, 1983: 1227-1228).

1.1.1.Batı Avrupa’da Kent Yönetimleri

Ortaçağ öncesi döneme bakıldığında; Antik çağda kendi kendini yöneten ve göreceli en küçük demokratik yönetsel birim kabul edilen “site”, Roma İmparatorluğu döneminde yönetsel özerklikten yararlanan “*municipe*” ve Antik Yunan’da en temel yönetim birimi olan “polis” yerel yönetimlerin ilk formları olarak yorumlanmaktadır (Keleş, 2006: 31-32). İlerleyen dönemlerde kentlerin özgürleşmesinin simgesi olan “komün”ler oluşmuş ve yerel yönetimlerin önemini artırmıştır. Komünler, halk yönetimini ve halkın yönetime katılımını gerçek anlamda sağlayan örnekler olduğu için, yerel yönetimlerin tam anlamıyla kurumsallaştığı ilk örnekler olarak görülmektedir (Tortop ve diğerleri, 2006: 2). Bu süreç içerisinde yerleşim merkezlerinde oluşan siyasal-yönetsel birimlerin kuşkusuz çağdaş yerel yönetimler geleneği üzerinde etkileri vardır. Ancak, çağdaş yerel yönetimlerin kökleri her ne kadar ortaçağ Avrupa kentlerine götürülse de, bu geleneğin antik dönem site, polis, kent devleti gibi yapılar ile karıştırılmaması gerekmektedir. Bu hassasiyetle, “Avrupa kentinin tarihi ile Avrupa’nın tarihi büyük ölçüde bir ve aynıdır” (Benevolo, 2006: 1) düşüncesinden yola çıkarak kentlerin tarihsel gelişimi ve ortaya çıkardığı yönetim deneyimine bakmak gerekmektedir.

Feodalizm öncesi Avrupa’da önemli olarak “Kent Devletleri ve geleneksel imparatorluklar” vardı. Bunlar ile feodalizm sonrası modern devlet süreçlerindeki alt yönetim birimleri olan yerel

yönetimleri karıştırmamak gerekir. Feodal düzen Germen kavimlerinin siyasi kurumları ile Roma İmparatorluğu'ndan kalan yapılar üzerinde sentezlenmiştir. Feodal kral parçalı düzen içerisinde “eşitler arasında birinci” (primus inter pares) konumundadır (Gunlicks, 2003: 9-10). Wollmann'a (2006: 1421) göre, yerel yönetimlerin ilk biçimleri Orta Çağ'da İngiltere ve İsveç'in kırsal alanlarında; feodalizmin katı biçiminin yokluğunda, köylülerin özgür olduğu ve yerel meclislerde bir araya gelerek gönüllü işlerde ortak kararlar aldıkları yapılarda görülür. Diğer kendi kendine yönetimin tarihsel örnekleri Kilise'nin bölgesel sorumluluk alanlarıdır¹⁰. Bu bölgesel alanlar Kilise'nin yönlendirmesi ve rehberliğinde topluluk (dini) hizmetlerini yerine getirmektedir. Ayrıca, yerel kendi kendine yönetimin gelişmiş biçimine verilecek örnek ortaçağ İngiltere kasaba ve kentleridir. Bu yerleşim alanları Kraliyet tarafından kurulmuştur. Alman “özgür imparatorluk şehirleri” de erken dönem yerel yönetim oluşumları olarak değerlendirilebilir.

Roma İmparatorluğu'nun hüküm sürdüğü Akdeniz ve Avrupa coğrafyasında, istikrarlı dönemlerde bir anlamda dönemin ekonomik alt yapısının belirleyiciliği altında kentler çeşitli işlevlerle örgütlenmiştir. Savunma amaçlı oluşan merkezler, Kilise örgütlenmesi içerisinde var olan merkezler ve doğal olarak ekonomik değişimin olduğu merkezler kent olgusu çerçevesinde değerlendirilebilir. Ancak, Roma İmparatorluğu'nun çözülmesi yerelde, bölgesel düzeyde ve İmparatorluk düzeyindeki yönetim düzeylerinin tamamını sarsmıştır. Genel olarak değerlendirildiğinde, siyasal ve toplumsal kurumlar açısından 9. yüzyıl uygarlığı “antik çağ” uygarlığından kesin bir kopma göstermektedir (Pirenne, 2010: 28). Bu dönemde Akdeniz bölgesi ile Avrupa arasındaki ticaretin ve bir anlamda değişim ekonomisinin tamamen durma noktasına geldiği görülür. Özellikle ticaretin 9. yüzyılda zayıflaması sonucunda, Kilise'nin gücü ve dolayısıyla psikoposluk kentleri güçlenmiş ve toprak sahibi soylular yeni öğeler ile varlıklarını sürdürmüşlerdir (Pirenne, 2010: 39). Değişim ekonomisi yerini tüketim ekonomisine bırakmış, kendi başına ve kendisi için üretim yapan “malikaneler” sistemi belirlemiştir. Kapalı malikane örgütü, ticaretin durmasının bir sonucuydu (Pirenne, 2010: 40-41). Böylece tarım ekonomisine dayalı, toprak sahibi soylu sınıfın temel aktör olduğu, sadece mülk sahipleri ve köylülerin gereksinmesi için üretim yapan feodal bir sistem belirlemiştir (Pirenne, 2010: 46). Bununla birlikte bu dönemde beliren askeri ve yönetim merkezi olan kale-kentler (*borough/burg/borgo*), kendine özgü kurumları olmasa da, Avrupa kentlerinin tarihinde temel bir role sahiptirler (Pirenne, 2010: 60-61).

¹⁰ Pirenne (2010: 18), Kilise'nin dinsel bölgeleri Roma İmparatorluğu'nun yönetim bölgeleri modeline göre düzenlediğini ve her psikoposluk bölgesinin bir “civitas”a (yurttaş topluluğu/eşir devleti) denk düştüğünü belirtmektedir. Böylece Kilise, Roma kentlerinin varlığının korunmasına katkı sağlamıştır.

Merkezi yönetimin zayıflamasının ve yerelleşmenin öncelikle Kilise kentlerine yaradığı söylenebilir. Diğer taraftan ticaretin durmuş olması nedeniyle dini merkez olmayan kentler tamamen etkisiz duruma gelmiştir. Bir anlamda, kentler sivil yönetim rolünü kaybetmiş, ancak dinsel yönetimin merkezleri olarak varlık sürdürmüşlerdir. Bir anlamda “İmparatorluk kenti, papalık kenti” olmuştur. 9. yüzyılda kent yaşamının tamamen durduğu ve psikoposların temel kent otoritesi olduğu belirtilmektedir (Pirenne, 2010: 52-53). Bu kentlerde yönetim modeli şöyledir: Kent yönetiminin başında “Psikopos” vardır. Psikopos, kenti ve bölgesini papazlardan oluşan bir “Kurul”un yardımıyla yönetmiştir. Psikopos, “kolluk yetkilerine, pazar yerlerini denetleme ve vergi toplama yetkilerine” sahiptir. Psikopos, kent yönetiminden ve düzeninden, barış ve kamu yararının sağlanmasından sorumludur (Pirenne, 2010: 54-55).

10. ve 11. yüzyılda Avrupa’da sağlanan göreceli barış ve güvenlik ortamı sayesinde Avrupa’da ticaret yeniden canlanmaya başlamış, yeni ticaret hatları ve merkezleri belirmeye ve beraberinde kentli bir sınıf (burjuva) doğmaya başlamıştır. Yeni ticaret kentleri güneyde Venedik, kuzeyde ise Flaman kıyılarında öne çıkmıştır. Kentler, merkezi bir siyasal otoriteye bağlanmadan hem Avrupa, hem de dünya ölçeğinde ticaret, imalat, finans ve kültür alanlarında büyük ilerlemeler sağlamışlardır (Benevolo, 2006: 23; Pirenne, 2010: 66-68). 11. yüzyıldan başlayarak kentler değişik düzeylerde özerklik kazanmış, 11. ve 14. yüzyıl arasında tasarlanıp geliştirilen kentlerin olağanüstü çeşitliliği ve özgünlüğü bunu göstermektedir (Benevolo, 2006: 30).

12. yüzyılda Fransa ve İspanya kıyılarında ticaret gelişse de, bu ekonomik canlanmada İtalya üstünlüğünü koruyor ve Venedik, Piza, Cenova ve Lombardiya’da büyük zenginlik yaşıyordu. Kentlerin sayısı bu coğrafyada hızlı bir şekilde artıyordu. Ticari hayattaki canlılık bu coğrafyada sanayinin doğmasına yol açmış ve gelişen sanayi tüm eski Roma kentleri¹¹ olan “Bergama, Cremona, Lodi, Verona” gibi kentleri yeniden canlandırmıştır. Ticari hareketlenme İskandinav kıyılarında, Kuzey Avrupa’da, İngiltere’de, Hollanda’da, Normandiya’da, ayrıca ada çevrelerinde ve büyük nehir kıyılarında kentlerin canlanmasına yol açmıştır (Pirenne, 2010: 73-75). Hamburg, Köln ve Mainz gibi birçok Alman şehri bu ticari canlanmanın yaşandığı merkezlerdir. Ekonomik canlanma Batı Avrupa’da antik çağda olduğu gibi toplum düzenini kente yönlendirmiştir. Avrupa, “kentlerden oluşan bir bölge” özelliğini yeniden kazanmıştır. Her ne kadar kentlerin siyasal örgütlenmedeki rolü antik çağdaki kadar güçlü olmasa da, ekonomik gücü hiçbir zaman olmadığı kadar büyüktü (Pirenne, 2010: 80-81).

Ticaret ve ekonomik canlanma kentlerde servet sahibi yeni bir sınıf oluşturmuştur. Bu sınıf, “Kentsoylu” (bujuva) olarak tanımlanmaktadır. Kentsoylu sermaye sahibi tüccar sınıfın içine

¹¹ Bu kentler, “yerel öz yönetim hakkına sahip kasaba” veya kendi yöneticileri ve kendi yasaları olan yerleşim merkezi anlamına gelen “*municipia*” olarak tanımlanmaktadır (Pirenne, 2010: 74).

doğduğu toplumsal yapıda “Soylular” (aristokrasi) ve “Ruhban Sınıf” (Kilise) vardı. Tüccar sınıf da sadece özgür olarak kalmamış kendilerine özgü hukuki güvenceler ile ayrıcalıklar edinmişlerdir (Pirenne, 2010: 98). Bu üç güç merkezi yeni bir güç mücadelesine girmiştir. Ticaret merkezi olan bölgeler ve tüccar sınıfın yerleştiği merkezler “yeni kent” olarak tanımlanmış ve eski kale-kentlerden ayrılmıştır. Bu yeni kentlerde “orta sınıf” gelişmiş, güç kazanmış ve soylu sınıf yavaş yavaş gerileyerek gücünü yitirmiştir. Çoğu kale-kent ya da kasabada yaşayan soylu sınıf, bu eski kale kentler önemini yitirince kırsal bölgelere çekilmiştir. Ruhban sınıfı ise, bu süreçten olumsuz etkilendiği gibi yararlar da sağlamıştır. Kilise arazileri kentsoylulara devredilerek önemli düzeyde kira ya da vergi elde edilmiştir. Ayrıca, nüfusun artışı yeni kilise bölgelerine talep doğurmuştur (Pirenne, 2010: 121-123).

Batı Avrupa kentleri gelinen süreçte örgütsel ve yönetsel açıdan karışık bir görüntü çizmiştir. İki ayrı ekonomik alt yapının ve siyasal, toplumsal, kültürel ve yönetsel üst yapının karşı karşıya olduğu bir dönemdir. Kentsoylu sınıf, öncelikle kişisel özgürlük istiyordu. Bununla birlikte kentsoylular, eski hukuki düzenin (feodal politik sistem) dışında özel mahkeme kurulmasını; kentte güvenliği sağlamak üzere bir ceza yasası oluşturulmasını; ticaret ve sanayi, toprak mülkiyeti ve toprak edinme ile bağdaşmayan düzenlemelerin kaldırılmasını; kamu yararına ilişkin harcamalarda kullanılmak üzere gelirlerine bir vergi toplama sistemi istiyorlardı. Pirenne (2010: 125-127) ve Benevolo’ya (2006:44) göre, sonuç olarak kentsoylu sınıf “genişletilmiş siyasal özerklik” ve yerel öz yönetim istiyordu. 12. Yüzyılda anayasaların temelini oluşturan belediye kurumları böylece gelişmiştir (Pirenne, 2010: 127).

Bazı kasabalarda Psikoposların onayı ile ya da zora başvurularak, “konsül” unvanını taşıyan yöneticiler atandı ve kasabanın yönetimini üstlendi. Yine belirli kentlerde, kent özerkliğinin belli başlı özelliği olan “komün mahkemesi” kurulmuştur. Konsüller, yurttaşlar topluluğunu temsil ediyorlardı. Bu yöneticiler, seçime dayalı olarak, yıllık göreve geliyorlardı. Bu örnek, “belediye demokrasisi”nin ilk örgütlenme biçimi olarak görülmektedir (Benevolo, 2006: 44; Pirenne, 2010: 130). İlk komün örnekleri de bu dönemde yaşanmıştır. Komünlerin merkezi yönetim tarafından tolere edilmesi, merkezi otoritenin feodalizme karşı elde ettiği güçten dolayıdır. Bir anlamda kentsoyluların siyasal güç kazanmaları Feodal Devlet ilkesinin zayıflamasına ve Monarşik Devlet ilkesinin geçerli olmasına imkan sağlamıştır (Pirenne, 2010: 133).

Ortaçağ kentleri, yerel topluluktan oluşan kolektif bir birey, yani bir tüzel kişiliğe sahipti. Tüccar sınıf, lonca (*hanse*) örgütlenmesi deneyiminden esinlenerek, “kent yönetimlerine özerk olma, kendi kararlarını alma, başkanlarını özgürce seçme ve gönüllü olarak görev üstlenme, bütçe sahibi olma ve toplanma yeri” gibi olguları kent yönetimine taşımıştır. Loncalar, kent

özerkliğinin başlatıcısı ve taşıyıcıları olmuşlardır. Orta sınıf, farklı ve ayrıcalıklı bir grup olarak, ticaret ve sanayi ile uğraşan sivil bir gruptan iktidarın tanıdığı “yasal bir gruba” dönüşmüştür. Kent merkezlerinde özerk bir yasal örgütlenme ortaya çıkmıştır (Pirenne, 2010: 134-139). Ortaçağ kentlerinde sadece tüccar sınıfın sahip olduğu özgürlük, zaman içerisinde yasal ve anayasal olarak tüm kentlilerin olmuştur (Pirenne, 2010: 142).

12. yüzyılda belediye başkanları, ticareti denetleme, ölçü ve ağırlık standartlarını belirleme, pazar yerleri ve genel olarak sanayinin yönetimi gibi görev ve sorumlulukları üstlenerek eski yöneticilerin yerini almışlardır. Bu başkanlar, kentlilerin kendi aralarından seçiliyordu. Başkan adayının komün üyesi olması gerekiyordu. Komün aday gösterme ve başkanı belirleme sürecine katılıyordu. Kimi yerlerde komünün önerdiği adaylar arasından derebeyi seçim yapıyor; kimi yerlerde ise doğrudan komün seçim yapıyordu (Pirenne, 2010: 144-149). Bu dönem için başkanın tamamen kent yönetiminden sorumlu olduğu söylenemez.

Kent yönetimi, özel çıkarları temsil eden bir “yüksek konsey”, yürütme organı görevi yapan bir “alt konsey” ve seçimle ya da ender olarak atamayla işbaşına gelen üst düzey sivil görevlilerden oluşuyordu. Ayrıca, kent yönetimini dengeleyen, yurttaşların bir bölümünü temsil eden dernekler ve kurumlar vardı (Benevolo, 2006: 44). Zaman içerisinde kurumsal yapı ve kent yasaları ortaya çıkınca, bu kurullar meclis şeklini almıştır. Kurul başkanı ya da belediye başkanı (*burgomaster*) ilk dönemde yoktur. Belediye başkanları, 13. yüzyıldan itibaren görülmeye başlanmıştır. Başkan, merkezileşme eğilimlerinin arttığı dönemin kurumsal ürünüdür. Komün veya kent yönetiminin temelinde “kurul” yapıları vardır. Kurulun, mali yönetim, ticaret ve sanayi işleri, kamu hizmetleri, kolluk hizmetleri ve sosyal hizmetler alanında görevleri vardır (Pirenne, 2010: 150-151).

Ortaçağ kenti, 12. yüzyılda özetle, kendi coğrafyasında ayrıcalıklı tüzel kişiliği olan, kendine özgü hukuk sistemi olan, yönetim ve hukuk bilimine sahip bir sanayi ve ticaret toplumdur (Pirenne, 2010: 155). Ayrıca, kentin kamusal alanı farklı güç merkezleri arasındaki dengeyi yansıtmaktaydı. Psikoposluk, sivil yönetim, tarikatlar, loncalar ve sosyal sınıflar birlikte kente hizmet veriyorlardı. Büyük kentler, dinsel, siyasal ve daha çok ticaret merkezlerinden oluşuyordu. Bu merkezler aynı sınırlar içerisinde, farklı örgütlenme, semboller ve belirli ölçüde siyasal özerklik ile varlık gösterirlerdi (Benevolo, 2006: 46). “Kent, sınırlı bir alanı kaplıyor ve merkezinde kamu binaları, kiliseler ve belediye binaları yer alıyordu” (Tortop ve diğerleri, 2006: 10-11). Bu kentler çağdaş Avrupa kentinin kökenini işaret etmektedir. Avrupa kentleri, Avrupa uygarlığını belirlemiş ve etkilerini dünya genelinde kentler üzerinde olumlu veya olumsuz şekilde hissettirmeye devam etmektedirler. Kısacası önemli bir birikime sahiptirler (Tortop ve diğerleri, 2006: 11).

Batı Avrupa’da 11.-14. yüzyıllar arasında kent yönetimleri kapitalizmin gelişmesi için uygun bir ortam sağlamıştır. Bu dönemin yerel yönetimleri olan Ortaçağ kent yönetimleri feodal ayrıcalık birimleri olmuşlardır. Avrupa’nın bugünkü yerleşim ağı büyük ölçüde bu resim üzerinde gelişmiştir. Ortaçağ Avrupa kentlerinin büyük bölümü bugün yerel yönetim birimi olarak hizmet vermektedirler. Bu yerel yönetim birimleri derin özerklik tecrübeleri, yerel topluluk ile içiçelikleri ve yerel topluluk için önemleri ile varlıklarını sürdürmüşlerdir (Benevolo, 2006: 78).

Bu dönemin komün yönetimlerinin organlarına bakıldığında, her bölgede ve her komünde değişik modeller görülse de, genelde kentte önde gelen bir kişi “belediye başkanı” olmaktadır. Belediye başkanı, bazı örneklerde Kral tarafından atanırken; bazı örneklerde komün üyeleri tarafından seçilmektedir. Genellikle belediye başkanının yanında “burjuva meclisi” (parlement) olarak adlandırılan, karar organı olan bir meclis vardır (Görmez, 1997: 26).

Fransız komün kentleri, kentsoylular ile kont arasındaki resmi sözleşmeye dayalı olarak yargısal, yönetsel, mali ve bazı örneklerde askeri yetkiler kullanmışlardır. Komün kentinin bu yetkileri, “belediye başkanı” (*Maire*) ve “üyeleri” (*Echevin*) tarafından kullanılmıştır. Başkan ve üyeler, her yıl seçilen görevlilerdir. Komün kent yönetiminin yönetim modeli gelişerek bugünkü Fransız yerel yönetim modeline örneklik etmiştir (Görmez, 1997: 26-27).

14. yüzyılın ortasından 15. yüzyılın ortasına kadar süren büyük ekonomik durgunluk Avrupa’da kentlerdeki canlanmayı durdurmuştur. Bu dönemde, salgın hastalıklar ile bazı kentler önemli nüfus kaybetmiş, yapılaşma durmuş, ücretler ve fiyatlar artmış; ancak, diğer taraftan teknolojik ilerleme devam etmiş ve çok sayıda önemli buluş olmuştur. Ekonomik sıkıntılar sosyal çatışmaları doğurmuş ve alt sınıf ayaklanmaları olmuştur. İktidar grupları bu sürece sivil özgürlükleri sınırlayarak tepki göstermişler ve kentler vesayet altına alınmıştır (Benevolo, 2006: 79-80).

Avrupa 15. yüzyılın ortasından itibaren dünyaya açılmış ve kolonileştirme süreci başlamıştır. Kolonileştirme süreci dış dünya kaynaklarından yararlanmayı ve yeniden ekonomik canlanmayı Avrupa kentlerine taşımıştır. Ancak, artık bir merkezileşme süreci ve kentlerin bu süreçte yeni rollerine bürünmesi dönemine geçilmiştir (Benevolo, 2006: 113). Kentlerin güçlenmesi 16. yüzyıldan itibaren ulus-devletlerin gelişmesi ile kesintiye uğramıştır. Bu zamana kadar kurulan ve gelişen komünler 16. yüzyıldan sonra işlevlerini kaybetmişlerdir. Merkezi devletin güçlenmesi ile komün yönetimleri devletin ayrılmaz bir parçası yapısına dönüştürülmüştür (Görmez, 1997: 12). İlerleyen dönemlerde merkezi devlet tamamen egemenliği elinde topladığında komün geleneğini tarihsel bağlamından koparmış ve yok etmiştir (Görmez, 1997: 27).

Ulus devlet olgusunun gelişmesi merkezi yönetimlerin güçlenmesini sağlamıştır. Bu süreçte yavaş yavaş kent yönetimlerinin ayrıcalıklarını yitirdikleri söylenebilir. 17. ve 18. Yüzyıllarda İngiltere ve Fransa’da, burjuva sınıfının geniş halk kitlelerinin desteğini alarak “burjuva demokratik devrimleri” (bakınız: Moore, 2003) gerçekleştirmeleriyle “orta çağ kentleri” evresi sona ermiştir. Artık ulus devlet içerisinde, merkezi yönetimin belirlediği yasal düzenlemere tabi olarak, merkezi yönetimin tamamlayıcısı rolüyle “çağdaş yerel yönetim kurumu”nun oluşumu sürecine girilmiştir.

Burjuva demokratik devrimlerinden sonra, oy hakkı olmayan halk kitlelerinin ayaklanması ve kent merkezlerinde yönetimi ele geçirmeleri ile “komün deneyimi” yaşanmıştır. 1789 Fransız İhtilali ile birlikte “Paris Komünü” doğmuş ve ihtilal ile birlikte son bulmuştur. Benzer bir girişim 1871 yılında yine Paris’te yaşanmış, ancak merkezi yönetimin sert bir tepkisi ile bastırılmıştır. Komün girişimleri merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere şüphe ile yaklaşmasına, onları sınırlandırmalarına ve sadece “mülk sahiplerinin ve vergi mükelleflerinin” yerel meclislerde görev almalarına izin vermelerine yol açmıştır. Birçok Avrupa ülkesinde doğrudan seçimle göreve gelen belediye başkanı uygulamasına geç geçilmesinin sebepleri bu tür kaygılardır (Tortop ve diğerleri, 2006: 13).

Burada Fransa’da yaşanan komün deneyimine ayrıntılı değinmek, çağdaş yerel yönetim kurumu ve modellerine giden süreçteki dinamikleri açıklamakta yararlı olacaktır. 1789 Fransız Devrimi ile Paris kentinde başlayan komün hareketi kısa zamanda Fransa’nın tamamına yayılmıştır. 1794 yılında son bulan komün deneyimi, çağdaş yerel yönetim kurumunun ötesinde bir modeldir. Komün yönetiminde “doğrudan demokrasi” yöntemlerinin uygulandığı söylenebilir. Komün yönetimi, yönetimi altındaki alanda temel hizmetlerin sağlanması, güvenliğin sağlanması, ekonomik etkinliğin sürdürülmesi gibi konularda kararlar alabiliyordu. Bugün düşünülmeyecek ölçüde merkezden özerk bir yönetim biçimi vardır. Komünler, askeri, yargısal ve yönetsel özerkliğe sahip yönetim düzeyleriydi (Tortop ve diğerleri, 2006: 13-14).

Merkezileşme sürecinde yerel yönetimlerin devletin ayrılmaz bir parçası olarak görülmesi ile komün yönetimleri sınırlandırılmaya, sistem içine alınmaya ve ortadan kaldırılmaya başlanmıştır. Komün deneyimi, her ne kadar bugünkü yerel yönetim yorumlamasından ötede bir özerkliğe sahipse de, yerel yönetimler konusundaki yeni düzenlemeler için olumlu katkısı olmuştur (Tortop ve diğerleri, 2006: 13-15).

İngiltere’de ise benzer şekilde işçi hareketlerinin oluşturduğu tehditin zayıflamasının ardından yerel yönetimler yeniden düzenlenmiş ve kurumlaşma sürecine sokulmuşlardır. Böylece yerel yönetimler, dönemin kapitalist üretim ilişkilerine uygun şekilde, yukarıdan aşağıya doğru ve

zaman içerisinde elde ettikleri ayrıcalıklar kısıtlanarak yeniden düzenlenmişlerdir (Tortop ve diğerleri, 2006: 14). Ancak unutulmamalıdırki, bir sivil toplum ürünü olarak komünlerin kökleri 11. yüzyıla kadar geriye gitmektedir. Avrupa yerel yönetim sistemlerinin temelinde bu tarihsel olgunun önemli bir katkısı vardır (Tortop ve diğerleri, 2006: 15).

1.1.2.Almanya’da Kent Yönetimleri ve Modern Devlete Giden Süreç

Almanya’nın tarihi konusu tarihçiler arasında tartışmalıdır. Bazı tarihçiler, bunu geniş bir şekilde Avrupa tarihi ile birlikte yorumlarken; bazıları 800 yılında Charlemagne’ın batıda bir Roma imparatorluğunu tekrar kurmasıyla başlatırlar. Bazı tarihçiler ise, Alman tarihinin gerçek başlangıcının I. Konrad’ın ilk Alman olarak seçilmesine bağlarlar. Ortaçağda Almanya’yı belirli bir coğrafi sınırlar içerisinde ifade etmek de zordur. Bu dönem için çok sayıda Alman ülkesinden bahsedilebilir. Almanya, modern Avrupa devletleri arasında ismini konuşulan dilden alan tek devlettir. Bu kendine özgü ve karmaşık siyasi tarih çok zengin bir yönetsel birikim doğurmuştur (Gunlicks, 2003: 7; Fulbrook, 2011: 24-27). Alman kentleri de aynı çeşitliliği göstermektedir; ancak Batı Avrupa tarihi içerisinde ortak yönler daha fazladır.

Gelişme çizgilerinin farklılaşması son iki yüzyılın ürünü değildir. Tarihsel süreçte merkezi devletin güçlendiği ve yereli kontrol ettiği dönemler ile merkezi yönetimin zayıfladığı ve yerel güçlerin (feodal beylerin) geliştiği bir döngü 13. yüzyıldan başlayarak süregelmiştir (Moore, 2003: 533-536). Konu kentler ve bunun Almanya’daki görünümü olunca 12. ve 13. yüzyıl yine öne çıkmaktadır. Özellikle ortaçağın sonlarına gelindiğinde kentli ve burjuva bir toplum biçimi güçlenmiştir (Fulbrook, 2011: 35; Moore, 2003: 537). 12. yüzyılda Batı Avrupa’da ticarete dayanan kentleşme ve kentlerin canlanması Alman kentlerinde de görülmüştür. Günümüzdeki büyük Alman ticaret kentlerinin geçmişi bu döneme kadar uzanmaktadır. Hamburg, Köln, Bremen, Mainz vb. kentler 12. yüzyılda öne çıkan kentler arasındadır. Alman kentleri (Hansa kentleri), bu dönemlerde Kuzey Denizi’nde ve Baltık Denizi’nde ticari üstünlüğü ellerine geçirmişlerdir (Pirenne, 2010: 81).

13. yüzyıl boyunca kentlerin sayısı, büyüklükleri ve konumları önemli derecede artmıştır. Bu dönemin ortalarında küçük ölçekli ve kendi kendini yönetebilir durumda olan üç bin kentten bahsedilmektedir. Bunlar arasında Roma kentleri, prens malikaneleri, derebeylik idare merkezleri, ticaret ve üretim merkezleri vardır. Almanya’nın doğusuna göre güney ve batı bölgelerinde daha yoğun bir kentleşme gerçekleşmiştir. Buradaki kentlerin temel özellikleri,

“kent surları ve istihkamları, bir kale, kiliseler, görkemli bir belediye binası, lonca binaları, ketli (*burgher*) evleri” şeklindedir. Ortaçağın sonları Alman “*Burger*”inin (kentinin) altınçağı olmuştur (Fulbrook, 2011: 35; Moore, 2003: 537). Alman ortaçağ şehirlerinin sloganı olan “Kent havası insanı özgürleştirir” (*Stadtluft macht frei*) sözü bu döneme aittir (Wollmann, 2006: 1419-1421).

Alman siyasal-yönetimsel sistemi tarihsel olarak merkezileşmemiş bir yapıya sahiptir. Bu yapının sonucu olarak kent yönetimleri çeşitli biçimlerde özerkliğe sahiptirler. *Landesstädte* olarak adlandırılan bölgesel din dışı veya dini otoriteye bağlı kentler bir tarafta; diğer tarafta, *Reichsstädte* olarak adlandırılan imparator dışında kimseye bağlı olmayan “özgür imparatorluk şehirleri” vardır. Alman kentleri, merkezi otoriyete karşı özerklikleri olan, kendi kendini yöneten iktidar parçaları durumundaydılar. Bu kentler, genellikle birlikler ve müttefiklikler halinde örgütlenmişlerdir. Bunlara örnek, 1254 yılındaki “Ren Birliği” ve 1376 yılındaki “Schwaben Birliği” verilebilir. Kent birlikleri siyasal işlevler üstlenip devletleşme örneği de göstermişlerdir. İsviçre örneği, Habsburg egemenliğinden çıkıp 1648 yılında, “kenli ve çiftçi kantonların” bir araya gelip bir konfederasyon devlet olarak gelişmiştir. Ekonomik amaçlı kentler arası işbirliğine ise, kuzeydeki Alman kentlerinin Lubek önderliğinde kurduğu “Hanse Birliği” (Hamburg ve Bremen) verilebilir (Fulbrook, 2011: 35-36; Keleş, 2006: 34).

Kent yönetimine bakıldığında, eşitlikçi bir yapıdan uzak, birkaç seçkin ve servet sahibi ailenin yönetime hakim olduğu görülür. Alman kentli (*burgher*) algılaması, İngiliz örneğinden farklıydı. Toplumsal kast ve mülk ayrımı 19. yüzyıldaki sanayileşme dönemine kadar varlığını korumuştur (Fulbrook, 2011: 36).

Habsburg İmparatorluğu’nun ilk dönemlerinde kısmen merkezileşme görülmüştür. Ancak, 14. yüzyılın sonu ve 15. yüzyılın başından itibaren prenslerin bölgesel iktidarlara güçlenmiştir. 15. yüzyıl ve 16. yüzyılda etkili olan “malikane sistemi” kent yaşamının gelişmesini engellemiştir (Moore, 2003: 505).

15. yüzyılın sonunda İmparatorlukta iki katmanlı bir yapı oluşmuştur. Birinci düzey, “İmparator, prensler, Kilise yöneticileri, bağımsız şövalyeler, imparatorluk şehirleri temsilcileri”nin katıldığı ve imparatorluk sorunlarının-siyasalarının görüşüldüğü “*Reichstage*” (imparatorluk meclisi) ile yapısal olarak somutlaşan federal düzeydir. İkinci düzey, yerel bölgelerde prenslerin, yörenin önde gelenleri ile bulunduğu “*Ständestaat*” (bölge meclisleri)’larda gerçekleştirilen ortaklaşa yönetim biçimidir. Kentlerde ise, genellikle kentin önde gelen tüccarları ve diğer güç sahiplerinin toplandığı oligarşik nitelikli “kent meclisleri” yönetimi sağlamaktadır (Fulbrook, 2011: 39-40). Genel olarak Alman siyasal sistemi ve

özellikle kent yönetiminin “meclis” geleneğine dayalı olduğu görülmektedir. Merkezi yönetimin sınırlandığı ve seçimle göreve gelme uygulamasının başlaması bu döneme denk gelir (Gunlicks, 2003: 10-13).

Held’in (Pierson, 2000: 71) tipolojisinde yer alan 14. ve 16. yüzyıllar arasındaki “Zümreler Düzeni”nin (*Ständestaat*) (bakınız: Poggi, 2005: 74-77) 18. yüzyıl sonrasında gelişen modern devlet olgusu içerisinde kurumsallaşan merkez ve yerel yönetimler ilişkisini, yerel yönetimlerin organlarının çalışma ilişkisini ve yerel yönetimlerin özerkliğini etkilediği tartışılmazdır. Şu gerçekler, *Ständestaat*’ın kurumsal işleyişi, ilişkileri ve yapılanması Alman şehir meclislerinin temelini atmıştır (bakınız: Poggi, 2005: 82). Bu düzende siyaset emir vermek ve emirleri zorla uygulamak yerine istişare süreçlerine dayanıyordu. Böylece modern devlet oluşumu sürecinde yerel düzeyde iç siyasal ilişkilerde tartışmaya ve müzakereye dayalı hava belirmeye başlamıştır (Poggi, 2005: 71-76).

16. yüzyıl sonlarında ve 17. yüzyılın başlarında hem Alman iç savaşının (Otuz Yıl Savaşı) hem de ticaretin Atlantik’e yönelmesinin sonucu olarak bazı Alman kentleri zayıflamış, nüfusu azalmış ve ekonomik canlılığını yitirmiştir. Ancak, bazı Alman kentleri (Hamburg gibi) de yükselmeye başlamıştır. Bu dönem Almanya’nın Batı’da gelişen ekonomik sistem ve siyasal-yönetimsel gelişmelerden kısmen kopmasına yol açmıştır. Alman siyasetinin bölgesel parçalanmışlığı netleşmiş, Kutsal Roma İmparatorluğu’nun merkezdeki yerini kaybettiği yeni bir evreye girilmiştir. Bölgesel soylu sınıflar kentlerin zararına olacak şekilde güç kazanmışlardır. Kentlerin özerkliği ve özyönetimi 17. yüzyıl sonlarında bölgesel merkezi hükümdarlar tarafından kolayca azaltılmıştır. Bazı kentler ticaret ve sanayi merkezi olmak yerine, prenslerin yönetim ve idare merkezi olmaya başlamışlardır. Almanya, kentli sınıfın değil, küçük ve orta büyüklükteki prensliklerin, saray soylularının ve bürokrasinin Almanyası olacaktı (Fulbrook, 2011: 74-78).

Hohenzollern Hanedanı yönetimi altındaki Prusya’da mutlakiyetçi bir yönetim güçlü ve istikrarlı bir şekilde kurulmuştur. 17. yüzyılın sonunda özerklikleri kaldırılan kentler, hükümdarın atadığı ve ona karşı sorumlu olan resmi görevliler birimi haline helmişlerdir (Fulbrook, 2011: 85; Moore, 2003: 505-507). Ancak, diğer Alman bölgelerinde daha farklı ve çeşitli bir kent yönetimi yapısı devam etmiştir. Batı bölgelerinde sayı olarak daha çok kent ve daha zengin kentler vardır. Hamburg gibi özgür kentlerde, kentsoylu sınıf oligarşik yönetimini “Senato” eliyle sürdürüyordu. Senato, kent hizmetlerini yurttaşlar (*Bürgerschaft*) ve Kent Dernekleri ile birlikte yürütüyordu. Kent yönetiminde genellikle küçük bir seçkinler grubu hakimdir. Eyaletlere göre hükümdar iradesi ile seçkinler arasındaki güç dengesi temsile dayalı “kurul” yapılarının belirleyiciliği değişiyordu (Fulbrook, 2011: 90).

1648 Vestefalya Antlaşması bir anayasal metin niteliğindedir ve prensliklere özerklik (*Landeshoheit*) tanımıştır. 18. yüzyılın sonunda dört tür yönetsel birim oluşmuştur: “1. Kiliseye bağlı yönetimler; 2. Seküler Prenslikler; 3. İmparatorluk Kentleri ve Kasabaları; 4. İmparatorluk Şovalyelikleri ve Kontlukları” (Gunlicks, 2003: 14-16). Almanya’daki belediye yönetimlerinin ilk örnekleri bu özgür imparatorluk kentlerinde oluşagelmıştır (Harris ve diğerleri, 1930: 209).

1792 yılında Fransız orduları Alman topraklarını işgal etmiş, Ren Nehri’nin batısındaki tüm Alman toprakları 1814 yılına kadar Fransız yönetimine geçmiştir. Böylece bu coğrafyadaki küçük siyasal birimlerin büyük bölümü ortadan kaldırılmış ve özgür kentlerin tamamı bölgesel hükümdarlara tabi kılınmıştır. Bu savaşlar Alman siyasal haritasını biçimlendirmiş, Land yönetimlerinin sınırları bu dönemlerdeki savaşlar sonrası yapılan anlaşmalara göre belirlemiştir. Parçalı siyasal yapıda oluşan birlik olan *Rheinbund*’un 16 devlet ile kurulmuştur. Rheinbund oluşumunun sonuçlarına bakıldığında Land gibi özerk yönetim birimlerinin, İmparatorluk’tan bağımsız “federasyon” benzeri yapılar oluşturma eğilimine girdiği görülür. Napolyon’un 1813 yılında Avusturya, Prusya ve Rusya ordularına yenilmesi üzerine 1815 yılında düzenlenen Viyana Kongresi ardından Alman Konfederasyonu (*Deutscher Bund*) kurulmuştur. Konfederasyonu oluşturan 38 devletten 4’ü özgür şehir statüsündedir (Fulbrook, 2011: 103-108; Gunlicks, 2003: 19-20).

Prusyalı devlet adamı Von Stein’in (1757-1831) hazırlanmasına öncülük ettiği Prusya Kentler Şartı’nın (1808) bu dönemde ortaya çıkmış olması anlamlıdır. Bu şart, çağdaş yerel yönetimlerin temel ilkelerini içerisinde barındırmıştır. Prusya Kentler Şartı, “belediyelerin idari ve mali özerlik sahibi olması, karar ve yürütme organlarının farklılaştırılması, yurttaşların yönetime katılma olanaklarının artırılması, devletin yerel yönetimler üzerinde sadece hukukilik denetimi yapabilmesi” gibi temel ilkeleri düzenlemiştir (Keleş, 2006: 46-47). Haschke’ye (1998: 4) göre, belediyeler çok eski yüzyıllardan beri, devlet örgütlenmesinin ülke genelinde yayılmasından önce, kendine özgü örgütsel yapısıyla var olmuştur. Çoğu belediye yönetimi kendi tarihlerini çok eski zamanlara dayandırsa da, Almanya’da yerel özerkliğin kökleri 1808 tarihli Prusya Kentler Şartı’na dayanmaktadır (Harris ve diğerleri, 1930: 210).

Almanya, 1815 Viyana Kongresi’nden I. Dünya Savaşı’nın sonuna, Alman İmparatorluğu’nun 1918 yılında çöküşüne kadar geçen süreçte bir tarım toplumundan gelişmekte olan bir sanayi kapitalizmi merkezine dönüşmüştür (Fulbrook, 2011: 109). I. Dünya Savaşı öncesinde Almanya’nın yükselişi “Alman usulü devletçilik” ile gerçekleşmiştir (bakınız: Keyder, 2003: 12-13).

1834 yılında Prusya-Alman gümrük birliği kurulmuştur. Mart 1849 Anayasası federal bir devlet oluşturmuştur; federal devletin sınırlı görevleri varken, Land yönetimlerinin güçleri devam etmiştir. Land yönetimleri yürütmeyi kendi bürokrasileri ile üstlenmişlerdir. Federal yönetim sadece danışma düzeyinde yürütmeye karışmaktadır (Gunlicks, 2003: 20-23). Bugünkü Alman federal sisteminin tam olarak bir yansıması bu dönemde belirginleşmiştir. Bu dönemde kurulan birlikler, konfederal ve federal yapılar FAC'nin anayasal siyasal-yönetmel yapıasına şekil vermiştir. Bu dönemde belediyelerin yönetmel özerklikleri garanti edilmiştir. Eyaletler ve belediyelerin yürütme güçleri arasında bağlantı kurulmuş ve hiyerarşinin parçaları oluşmuştur. Eyaletler komut verme ve yönetmel eylemleri kontrol etme hakkını saklı tutmuştur (Benz ve Meincke, 2006: 60).

1870 yılında Şansölye Bismarck Fransa'yı savaşta yenerek 4 Güney Alman Land yönetimini topraklarına katmıştır. Böylece II. Alman İmparatorluğu (*Kaiserreich, Hohenzollern Reich, Bismarck Reich*) Ocak 1871 tarihinde kurulmuştur. İlk kez Berlin Alman başkenti olmuştur (Gunlicks, 2003: 25-26). Federal sistem, iki meclisli yapı (*Bundesrat* ve *Reichstag*) ve Land yönetimlerinin önemi varlığını korumuştur. İmparatorluğun anayasal düzeni bazı çalkantılara rağmen istikrarlı bir şekilde sürmüştür. En önemli sarsıcı ve yıkıcı gelişme I. Dünya Savaşı olmuştur. Savaştan sonra, Ekim 1918'de yapılan anayasal düzenlemeler ile sistem "demokratik parlamenter sistem"e yaklaştırılmıştır. 1919 yılında Weimar Cumhuriyeti kurulmuştur. Yeni Cumhuriyet de bir federasyondur (Gunlicks, 2003: 29).

1.1.3.Osmanlı İmparatorluğu'nda Klasik Kent Yönetimi

Doğu toplumlarının kent geleneğinin veya kültürünün olmadığını iddia etmek imkansızdır. Hatta bu medeniyetlerde gelişen kentler çok büyük alanlarda çok büyük kitlelere ev sahipliği yapmıştır. Ancak, doğu toplumlarındaki ve dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğu'ndaki kentler yerel topluluğa ve bireylere bağlı değildir. Bu kentler, hiyerarşik bir biçimde yüksek bir merkezi otoritenin (Sultan, Padişah, Şah, Çar, İmparator gibi) kontrolü altındaydı. Batı Avrupa ile karşılaştırılınca, kent ve yerel topluluk iç içe geçmiş değildi; kent, ayrı bir hukuki, siyasi, yönetmel varlık olarak yurttaşlar (tebaa) ile devlet arasında yoktur. Kısacası, devlet ile yurttaşlar arasındaki boşluk "özerk ve yetkili bir yönetim" ile doldurulmamıştır (Benevolo, 2006: 196).

Cezar'a (2005: 302-303) göre, Anadolu Türk kentlerinin kendine özgü gelişme evresinde Avrupa'da da kentler yeni bir gelişme sürecine girmişlerdi. Doğu ve Batı kentlerinin

gelişmesinde birbirinden farklı sistemler belirleyici olmuştur. Avrupa’da kentler, sorunlarını kentin içinden doğan örgütler eliyle çözmeye yoluna girerken; Doğu’da kentlerin kendi örgütlenmesi olmayıp, devletin genel yönetim ve hukuk sistemi içerisinde merkezi otoritenin belirleyiciliği altındaydılar. Yani Batı’da 12. yüzyılda belediye örgütlenmesi gelişirken, Türk kentlerinde belediye örgütlenmesi ancak 19. yüzyılın ikinci yarısında gelişme imkanı bulmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu’nda, çağdaş yerel yönetim kurumunun ilk örneklerinin kurulmaya başlandığı Tanzimat dönemi öncesinde, kentlerde veya kırsal alandaki yerleşim yerlerinde yerel topluluğa hizmet sunan yönetsel birimler-makamlar ve sivil toplum örgütleri¹² vardır. Özellikle *Kadılık* kurumu ve Naib, Loncalar ve Vakıflar, mahalle örgütlenmesi yerel yönetimlerin ortaya çıkmasından önce temel yerel yönetim hizmetlerini sunmaktaydı. Tanzimat öncesinde Osmanlı idaresinde bir anlamda kentlere anlam kazandıran, belediye hizmetlerinin yürütülmesinde en önemli kurum “Kadılık” kurumudur. Osmanlı yönetim sisteminde Kadı yargıçtır ve yargılama işleri Kadının bulunduğu şehir merkezi “Kaza”¹³da yapılırdı. “Kadı sadece şehrin değil civarındaki köy ve nahiyelerin de mülki amiri ve yargıcı idi, sözü edilen alan onun kaza dairesiydi.” (Ortaylı, 2000: 12).

Kadı, mülki amir ve yargıç olmakla birlikte, şehir yönetiminin ve kolluk işlerinin sorumlusu, vakıfların denetçisi, şehrin narh, fiyat tespiti, vergilerin konması ve toplanmasında sorumlu, mali görevlerin, ekonomi ve sosyal yaşantının sorumlusuydu ve bu alanların bütünüyle ilgili geniş yetkilere sahipti (Çadırcı, 1997: 79; Ortaylı, 2000: 12; Yolalıcı, 2002: 739). Kadının geniş yetki alanı içerisinde tüm görevleri tek başına yerine getirmesi çok zordur. Osmanlı yönetim geleneğinde “hisbe” (ihtisap) müessesesi çerçevesinde atanan ve kadıya bağlı olan “*Muhtesip*”¹⁴, kadının belediye hizmetlerini yerine getirirdi (Bilgiç, 2002: 347-348). Osmanlı yönetim sisteminde, belediye hizmetleri, mülki ve askeri hizmetler birbirinden ayrılmamış ve bir bütün olarak kurumsallaştırılmıştır. Kadının bu sistem içerisindeki belediye görevleri ise, “şehrin temizliğinin sağlanması, ticaretin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi, esnafın kontrolü, çarşı ve pazarın denetimi, malların fiyatlarının belirlenmesi (narh), kent imar düzeninin sağlanması” şeklindedir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 2; Şentop, 2005: 344-347).

¹² Türk-İslam ve Anadolu medeniyetinde yerel hizmetler geleneksel olarak “lonca, vakıf ve mahalle” kurumları aracılığıyla sunulmuştur. Vakıflar, sağlık, kültür ve diğer sosyal hizmet alanlarında; loncalar, yerelde sunulan mal ve hizmetlerin denetimi ve tüketicinin korunmasında; mahalleler ise, sosyal dayanışmayı ve fiziki güvenliğini sağlama gibi konularda önemli işlevler üstlenmişlerdir (Göymen, 1983: 2839-2840).

¹³ “Devrinin deyimiyle “Ehl-i şer” denilen kadı ve mahkeme görevlilerinin yerleştikleri görev yaptıkları mahkemenin kurulduğu yer “Kaza” diye adlandırılmaktadır. İdari bir birim olmaktan çok, yargı merkezi olan şehirlerin bütünü eyalet merkezi, sancak merkezi olmaları yanısıra “Kaza” diye adlandırılmalarının nedeni budur. ...Tanzimat’tan sonra “Kaza” sancaktan sonra gelen idari birim adı olmuş, günümüze kadar bu niteliğini korumuştur. Bu durumu göz önünde tutmalı, adli bir birim olan “Kaza” ile, sonradan oluşturulan idari kazayı birbirine karıştırmamalıyız” (Çadırcı, 1997: 79).

¹⁴ “Muhtesip olarak atanacak kişilerde, Müslüman, tam ehliyetli, erkek, adil, muktedir, ilim ve erdemli olmak gibi şartlar aranmaktadır” (Bilgiç, 2002: 347).

İstanbul örneğinde şehir dört kazadan oluşuyordu ve en üst düzeyde Dersaadet kadısı vardı. Dersaadet kadısı doğrudan Bab-ı Ali ile iletişim kurabildiği gibi, şehrin hem yargııcı, hem valisi hem de belediye başkanıydı (Eryılmaz, 2002: 731). İnalçık (2005: 177-181), kadının kent topluluğunun “bağımsız bir temsilcisi”; diğer atanmış memurlardan farklı olduğunu; şehir topluluğunun başkanı olarak, tüm temsili yetkilere sahip olduğunu belirtmiştir. Kadı, doğrudan Sultan’ın huzuruna çıkabilmekte ve diğer yöneticilere göre özerk statüsü vardı. Ancak, son derece merkeziyetçi bir devlet sistemi içerisinde yerel kent topluluğu ve siyasi hayattaki liderlik rolünün fazla abartılmaması gerektiği kaydı düşülmüştür.

Kadınların görev yaptıkları kaza merkezinde, belediye işlerinin veya diğer görevlerin yönetildiği, kurumsallaşmayı temsil eden bir yapı yoktu. Kadı veya yardımcıları yerel topluluk tarafından seçilmediği gibi, belirli bir kurumsal çerçevede yerel topluluğun temsilcilerinin yönetime katılması veya yönetimi denetlemesi de söz konusu değildi (Ortaylı, 2000: 14-15). Aynı şekilde, bir hizmetler bütünü yoktur ve yerel kamusal hizmetler bir kurallar bütününe oturtulmamıştır. Kısacası, modern belediye örgütlenmesinin tersine bir durum vardı (Ortaylı, 2000: 128). Modern anlamda yerel yönetimler niteliğindeki kurumlar ve belediyeler Tanzimat döneminden önce söz konusu değildir (Yolalıcı, 2002: 739). Modern belediye örgütü öncesinde bazı yerel nitelikteki hizmetler (çarşı ve meydanların temizliği, itfaiye vb.) de yerel topluluk ve bazı guruplarca sunulmuştur (Yolalıcı, 2002: 739). Tanzimat devri öncesinde Osmanlı kentlerinde, Batı’lı anlamda yerel yönetimin temelini oluşturan yerel meclislerin de olmadığı düşünüldüğünde, çağdaş anlamda yerel yönetimin ilk formlarına rastlanmamaktadır.

Selçuklu ve Osmanlı dönemleri Türk kent yönetimi geleneğinde planlı, belediye örgütlenmesine dayalı ve yerel topluluk ile bütünleşmiş bir anlayış olmadığı için, kentlerin gelişmesi toplumsal dinamiğin doğal akışına göre şekillenmiştir (Cezar, 2005: 305). Kent yönetimindeki örgütlenme boşluğunu bir ölçüde “vakıflar” doldurmuştur. Devlet, vakıflar aracılığıyla yerel kamusal hizmetleri sunma düzenini kabul etmiştir. Vakıflar, “cami, mescid, medrese, hastahane” gibi yapılar inşa etmiş; bunlara gelir sağlayan “han, hamam, dükkan, bedesten” gibi yapıları işletmiş ve yaşatmıştır. Vakıflar, Türk kent hayatında önemli sosyal ve kültürel işlevler üstlenmişlerdir. Vakıflar, özerk kuruluşlardır ve düzenli işlerlik gösterdikleri dönemde belediye örgütlenmesine ihtiyaç duyulmamıştır (Cezar, 2005: 306). Cansever’e (2005: 310) göre, bu özellik İslam kentlerine özgünlük ve aslında üstünlük sağlamaktadır. Kendine özgü ve refah içerisindeki İslam kentlerinin 19. yüzyılda Batı’dan transfer edilen “gösterişçi ve merkeziyetçi” yönetim felsefesi ile zedelenmeye başladığını belirtmiştir.

Tanzimat döneminden önce istisnai olarak bazı Balkan kentleri (Ör: Atina, Selanik gibi) ve Ege adalarında (Sakız, Rodos ve Kıbrıs), ticaretin yoğunlaşması ve ortaya çıkardığı sosyal-ekonomik

dönüşümle belirli bir düzeyde yerel yönetim geleneğine sahip olmuşlardır. Bu coğrafyada teşkilatlı bir Kilise örgütlenmesinin veya kurumsal kültürünün olması, merkezi yönetim denetiminin zayıf olması, ticaretle zenginleşen yerel aktörlerin kent yönetiminde etkin olmaları gibi faktörler Batı Avrupa'daki gibi bir kent yönetimi olgusunun doğmasına yol açmıştır. Bu kent yönetimi tecrübesi, yerel meclise dayalı, müzakere kültürü ve yönetime katılma, yönetimi denetleme ve merkezi yönetime karşı özerklik elde etme gibi yerel yönetim ilkelerini geliştirmiştir. 18. yüzyıldaki bu örnekler Osmanlı bürokrasinin 19. yüzyıldaki yerel yönetim girişimlerine model olmuştur (Yolalıcı, 2002: 739).

Çağdaş yerel yönetimler, sadece bir idari örgütlenme içerisindeki yönetim düzeyini ifade etmemektedir. Bundan daha önemlisi, yerel topluluğun temsilcileri eliyle belirli bir siyasal katılma bilincine kavuşması, yerel yönetimin merkeze karşı belirli özerklik alanının olması, merkezi yönetimin bu özerkliği tanıması çağdaş yerel yönetim kurumunun belirleyici yönleridir. Osmanlı İmparatorluğu'nda burada özetlenen özelliklere sahip çağdaş yerel yönetimlerin temeli Tanzimat reformlarıyla atılmıştır (Ortaylı, 2000: 13-15; Yolalıcı, 2002: 739).

Osmanlı İmparatorluğu ve Batı Avrupa arasındaki çağdaş yerel yönetimlerin gelişimi konusundaki fark, kentlerin gelişim sürecindeki ekonomik, sosyal ve siyasal dinamiklerin farklı olmasına ve aynı zamanda yönetsel kültür farklılıklarına dayanmaktadır. Ortadoğu'daki kentlerde yönetim, asayiş sağlamaya, üretimi kontrol etmek ve vergi toplamak üzere kurumsallaşmıştır. Batı Avrupa'nın kentlerinin geçmişinde ve geleneğinde ise “özerk cemaat kültürü” ve “hemşehrilik anlayışı” vardır. Aslında bu tür özellikler kabile demokrasisinin olduğu, cemaat toplumu olan, iktisadi açıdan ve kentsel gelişim açısından geri kalmış Batı Avrupa'ya özgüdür. İtalyan ticaret kentlerinde ise, tüccar sınıfın kontrol ettiği oligarşik yapı bir kent yönetimi vardır. Buralardaki kentlerde de alt sınıfların kent yönetimine demokratik katılımından bahsedilemez. Benzer bir kent yönetimi Ortaçağ'da Kuzey Alman Hansa kentleri için de söylenebilir. Ortadoğu toplumlarında belediye yönetimi geleneği genel olarak zayıftır. Belediye yönetimi konusundaki zayıflık, ağırlıklı olarak yerel topluluğun yönetime katılımı konusundadır. Bu toplumlarda da önemli bir kent yönetimi ve hizmetleri geleneği vardır (Ortaylı, 2000: 120).

“...Kent varlığı ve kent yönetiminin parlak örnekleri ve zengin geleneği kuşkusuz Doğu Akdeniz'e özgüdür: ancak uygarlığa miladi 8.-9. yüzyıllarda adım atmaya başlayan Kuzey-Batı Avrupa toplumlarının yerel yönetim geleneği de Şark dünyasında yoktur. Hatta bu gelenek o derecede Batı Avrupa'ya özgüdür ki: Yunan-Roma kent demokrasisi, çağdaş siyasal kültürümüzün başlangıcı olarak görülse bile: çağdaş yerel yönetim ile uzun boylu ve temelden bir ilintisi olmadığını kabul etmeliyiz. Çünkü yerel yönetim ancak mali yönden güçlü olmayan bir merkezi otoriteye karşı, hemşehrilerin mali-idari alanda tüzel kişilik kazandırdıkları bir yönetimin varlığıyla söz konusudur. ...Şehirlerin veya kırsal toplulukların idari-mali konularda özerk hareket etmeleri ve yönetim organlarını yerel

topluluğun oluşturması gibi bir olgu: birçok ülkenin tarihinde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda da ancak yakın zamanlarda başlamıştır. ...yerel yönetimin asli unsuru sadece Ahiler gibi bazı birliklerin veya esnaf gruplarının varlığı ile değil, fakat hemşehrilerin mali-iktisadi güçlerini yönetimde de kurumsallaştırmaları ile oluşur. Yerel yönetimde, devamlılık ve hukuki bir kişilik kazanmak, yani kurumsallaşmak söz konusudur. Böyle bir idari-hukuki sürecin ise Osmanlı kentleri veya kırsal alandaki topluluklar için uzun zaman söz konusu olmadığı açıktır'' (Ortaylı, 2000: 120-122).

Sanayileşmiş Batı demokrasilerine ile karşılaştırıldığında, gelişmekte olan veya evre ülke olarak tanımlanan Türkiye'de kentleşme süreci Batı ülkelerde yaşanan kentleşme sürecine benzememektedir. Türkiye, Batı'lı ülkelere paralel bir sanayileşme ve ona paralel bir kentleşme süreci yaşamadığından sorunları da farklı olmuştur (bakınız: Geray ve diğerleri, 1983: 2358-2367).

1.2.ÇAğDAş YEREL YÖNETİMLER

Ortaylı'ya (2000: 1-2) göre, uygarlık tarihinde Ortadoğu-Akdeniz Havzası'nda, Mezopotamya ve Mısır uygarlığında, Yunan kent devletleri ve Roma İmparatorluğu dönemlerinde yaşanan kent yönetimi tecrübelerinin veya İşlam lkelerindeki belediye yönetimi geleneğinin ağdaş yerel yönetim kurumu ile fazla ilgili değildir. Yerel yönetim kurumu, kendi karar organı olan, özerk bir mali idari yapı üzerine yönetilen ve tüzel kişilik sahibi kent yönetimlerine dayanmaktadır. Yerel yönetimler, 12. yüzyıl Avrupası'nda gelişmeye başlamış, modern devletin kurumsallaşması sürecinde idari ve mali özerkliğini koruyarak hukuki bir statü ile bu sistem içerisinde yer almıştır. Çağdaş yerel yönetimler, bir devlet sistemi içerisinde ve hukuki olarak onun bir parçası olarak varlık tesis etmişlerdir.

Avrupa kıtasında yerel yönetim kurumunun doğuşu, gelişimi ve gelenek oluşturması ülkelere ve zamana göre değişmektedir. Farklı zamanlarda ve farklı özellikler ile oluşmuş olan yerel yönetim kurumları bugünün Avrupası'nda izlerini bırakmışlardır. Fransa'da 1066 yılında Kralın Mans bölgesine komün statüsü vermesi bir ilktir. Böylece, bu komün idari ve mali özerkliğe, kendi yargı, mali ve idari örgütlenmesine ve kolluk gücüne sahip olmuştur. Flandre bölgesinde, Avusturya ve Almanya'da yerel yönetimler kesintisiz bir gelenek ile bugünkü yapılarına kavuşmuşlardır. Aynı dönemden itibaren Britanya yerel yönetimleri özerk bir statü ile gelişme göstermiştir. Avrupa'da yaşanan bu yerel özerklik ve yerel demokrasi deneyimi sosyal ve ekonomik alt yapıdaki değişime göre ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 2000: 2-3).

Avrupa’da, merkezi yönetim/otorite karşısında idari ve mali özerklik sağlayan kent yönetimlerinin 12. yüzyıldan itibaren gelişmesi yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir. Bu tarihten itibaren, sosyal ve ekonomik değişmelere, siyasal ve hukuki gelişmelere bağlı olarak yerel yönetimler farklı aşamalardan geçmiştir. Eryılmaz (2002: 730) yerel yönetimlerin tarihsel gelişimini yedi aşamada toplamaktadır: Birinci aşama, kökü 13. yüzyıldaki ticaret kentlerine dayanan, ama özellikle 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar uzanan süreçte kentlerin özerk statüye sahip olması ve bunun yerel ve kişisel haklar için ortam sağlamasıdır. İkinci aşama, Fransız Devrimi ile başlayan, komün deneyimini, Napolyon İmparatorluk dönemini, Avrupa ülkelerinde genel yönetime ve yerel yönetimlere ilişkin reformları içeren dönemdir. Üçüncü aşama, bir önceki dönemin etkisiyle Alman federalizminin ve Habsburg İmparatorluğu yapılanmasının biçimlendiği dönemdir. Dördüncü aşama, 1918 yılında Habsburg İmparatorluğu’nun yıkılması ve 1917 yılında Rus Devrimi’nin yapılması ile başlamıştır. Beşinci aşama, II. Dünya Savaşı’ndan sonra Orta ve Doğu Avrupa’da sosyalist rejimlerin kurulması ve Avrupa’da bölünmüş bir siyasal-yönetimsel sistemin oluşmasını kapsamaktadır. Altıncı aşama, aynı dönemde Batı Avrupa’da gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu dönemini kapsamaktadır. Bu dönemde, sosyal-refah devleti belirleyiciliği altında yerel yönetimler ölçek ekonomisi gereklilikleri altında birleştirilmiş ve yeniden örgütlenmiştir. Yedinci aşama ise, Avrupa’da sosyalist rejimlerin yıkıldığı, AB projesi çerçevesinde Avrupa genelinde yerel yönetimlerin yeniden örgütlendiği ve yeni reform dinamiklerinin yaşandığı dönemdir. Güncel durumda AB etkisi altında, siyasal hakların, yerellik ilkesinin, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin, yönetime katılma araçlarının, yönetim yaklaşımının öne çıktığı söylenebilir. Bu evreye gelinene kadar kısaca çağdaş yerel yönetim anlayışının gelişimine bakılmasında fayda vardır.

Kent yönetimi ve komün geleneğinden gelen Batı Avrupa çağdaş yerel yönetimleri, 19. yüzyılda önem kazanmış ve yönetim düzeyleri arasında öne çıkmışlardır. Özellikle İngiltere örneğinde ve diğer Avrupa ülkesinde yerel yönetimler demokrasi kültürünün ve kurumlarının gelişmesinde önemli işlevler görmüşlerdir. Aynı yüzyılın ikinci yarısında İngiltere’de “belediye sosyalizmi” hareketi ve Amerika’da “özerk belediyecilik” hareketi gelişmelerinin demokratikleşmeye önemli katkıları olmuştur. Ancak, 20. yüzyılın ilk çeyreğinden sonra, ekonomik bunalım ve dünya savaşlarının etkisi altında yerel yönetimlerin siyasal işlevinin zayıfladığı görülür. 20. yüzyılın ilk yarısında siyasal işlevleri zayıflayan yerel yönetimler “yerel hizmet kuruluşu” olarak görülmüş ve devletin bir uzantısı niteliğine sahip olmuşlardır. Ancak, tarihsel olarak bir sivil toplum unsuru olması, siyasal rolünün korunması ve demokratik hayatının vazgeçilmez parçası olması gibi özellikleri ile yerel yönetimler 20. yüzyılın son çeyreğinde tekrar öne çıkmışlardır (Görmez, 1997: 12-13).

Çağdaş yerel yönetimler, yerel topluluğun tarihsel olarak sahip olduğu bir araya gelerek karar alma kültürüne dayanmaktadır. Bu kültür, 19. yüzyılın başında yerel yönetimlerin ulus devlet içerisine alınmasıyla birlikte devam etmiştir. Yerel topluluk sakinleri siyasal ve yönetsel görevleri istekli ve parasız gerçekleştirmeye devam etmişlerdir. Alman geleneğinde yerel kamu hizmetlerine gönüllü katılım onurlu davranış (*Ehrenamtlichkeit*) olarak tanımlanır. Bir anlamda gönüllülük ilk yerel yönetim formunun tam kalbindedir. Bu özellik yerel yönetim ile siyasal-sosyal topluluk arasında sıkı bir bağ kurmuştur. Ancak, zamanla yaşanan hızlı sanayileşme ve kentleşme sonucunda Avrupa’da büyük kentlerin sayısı artmış ve yerel yönetim birimleri tam zamanlı çalışanlar (memurlar) ile hizmet görmeye başlamıştır. Sonuçta gönüllü vatandaşın yerini ücretli ve tam zamanlı personel almış ve sosyal topluluk ile bağlar zayıflamıştır (Wollmann, 2006, 1425). Almanya’da özellikle sosyal hizmetlerin kamu dışı aktörlerce sunumu devam ederken, Fransa’da kamu dışı aktörler tamamen dışarıda bırakılmıştır (Wollmann, 2006, 1426).

Gelişen sanayileşme ve onunla birlikte kentleşme süreçleri altında önce İngiltere’de ve sonra Almanya’da yerel yönetimler daha kapsamlı, çok işlevli görev profiline ulaşmışlardır. Sanayileşme ve kentleşmeden kaynaklanan sosyal hizmetler, alt yapı yatırımları ve diğer alanlardaki sorunların çözümü görevi yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bir anlamda yerel yönetimler, ulusal hükümetlerin refah devleti hizmetlerini merkezileştirmeden ve ulusallaştırmadan önce, “yerel refah devleti hizmetlerinin öncüsü” olmuşlardır (Wollmann, 2006: 1424).

Yerel yönetimlerin gelişmesi süreci kapitalist gelişmeye de paralellik göstermektedir. Kapitalist gelişme sürecinde oluşan ihtiyaçlar ve sorun alanlarında yerel yönetimler görevler üstlenmiştir. Özellikle yol yapımı, su arzı, atık toplama, kanalizasyon sistemi kurma vb. alt yapı hizmetleri yerel yönetimlerce sunulmuştur. Başlangıç aşamasından itibaren yerel girişimciler yerel yönetimler ile birlikte işler görmüşlerdir. Bu nedenle tarihsel olarak yerel yönetim özel sektöre yakındır. 19. yüzyılda çoğu girişimci yerel meclislerde önemli roller oynamışlardır. Büyük Buhran’dan sonra, 1930’lu yıllarda refah devleti düşüncesinin yaygınlaşması ile refah hizmetleri ulusallaşmış ve genişlemiştir. Bu dönemde merkezi yönetimler güçlenmiş, yerel yönetimleri yönlendirmeye başlamış ve siyasa belirlemeyi merkezileştirmiştir (Wollmann, 2006: 1426-1427).

1950-1970 yılları arasında genel olarak Avrupa ülkelerinde görülen alansal ve örgütsel yerel yönetim reformlarının temel amacı refah devleti hizmetlerinin etkin sunumunun sağlanmasıdır. Bu amaçla yerel yönetimlerin yeterli, planlama ve yönetsel kapasitesi güçlü hale getirilmesi için ölçek ekonomisi, uzman personel, örgütsel sinerji yönünde reformlar gerçekleştirilmiştir. En

radikal reformları İngiltere gerçekleştirmiştir. Her ne kadar beklenen etkinlik bazı yerlerde sağlandıysa da, siyasal ve sosyo-kültürel maliyetler yüksek olmuştur. Reformlar sonrasında temsil, gönüllülük ve katılım azalmış; kültürel bağlılık ve sivil gelenekler zayıflamıştır (Wollmann, 2006: 1427-1428). 1950’li yıllardan itibaren ulusal siyasi partiler artan şekilde yerel meclislere girmeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak yerel siyasal çeşitlilik zayıflamış, yerel siyasal yapının kompozisyonu değişmiş ve vatandaşların katılım fırsatları daralmıştır. Yerel siyasal iletişim kanalları kısıtlanmış, yönetim ile topluluk arasındaki etkileşim alanı daralmış ve demokratik katılım yolları tehlikeye girmiştir (Wollmann, 2006: 1428).

1980’li yıllarla birlikte daralmış olan yerel demokrasiye eleştiriler artmaya başlamış ve birçok ülkede değişik reform girişimleri geliştirilmiştir. Genel amaç, yerel topluluğun karar verme haklarını genişletmek ve katılım fırsatlarını artırmaktır. Doğrudan demokrasi hakları çerçevesinde önemli bir araç olan “bağlayıcı yerel referandum”un yerel topluluğu güçlendirecek şekilde sağlanması genel kabul görmüştür. 1990’lı yılların başından itibaren yerel referandum düzenli bir yerel karar verme süreci olarak Almanya’da uygulamaya girmiştir. Diğer açık gelişme ise “belediye başkanlarının doğrudan seçimi” konusudur. Böylece yerel siyasal-yönetimsel en üst pozisyonun yerel vatandaşlara karşı doğrudan hesapverebilirliği sağlanmak istenmiştir. 1990’lı yılların başından itibaren belediye başkanının doğrudan seçimi (güçlü başkan modeli) Almanya’da yürürlüğe girmeye başlamıştır. İtalya’da da doğrudan seçilmiş başkan sistemine geçilmiş; İngiltere’de ise bu uygulama sınırlı kalmıştır (Wollmann, 2006: 1430).

İngiltere’de 1990’lı yerel yönetimlerin reformu konusu yoğun bir şekilde gündemde kalmıştır. Yerel hizmetlerin performansından duyulan sıkıntılar, yerel seçimlerdeki düşük düzeyli katılım oranı, gençlerin demokratik katılımdan uzaklaşması, yerel meclis üyelerinin yolsuzluklara bulaşması ve yaşanan özelleştirme sürecinin getirdiği sorunlar radikal değişiklikleri içeren yeni yasal düzenlemeleri getirmiştir. 1999 ve 2000 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Kanunları ile İngiliz yerel yönetim sistemi önemli bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu kanunların amaçları genel olarak, “yerel meclislerin karar alma süreçlerini etkin, şeffaf ve hesap verebilir hale getirmek; yerel hizmetlerin etkinliğini ve kalitesini artırmak; yerel topluluğun yerel karar alma süreçlerine aktif katılımını ve bütünleşmesini sağlamak; yerel alanda hizmet sunumu ilerletmek için kaynak sahibi diğer aktörler ile etkin ilişkiler kurmak” şeklindedir (Morphet, 2008: 5-6). Böylece İngiliz yerel yönetim sisteminde ve geleneğinde önemli değişiklikler olmuştur. Her yerel meclis, önceden olmayan şekilde, kendi yönetim tüzüğünü hazırlamıştır. Önceden tüm yerel yönetim işlevlerinin mecliste toplandığı modelden, meclisin “yürütme işlevi”ni diğer işlevlerinden ayırdığı modele geçilmiştir. 1880 yılından beri uygulanan

“güçlü meclis” modelinin sahip olduğu, yukarıdan aşağıya hiyerarşik model, meclisin tüm otoritenin merkezi olması, meclisin komisyonlar aracılığıyla belediyeyi yönetmesi özelliklerinden vazgeçilmiştir. Yeni sistemde yerel yönetim otoritesi üç organa bölünmüş, bu üç organ arasından “denge ve kontrol sistemi” kurulmuş ve hiçbir organın diğerine üstün olmadığı kayda alınmıştır. Yeni sistemde meclis, yürütme organı ve inceleme-denetim organı vardır. Ayrıca, bu sistemi tamamlamak üzere, yerel seçim sisteminde, meclisin rollerinde, yürütme organının rolünde ve göreve geliş biçiminde önemli değişiklikler olmuştur (Morphet, 2008: 24-29).

Yerel Yönetimler Kanunu, yerel meclislerin halka danışarak kanunun ön gördüğü yürütme organı modellerinden birini seçmesini düzenlemiştir. Bu modeller; “doğrudan seçilmiş başkan ve kabinesi, kabine ve lider, doğrudan seçilmiş başkan ve kent yöneticisi” şeklindedir. Bu modeller içerisinde en çok benimseneni “Kabine ve Lider” seçeneği olmuştur. İngiliz yerel meclisleri “güçlü başkan modeli”nden yana bir tavır sergilememişlerdir (Morphet, 2008: 29-30).

1980’li yıllarda var olan refah devleti geleneğine yöneltilen ve yerel yönetimleri de derinden etkileyen diğer bir gelişme Anglo-Sakson kaynaklı neo-liberal eleştiridir. Genelde devleti küçültmek temel işlevlerine sınırlamak; hizmetleri piyasaya (özel sektöre) açarak rekabeti sağlamak; YKİ yaklaşımı ile işletmecilik ilkelerini kamu sektörüne taşımak; piyasa liberalizasyonunu ve özelleştirmeyi sağlamak sloganları savunulmuştur. Yerel düzeyde ise, yerel yönetim hizmet alanlarını rekabete açma; sağlayıcı-sunucu ayrımını teşvik etme; hizmet alımını kolaylaştırma vb. yöntemlerle yerel yönetimlerin hizmetlerini özel sektöre devri savunulmuştur. Bununla birlikte sosyal hizmetler alanının gönüllü kuruluşlara ve özel sektör aktörlerine açılması amaçlanmıştır.

1979-1997 yılları arasında yerel yönetimler, yerel hizmetlerin sunumunda özelleştirme politikasının uygulanması ve belirleyiciliği altında kalmışlardır. Bu süreçte yerel yönetimlerin örgüt içi çalışma kültürünü etkileyen yaklaşımlardan çok özelleştirme uygulamaları belirleyici olmuştur. İngiltere örneğinde, yerel yönetimlerin özel sektör ile birlikte çalışması veya yerel yönetimler arası hizmet birliği kurulması daha önceki dönemlerde de yaşanmıştır. Ancak, bu dönemde merkezi yönetim yerel yönetim üzerinde kontrol kurarak “zorunlu rekabetebilirlik” sağlama yaklaşımı kabul görmüştür. Yerel yönetimlerin doğrudan hizmet sunması rolü terk edilirken, yerel yönetimlerin birer “komisyoncu” rolü üstlenmesi beklenmektedir. Diğer taraftan, özel sektörün yerel yönetim içerisinde önemli bir ilerleme kaydetmesi yanında, yeni yaklaşımlar ile yerel yönetimlerin de piyasada iş dünyasına veya diğer örgütlere hizmet sağlayıcı bir aktör olması benimsenmektedir (Morphet, 2008: 64-67).

Almanya’da geleneksel olarak *subsidiarite* ilkesi çerçevesinde sosyal hizmetlerin büyük bölümü kamu-dışı kar amacı olmayan örgütlerce sunulmuştur. 1994 yılında gerçekleştirilen yasal düzenleme ile bu alan piyasaya açılmıştır. Almanya’da kamu kolaylıkları (su, kanalizasyon, atık toplama, enerji ve toplu taşımacılık) belediyelerin anahtar sorumluluklarıdır. AB’nin liberalizasyon ve mali politikaları ile çoğu Alman ve İsveç belediyesi varlıklarını satmaya ve belediye girişimlerini özelleştirmeye yönelmiştir. Böylece yerel yönetimler yarı monopol hizmet sunum-üretim alanlarından çekilmeye başlamış; aynı zamanda özel teşebbüsler ve gönüllü kuruluşlar ekonomik-sosyal topluluğu genişleterek yeniden zemin oluşturmuşlardır (Wollmann, 2006: 1430-1431).

1990’lı yılların sonunda İngiltere’de Tony Blair’in “*New Labour*”, Almanya’da Gerhard Schröder’in “*Aktivierender Staat*” hareketleri “üçüncü yol” olarak savunulmuştur. Üçüncü yol, sivil toplumu devlet ve piyasa arasına oturarak, refah devleti ve minimal devlet arasında denge oluşturmak istemiştir. Özellikle Almanya’da Şansölye Schröder’in geliştirdiği “Aktif Devlet” fikri yerel yönetimlerde gönüllü sektöre ağırlık vermiştir. Uluslararası karşılaştırmalı çalışmalar da yerel düzey faaliyetlerde gönüllü grupların ve bireylerin sayısının arttığını göstermektedir. İngiltere’de yerel düzeyde yaygınlaşan diğer bir örgütler ise “*quangos*” olarak tanımlanan yarı özerk yönetim dışı örgütlerdir (Wollmann, 2006: 1432-1433).

2000’li yıllarda yerel yönetimlerin tarihsel olarak taşıdıkları ayrıcalıkların, hizmet sunma biçimlerinin ve yönetim geleneklerinin tamamen değiştiği söylenebilir. Yeni yaklaşımlar çağdaş yerel yönetimlerin sadece yerel aktörlerden birisi olduğunu, dolayısıyla yerel hizmetlerin sunumunda diğer aktörler (sivil toplum, özel sektör, merkezi yönetim) ile “stratejik işbirlikleri” ile hizmet üretmesini savunmaktadır. “Stratejik Hizmet İşbirlikleri” belirli karakteristikleri şöyle özetlenmektedir: “i. Hedeflerin paydaşlar arasında birlikte belirlenmesi; ii. İlişkilerin önemine vurgu yapılması; iii. Bir paydaşın diğer yararına iş görebileceği gibi, birlikte çalışma ile de iş görülebilir; iv. Risklerin ve faydaların paylaşılması esastır; v. Paydaşların geleneksel davranışlarını değiştirmesi beklenmektedir; vi. Süreç içerisinde esnek olmak, ölçeği ve doğasını değiştirme yeteneğine sahip olmak; vii. Güven esasına dayalı iyi iletişim kurmak; viii. Çıktılardan çok sonuçlara odaklanmak; ix. Yönetimin tüm işlevlerinde birlikte çalışma, düşünceleri ve kaynakları paylaşma kültürünü yerleştirme; x. Açıklık ve dürüstlük üzerine kurulması; xi. Hizmet ömründe sürekli gelişmeyi ve birlikte öğrenmeyi destekleme; xii. Tüm paydaşlara yarar sağlama” (Morphet, 2008: 69-70).

1980 sonrası yaşanan hızlı değişim süreci yerel düzeyde çok aktörlü bir ortamı getirmiştir. 2000’li yıllarda çağdaş yerel yönetimler özel sektör yanında, hizmet sunma potansiyeli artan ve önemli roller üstlenen gönüllü kuruluşlar ile de birlikte çalışmaktadır. Gönüllü sektör

kuruluşları, siyasa geliştirme, hizmet üretme ve hizmet sunma rollerini üstlenmişlerdir. Bu durum etkinlik ve katılım amaçlarına hizmet sunan bir gelişmedir. Çağdaş yerel yönetimlerin sınırları belirsizleşmiştir, çok aktörlü bir sürece girilmiştir (Morphet, 2008: 72-73).

1.2.1.Batı Avrupa’da ve Almanya’da Çağdaş Yerel Yönetimler Geleneğinin Gelişimi

Yerel yönetimler konusundaki Batı merkezli liberal düşünce ve evrimsel tarih anlayışına göre, yerel yönetimler Batı’nın siyasi ve yönetsel kurumsallaşmasında ve demokratik gelişmişlik düzeyinde belirleyici temel aktördür. Demokrasi, verimlilik/etkinlik, özgürlük, özerklik, yeniden paylaşım gibi değerlerin yerel yönetimlerin bünyesinde yer aldığı genel kabul görmektedir. Bu değerlerden “yeniden paylaşım” konusunun 1980 yılı sonrasında tartışmaya açıldığı ve belediyelerin bu konudaki politikalarından ve uygulamalardan çekilmesi gerektiği savunulmuştur. Zira, belediyelerin yeniden paylaşım ve istikrara yönelik işlevlerinin etkin olmadığı kabul edilmektedir (Bailey, 1999: 17; Eryılmaz, 2002: 731).

Liberal yaklaşım, yerel yönetimlerin bir sivil toplum unsuru olduğunu ve buradaki demokrasi geleneğinin ulusal düzeydeki sistemi beslediğini savunmaktadır. Yerel yönetimler, “demokrasinin beşiği” olarak görülmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim birbirlerinin alternatifi değil, tam tersine iş bölümü çerçevesinde birbirini tamamlayan ve katılım kanallarının genişlemesine imkan tanıyan bir sistemin unsurlarıdır (Eryılmaz, 2002: 731). Ortaylı (2000: 4), Batı Avrupa’daki yerel yönetim geleneğinin demokrasiyi ve siyasal katılımı güçlendirmekle birlikte, yurttaşlık bilincini de yerleştirdiğini belirtmiştir. Genel olarak Avrupa’da ve özel olarak Almanya’da yerel yönetimlerin liberal düşünce sistemi çerçevesinde yorumlandığı söylenebilir.

Batı Avrupa’da çağdaş yerel yönetim kurumu, sadece kentlerin ve kırsal alandaki yerleşim yerlerinin alt yapı ihtiyaçlarını gideren ve sağlıklı bir kent için “mahalli müşterek ihtiyaçları” sunan bir yönetim düzeyi değildir. Bundan daha önemlisi, yerel yönetimler toplumda demokrasi bilinci ve kültürü için bir eğitim kurumudur. Yerel yönetimlerin siyasal katılıma ve demokrasi geleneğine ilişkin katkıları düşünüldüğünde, Batı Avrupa’yı diğer medeniyetlerden ayıran bir özelliklerinin olduğu kabul edilebilir. Ancak, yerel yönetim geleneğinin tek başına demokrasi kültürünün tesisinde yeterli olduğunu söylemek zordur. Yerel yönetimler ve komün geleneği bir toplumdaki demokrasi kültürüne ve düzeyine çok önemli katkılar sağlasa da; ulusal demokrasinin gelişmesi için bu konunun ayrımcılık veya ülkeler arası sınıflandırma standardı

olarak görülmesi hatalı olabilir (Ortaylı, 2000: 4-5). Eryılmaz'a göre (2002: 734), kent hizmetlerini bir elden yürütmek, kent sorunlarını bütüncül bir şekilde ele almak, Avrupa'da gelişen eşitlikçi ve katılımcı yönetim anlayışını kent yönetimine yerleştirmek, sınırlı da olsa halk katılımını sağlamak vb. pragmatik amaçlarla belediyeler oluşturulmuştur.

Merkezileşme sürecine paralel olarak, çağdaş yerel yönetimlerin oluşması ve işlerlik kazanması 18. yüzyılın sonu ve 19. yüzyıl sürecine denk gelmektedir. Çağdaş yerel yönetimler için ilk öncü adım Avrupa'da Fransız Devrimi sonrasında 1791 tarihli Belediye Kanunu ile atılmıştır. Kısa ömürlü bu düzenleme ile komünler kurulmuştur. Komünler kilisenin bölgeleri esas alınarak oluşturulmuştur. Komünler yasal varlıklar olarak ortaya çıksa da, komünler temelde ilgili bölgenin sakinlerinin topluluğu olarak düşünülmüşlerdir. Aynı çerçevede, 1808 tarihli Prusya Kentler Şartı ile şehir topluluğu çevresinde oluşmuş yönetim birimlerinde "mülke bağlı vatandaşlık hakları" garanti edilmiştir. İngiltere'de modern yerel yönetim, seçilmiş yerel otorite olarak 1835 tarihli Belediye Tüzel Kişiliği Yasası ile yürürlüğe girmiştir. Böylece, yerel yönetim "üyelerinden oluştuğu topluluk" üzerine kuruludur (Wollmann, 2006: 1421).

Bu dönem içerisinde, Fransa'da uygulanan yerel yönetim modelinde (belediye, il, bölge, ilçe) her yönetim düzeyinde seçimle oluşan meclis vardır. Fransız devrimi öncesinde yerel meclislerin daha güçlü olduğu söylenebilir (Güler, 2006: 75-76, 88). Devrim sonrası düzenlemelerde yerel meclislerin yanında yöneticinin (gözetici) yer alması dualistik bir sisteme işaret etmektedir. Yerel meclislere seçme ve seçilme hakkına sahip olan yurttaşların "vergi veren, belirli bir yaşta olan ve mülk sahibi" olan kişilerden oluştuğu bir uygulama Fransa'da da vardır (Güler, 2006: 88-90). İngiltere'de 1835 tarihli Belediye Yasası'na göre, yine kentlerin yönetimi meclislere dayalı bir şekilde düzenlenmiştir. Ancak, meclis üyeliğine aday olabilmek veya seçimlerde oy kullanabilmek için kişilerin "vergi veren, o kentte oturan, mülk sahibi ve erkek" yurttaşlar olması gerekmektedir (Güler, 2006: 101).

Modern ulus devlet içerisinde yerel yönetim farkedilir modern bir biçim alırken; yerel yönetim, ortak anlayış olan "yerel yönetimin topluluk içinde kök salması" düşüncesinden uzaklaşmıştır. Kıta Avrupası ve İngiltere arasında önemli iki farklılık görünür olmuştur: Birincisi, yerel yönetimin ve yerel topluluğun hukuki tanımlanması hakkında; ikincisi ise, yaşanan alansal ve örgütsel reformlar sonrasında ortaya çıkan yönetsel birimlerin nitelikleri ile ilgilidir. Birinci olarak, yerel yönetimlerin hukuki tanımlanmasında açık fark vardır. Roma hukukuna dayalı Kıta Avrupası ülkelerinde devlet kendi kendine hukuki varlık niteliğine sahip bir tüzel kişiliktir. Böylece, yerel topluluk tüzel kişiliği olan hukuki bir varlıktır. Yani topluluk bir taraftan sosyolojik olarak vatandaşlar kümesi iken, diğer taraftan hukuki bir varlıktır. Almanca'da bu varlık "*Gemeinde*" ve "*Kommune*", Hollanda dilinde "*Gemeente*", İsveç dilinde "*Kommuner*",

Fransızca’da “*commune*” ve “*collectivite locale*”, İtalyanca’da “*collectivita*”dır. Tüm bu kelimeler ortak etimolojik köklere, “topluluk düşüncesi”ne sahiptirler (Wollmann, 2006: 1421-1422). Tersine, devlet aygıtına (aynı şekilde yerel yönetimlere) yüklenen anlam, kendi başına hukuki bir varlık olma niteliğini İngiliz hukuk nosyonunda taşımaz (bakınız: Dyson, 1980). Bu çerçevede Kıta Avrupası’nda yerel yönetim kelimesi yerel topluluk ile birlikte düşünülürken; İngiltere’de yerel meclis kavramı yerel topluluğa işaret etmez. Yine, Kıta Avrupası’nda bir tüzel kişilik olan devlet veya yerel yönetimin organları vardır; oysaki İngiltere’de yönetim biriminin organı düşüncesi açıkça yabancıdır (Wollmann, 2006: 1422).

İkinci olarak, İngiltere ve Kıta Avrupası yerel yönetimleri arasında önemli farklılıklara yol açan gelişme 1881-1891 yılları arasında İngiltere’de yaşanan yoğun alansal ve örgütsel reformdur. Reform sürecinde hem özerk yerel yönetim birimleri kurulurken hem de yerel düzeyde Kraliyet’e bağlı tek amaçlı birimler oluşturulmuştur. Merkezi yönetimin kontrolünde olan bu birimler sosyal hizmetler, alt yapı hizmetleri, endüstrileşme ve kentleşme problemleri ile ilgilenmiştir. Yaşanan radikal nitelikteki reformlardan sonra, İngiliz yerel yönetimleri Kıta Avrupası yerel yönetimlerinden önemli şekilde farklılaşmıştır. İngiliz yerel yönetimleri merkezden belirlenen sınırlara ve mantığa göre etkinlik esaslı, topluluğu ikinci plana iten bir çizgi de gelişmelerini sürdürmüşlerdir. Yani, geleneksel Kilise bölgeleri dışında, açıkça yeni yerel yönetim yapıları ortaya çıkmıştır. Bu yapılar sosyo-kültürel tarihsel kökenden kopmuşlardır. İngiltere, belirtilen tarihlerde bahsedilen çerçevede reformları yapan tek ülkedir (Wollmann, 2006: 1422-1423).

İngiltere ve Kıta Avrupası ülkeleri arasındaki önemli diğer bir fark yerel yönetimlerin görevleri konusundadır ve farklı topluluk anlamlandırmasına dayanmaktadır. Çağdaş yerel yönetimlerin kurulmasıyla çoğu Avrupa ülkesinde “genel yetkililik” esasına dayalı bir yerel yönetim modeli gelişmiştir. 1808 Prusya Belediye İmtiyazı Sözleşmesi ile belediye meclisi “yerel topluluğu ilgilendiren her konuda yetkilendirilmiştir” (*alle Angelegenheit des Gemeinwesens der Stadt*). Buradaki temel düşünce, “yerel yönetim hukuki bir varlık olarak sosyolojik topluluk içerisindedir” şeklindedir. İngiltere’de ise “*ultra vires*”, “yetki sınırları içerisinde hareket etme geleneği” vardır. Yerel meclisler kendilerine hukuki olarak izin verilen konularda karar alabilirler ve eylemde bulunabilirler. Yerel yönetimlerin hakları ve yetkileri “genel” değil “özel”dir. İngiltere’de yerel yönetimlerin zorunlu görevleri merkezi yönetim tarafından belirlenir ve yerel yönetim eylemleri bu şekilde yönlendirilir. Yerel yönetimler isteğe bağlı görevlerde ise esnekliğe sahiptir. İngiltere’de yerel yönetimlerin kısmi özerkliği vardı (Bulkeley ve Kern, 2006: 2238-2239). Buna rağmen 19. yüzyıl sonunda İngiliz yerel yönetimleri siyasal ve işlevsel açıdan Avrupa’nın en güçlü belediyeleri olmuşlardır. Bu dönem “Viktorya Dönemi

Yerel Yönetimlerin Altın Çağı” olarak olarak bilinir (Bailey, 1999: 3; Wollmann, 2006: 1423-1424).

Yerel yönetim seçilmiş organlarının gelişimi demokrasinin genelde gelişiminin anahtar bileşeni ve itici gücüdür. Oy hakkı konusundaki hukuki gelişmeler farklı zamanlarda ortaya çıkmıştır. İlk olarak 14 Aralık 1789 tarihinde genel oy hakkı Fransız Anayasası ile verilmiş, fakat kısa ömürlü olmuştur. 1808 Prusya Belediye Kanunu ile belirli mülk ve gelir sahiplerine seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. Yine, 1831 yılında Fransa’da mülk sahiplerine; 1848 yılında ise genel olarak erkek seçmene bu haklar tanınmıştır. İngiltere’de 1835 yılında Belediye Yasası ile vergi veren kenttaşlar; 1888-1891 yılları arasındaki reform ile tüm erkek seçmenlere bu haklar tanınmıştır. İsveç’te ise 1862 yılında mülk sahibi erkek yetişkinlere; 1919 yılında ise genel oy hakkı tanınmıştır (Wollmann, 2006: 1424). Böylece 19. yüzyıldan 20. yüzyılın başlarına kadar siyasal topluluk erkek ve mülk sahibi nüfusla sınırlıdır. Yerel meclislerde burjuva sınıf egemendir; çoğu ülkede yerel demokrasinin başlangıcı yerel meclisin seçimle göreve gelmesine dayanmaktadır (Wollmann, 2006: 1424-1425).

1.2.2.Almanya’da Çağdaş Yerel Yönetim Modellerinin Tarihsel Gelişimi

Almanya’da çağdaş yerel yönetim modellerinin çağdaş anlamda şekillenmesi üç önemli tarihsel evreye denk gelmektedir. Birinci dönem, 19. yüzyılın başından 1933 yılına kadar geçen kuruluş ve gelenek oluşturma dönemidir. İkinci dönem, 1945 yılı sonrasında demokrasinin yeniden inşası döneminde farklı yerel yönetim modellerinin ortaya çıkmasıdır. Üçüncü dönem ise, 1990 yılı sonrasında yerel yönetişimin ihtiyacı olan siyasal liderliğe cevap vermek üzere “doğrudan seçilmiş başkan modeli”ne geçilmesi ile başlayan dönemdir (Wollmann, 2000: 917). Bu alt bölümde ilk iki döneme yer verilmiş, üçüncü bölüm ise Tezin Almanya ile ilgili bölümünde ayrıntılı bir şekilde sunulmuştur.

Almanya, Napolyon Fransası’na karşı alınan mağlubiyet sonrasında, 19. yüzyılın başında yönetsel modernizasyon sürecine girmiştir. Bu dönemde modern yerel yönetim uygulamaya sokulmuştur. Başlangıçta Fransız “*maire*” (belediye başkanı) sisteminden etkilenilerek oluşturulan yerel yönetim modeli “dualistik” özellik taşımaktadır. Bu dönem, yerel demokrasi ve temel hakların yaygınlaştırılması için erken bir dönemdir. Yerel meclisler, seçme ve seçilme hakkına sahip sınırlı toplumsal gruplar tarafından oluşturuluyordu. Yerel özerkliğin olduğu ve yerel meclislerin yerel alanla ilgili tüm konularda karar verme hakkına sahip olduğu

söylenbilir. Bu hak “genel yetkililik ilkesi”nin ilk örneğidir. Yerel yönetim organlarının göreve gelişi ve organlar arası yetki bölüşümüne bakıldığında; yerel meclisin seçilerek göreve geldiği, yürütme organının ise yerel meclis tarafından atandığı/seçildiği görülmektedir. Ancak, yürütme organının kendi görev alanına ilişkin karar verme gücü vardır. Dualistik model bu yapıyı tanımlamaktadır (Wollmann, 2004: 152).

İlgili dönemde Prusya’da gerçekleştirilen sosyal düzen reformu ile vatandaşlara yaşadıkları şehrin yönetimine katılma hakkı garanti edilmiş, yerel yönetimlerin özerk statüsü (*kommunale Selbstverwaltung*) kurumsallaştırılmış ve belediye meclisi “yerel topluluğu ilgilendiren her konuda yetkilendirilmiştir” (*alle Angelegenheit des Gemeinwesens der Stadt*). 1808 tarihli Prusya Kentler Şartı ile kent topluluğu çevresinde oluşmuş yönetim birimlerinde “mülke bağlı vatandaşlık hakları” garanti edilmiştir. Bu düzenleme ile ilk kez belirli mülk ve gelir sahiplerine seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır (Schubert, 1999: 142; Wollmann, 2006: 1419-1421,1424). Stein’in öngördüğü belediye yönetim modelinde, tüm kenttaşları seçilmiş bir meclisin temsil etmesi; meclisin yürütücü bir organ ile desteklenmesini ve sadece meclisin kararlarına göre iş görmesi amaçlanmıştır. Belediyeler üzerinde sınırlı bir devlet gözetimi olacak, eyalet yönetimleri görevlerini ve yetkilerini belediyelere devredebileceklerdi (Harris ve diğerleri, 1930: 212).

Bu genel yapı içerisinde çeşitli coğrafyalarda farklı modeller ortaya çıkmıştır. Almanca konuşulan devletler içerisinde her bir devlet kendi belediye yönetimi modelini oluşturmuştur. Bölgesel geleneğe uygun gelişen bu yönetim modelleri 19. Yüzyılın başına dayanmaktadır. Bunlar içerisinde iki temel yerel yönetim modeli öne çıkmakta ve bu modeller 1980’li yıllara kadar kurumsal gelişmeyi biçimlendirmektedir. Birincisi, “1808 Prusya Kentler Şartı” yerel yönetimlerin yürütme organını “kurul” (*Magistrat*) olarak düzenlemiştir. Prusya’nın büyük bölümünde “*Magistrat*” model uygulanmıştır. Bu modelde, kurul üyeleri, meclis tarafından seçilen/atanan hem meclis üyelerini hem de meclis dışından üyeleri içerirdi. Meclis dışından gelen kurul üyeleri, kısmen tam zamanlı ve maaşlı, kısmen gönüllü üyelerden oluşur. Magistrat, birlikte-kollektif siyasa belirleyen ve karar veren birimdir (Harris ve diğerleri, 1930: 213; Haschke, 1998: 4-5).

İkincisi, Rhine bölgesinde (Batı Almanya ve Fransa’ya yakın bölgeler), “birey”e dayalı yürütme organı (belediye başkanı) modeli vardır. Belediye başkanı, meclis içinden ve meclis tarafından seçilir. Belediye başkanı, belediye yönetiminin başıdır ve belediyeyi yönetir. Bu yerel yönetim modeli, 1789 Devrimi sonrasında Fransa’da oluşmuş “*maire*” modeline dayanıyordu. Ayrıca, Ortaçağ’da Alman şehirlerinde uygulanmakta olan “*Bürgermeister*” geleneği ile de ilişkilidir (Harris ve diğerleri, 1930: 213-214).

Üçüncüsü, “Tek Meclis” olarak adlandırılan, güçlü meclis modeline benzeyen yapıdır. Güney Almanya’da uygulanmış olan meclis modeli zamanla diğer yerel yönetimlere de yayılmıştır. Bu modelde, meclisin dışında ayrı bir yürütme organı yoktur. Meclis içerisinde, seçilmiş üyeler, atanmış belediye başkanı ve ücretli memurlar vardır. Belediye başkanı, hem devletin hem de yerel yönetimin tam zamanlı memurudur; belirli bir süre için atanır. Belediye başkanı, meclis toplantı halinde değilken, kendi sorumluluğunda hareket etme gücüne sahiptir (Harris ve diğerleri, 1930: 214).

1848 Devrimi sonrasında oluşan yarı otoriter monarşik rejimler, dualistik bir model aracılığıyla yerel meclislerin karar verme gücünü sınırlandırmıştır. Bu modelde, dar bir seçmen kitlesi tarafından seçilen meclis ve yetkisi artırılan ama meclis tarafından seçilen belediye başkanı bulunmaktadır. Merkezi yönetim yerel yönetimlerin gücünü yetkisi artırılan belediye başkanları ile sınırlandırmak istemiştir. Bu “yürütme merkezli” yerel yönetim modeli, Almanya’da 19. Yüzyılın sonlarına kadar devam etmiştir. Aynı dönemde İngiltere’de yerel kendi kendine yönetim geleneği “monistik” temelde ilerlemiş ve seçilmiş yerel meclis ağırlıklı model Kıta Avrupası’na göre daha demokratik ve liberal karşılanmıştır (Harris ve diğerleri, 1930: 212-213).

1918 Demokratik Devrimi ve Weimar Anayasası (1919) ile belediyelerin durumunun eyalet yönetimleri tarafından belirleneceği düzenlenmiştir. Ayrıca, anayasa ile yerel meclislerin seçiminde genellik ilkesi benimsenmiş ve yerel meclisler temel karar organı olarak düzenlenmiştir. Bu dönemde dualistik sistem iyileştirilmiş, yerel yürütme organının bazı konularda özerk karar verme gücü korunmuş ve geleneksel iki görev alanlı (eyalet ve yerel) sistem yürütülmüştür (Wollmann, 2004: 152). Bu dönemde “tek düze” bir belediye sistemi kurmaya yönelik girişimler olmuştur (Harris ve diğerleri, 1930: 217). Bu dönemde belediye meclislerinin üye sayısı 40 ile sınırlandırılmış; meclisin dört yıl için seçilmesi ve kendi başkanını kendisinin seçmesi düzenlenmiştir. Nüfusu 3.000’i geçen belediyelerde meclis başkanı maaşlı olur ve 12 yıl için atanarak göreve gelirdi (Harris ve diğerleri, 1930: 219).

Weimar Cumhuriyeti ile düzenlenmeye çalışılan demokratik yerel yönetimler deneyimi, 1933 yılında Hitler yönetimi tarafından radikal bir şekilde durdurulmuştur. Hitler diktatörlüğü altında demokratik yerel yapılar bastırılmıştır (Wollmann, 2004: 153).

Almanya’da Nazi yönetiminin yıkılmasından sonra anayasal sistem ve demokrasi Batı Almanya’da yeniden kurulmuştur. Eyaletler (Länder) büyük ölçüde yeni sınırlarda yeniden kurulmuş ve yeni belediye kanunları düzenlenmiştir. Yeni belediye kanunları, kısmen bölgesel gelenekler etkisi altında, ama büyük ölçüde işgalci devletlerin etkileriyle biçimlendirilmiştir.

Böylece yerel yönetimlerin kurumsal haritası dikkat çeken ölçüde yeniden çizilmiştir. Savaş sonrası Batı Almanya’da dört kurumsal yerel yönetim modeli belirmiştir:

Birincisi, NRW ve Niedersachsen eyaletlerinde görülen, “güçlü meclis” ve “kent yöneticiliği”ne dayanan modeldir. İngiliz işgal bölgesi olan bu eyaletlerde en belirgin kurumsal gelenek değişimi yaşanmıştır. 1933 yılına kadar bu bölgede yerel yönetimler dualistik sisteme dayanmakta; belediye meclisleri seçilerek göreve gelmekte; belediye başkanı meclis tarafından seçilmekte ve belediye başkanı yürütmenin başında bulunmaktaydı. İngiliz işgal gücü, dualistik sistem (*Rhenish*) içerisindeki yürütme gücünün otokratik nitelikleri ile yerel demokrasiyi sınırlandırdığı düşüncesiyle, “monistik” İngiliz yerel yönetim modelini uygulamaya sokturmuştur. Böylece, belediye kanunlarında belediye meclisi tam yetkili kılınmış; belediye başkanı, meclis üyeleri tarafından meclis içerisinde seçilen ve meclise başkanlık eden sembolik bir konuma indirgenmiştir. Belediye yönetiminin başında ise kent yöneticisi (*Stadtdirektor*) bulunacak; kent yöneticisi, meclis tarafından belirlenecek ve meclisin rehberliğinde hareket edecektir.

İkincisi, Güney Alman eyaletleri olan Bavaria ve Baden-Württemberg eyaletlerinde görülen “güçlü başkan modeli” uygulamasıdır. Her iki eyalet Amerikan işgal bölgesindedir ve buradaki yerel yönetim modeli ABD’deki “doğrudan seçilmiş başkan modeli”ne dayanmaktadır. Fakat, Bavaria’da doğrudan seçilmiş başkan modeli 1920’li yıllarda uygulanmıştır. Bu modelde, geleneksel dualistik yerel yönetim sistemi korunmakta; belediye meclisi ve belediye başkanı doğrudan seçilmekte; belediye başkanı belediye idaresinin başında bulunmaktadır. Alman dualistik yerel yönetim sistemi geleneğinde seçilmiş başkanlar önemli derecede güçlü konumdadırlar. Belediye başkanı, sadece yerel yönetim idaresinin en üst amiri değil, aynı zamanda yerel meclis ve yönetim komisyonlarının da başkanıdır. Bu modelde “güçlü yürütme organına dayalı liderlik” için kurumsal alt yapı vardır. Bir anlamda “yerel başkanlık sistemi”ne benzemektedir (Wollmann, 2004: 153).

Üçüncüsü, Alman yerel yönetim geleneği içerisinde olan ve Hessen, Hamburg ve Berlin’de yeniden kurulan “*Magistrat*” modelidir. Yerel yönetimin yürütme organı, meclis tarafından seçilen kurul biçimindeki Magistrat’tır. Bu modelde, belediye başkanı “eşitler arasında eşittir”.

Dördüncüsü, Rheinland-Pfalz ve Saarland eyaletlerinde uygulanan “güçlü meclis” ve “belediye başkanı” modelidir. Bu bölgede, Fransız işgal bölgesi olmasının ve geleneksel olarak Fransız “maire” sistemine dayanması sebebiyle, meclisin seçtiği başkan modeli uygulanmaktadır. “Rhenish mayor” olarak da adlandırılan bu model “yerel parlamenter sistem”e benzemektedir (Wollmann, 2004: 154).

Görüldüğü üzere 1945 yılından sonra Batı Almanya’da yerel demokrasinin ve yerel yönetimlerin restorasyonu ve yeniden canlandırılması sonucu önemli yerel yönetim modeli çeşitleri uygulamaya girmiştir. Bunlardan üçü, geleneksel dualistik sisteme dayanırken; bir tanesi monistik sisteme dayanmaktadır. Bu yerel yönetim modeli çeşitliliği bir labaratuvar görüntüsü arz etmektedir (Wollmann, 2004: 154).

1.3.OSMANLI İMPARATORLUĞU’NDA ÇAĞDAŞ YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ

Türkiye Cumhuriyeti’nin bugün anayasal düzeni içerisinde, 1982 Anayasası’nın 127. maddesine göre, üç tür yerel yönetim birimi vardır. Bunlar “İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy” kamu tüzel kişilikleridir. Yine, 1982 Anayasası’nın getirdiği bir yeni düzenleme olarak, 1983 yılından itibaren Türkiye’de yasalarda ortaya koyulmuş yeterlilikleri yerine getiren büyük kentler için “Büyükşehir Belediyesi” kurulmaya başlanmıştır. Büyükşehir belediyeleri hariç, üç temel yerel yönetim türünün geçmişi Cumhuriyet öncesi Osmanlı İmparatorluğu dönemine dayanmaktadır. Özellikle, İmparatorluğun son yüzyılı her alanda olduğu gibi, Türkiye’de çağdaş anlamda yerel yönetim kurumunun ortaya çıktığı dönem olmuştur. Var olan tarihsel geçmişe bakıldığında, Türkiye’deki yerel yönetim geleneği anlaşılmak istendiğinde, Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin durumunun, birikiminin, sorunlarının veya sahip olduğu deneyimin anlaşılması Osmanlı İmparatorluğu’ndaki çağdaş anlamda yerel yönetimler konusundaki gelişmeleri değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler ile ilgili hemen hemen her çalışmada, yerel yönetimlerin tarihsel arka planına değinmek amacıyla, özellikle Tanzimat sonrası dönemde yerel yönetimler konusunda ortaya çıkan ilk örneklerle, yasal düzenlemelere kısaca değinilmektedir. Özellikle, günümüzde tüm yerel yönetim birimlerimiz için savunulan “geleneğinin zayıf olması”, “Batı’dan ithal edilmiş olması” dolayısıyla Türk yönetim sistemine uyum sağlama konusunda sorunlar yaşaması, yerel toplulukların yerel yönetim kültüründen ne anladıklarının belli olmaması, yerel siyasetçi-yönetici düzeyinde gerekli insan birikiminin yeterli olmaması, yerel yönetimlerin yönetsel kapasite sorunlarını aşamaması vb. sayıları artırılabilir bir çok olumsuz değerlendirme bulmak mümkündür. Yapılan olumsuz değerlendirme ve varılan yargılarda haklılık payı yok değildir. Ancak, Türkiye’de yerel yönetimler konusunda tarihsel süreç içerisinde devralınan ve bugün dahi devam eden sorunların iyi anlaşılması için yerel yönetimler birikiminin Türkiye için tarihsel açıdan araştırılmasının eksikliği de ortadadır. Yani, yerel

yönetimlerin Türk yönetim sistemine giriş dönemi, dönemin gereklilikleri, yöneticilerin amaçları, yerel ahalinin durumu ve ihtiyaçları, anayasal düzen içerisinde yerel yönetimlerin görünümü, yerel yönetimler ile ilgili yasal düzenlemelerin çerçevesi, dış çevrenin etkileri ve dışarıda devam eden gelişmeler vb. bir çok aktör ve faktör, Türkiye’de yerel yönetimler geçmişi, geleneği, deneyimi, sorunları ve geleceği için iyi bir şekilde gözden geçirilmeyi hak etmektedir.

Eryılmaz (2002: 731), Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişimini demokrasi geleneğinin gelişimi açısından yedi dönemde incelemiştir: Birincisi, Tanzimat’ın ilanı ile ortaya çıkan ve yerel temsil geleneğini başlangıcı sayılan “Muhassıllık Meclisleri” dönemidir. İkincisi, İstanbul Şehremaneti’nin ve Altıncı Daire-i Belediye’nin kuruluşu ile başlayan dönemdir. Üçüncü dönem, ilk kez 1877 yılında düzenlenen ve belediyelerin tüzel kişiliğini belirleyen Dersaadet ve Vilayetler Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle başlamıştır. Dördüncü dönem, II. Meşrutiyet’in ilanı ile başlayan ve ilk belediye seçimlerinin yapıldığı dönemdir. Beşinci dönem, Cumhuriyet ile birlikte 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile başlayan süreçtir. Altıncı dönem, 1961 Anayasası ile başlamıştır. Yedinci dönem ise, 1982 Anayasası ve devamında büyükşehir belediyelerini düzenleyen kanuni düzenlemelerin olduğu dönemdir. Eryılmaz’ın çerçevesini çizdiği ve Tezin tarihçe kısmını inceleyen bu dönemler kronolojisine, yerel yönetimler açısından önemli değişikliklerin gerçekleştirildiği 2000’li yıllar ve özellikle 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu sonrası dönem eklenmelidir.

İşte Tezin bu bölümünde özellikle Tanzimat döneminde, Meşrutiyet dönemlerinde, Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler açısından ortaya çıkan gelişmeler tarihsel kronolojisi içerisinde irdenelerek, Türkiye’nin yerel yönetimler geleneğinin olup olmadığı, bu geleneğin geldiği nokta, tarihsel arka plandan günümüze uzanan deneyimler ve sorunlar Tezin ana amacı çerçevesinde ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Tezin bu bölümünde, Türkiye’deki belediye yönetimi modelini anlayabilmek için tarihsel birikime yönetim modeli konusu yönünden ağırlık verilmiştir.

1.3.1.Osmanlı İmparatorluğu’nda İlk Çağdaş Yerel Yönetim Örnekleri

Batı ve Doğu ayrımının netleştiği, Doğu’nun küçümsendiği ve hatta “Doğu Sorunu” olarak kavramsallaştırılan bir dönemin önemli bir medeniyeti olan Osmanlı İmparatorluğu, Batı Avrupa’da çağdaş yerel yönetimler geleneğinin gelişmesine imkan sağlayan zemini bünyesinde

barındıramamıştır. Bu durum, genel olarak tarih çalışmalarında veya karşılaştırmalı çalışmalarda neden Osmanlı İmparatorluğu döneminde kurulan yerel yönetimlerin güçsüz kaldığını açıklamak için kullanılır. Doğu'daki kentlerde yerel yönetim kurumunun kökleri olmadığı, yerel yönetimlerin Doğu medeniyetine dışarıdan ithal edildiği ve yukarıdan aşağıya devlet eliyle kurulduğu genel kabul görür ve güçsüz yerel yönetimleri açıklamak için öne sürülür. Güler'e (1999: 89-90) göre, liberalizmin Batı dışındaki toplumlar için bundan başka açıklaması yoktur ve bu bir ön kabuldür. Doğu toplumlarına yönelik bu ön kabul nedeniyle, merkezi devletin olduğu sistemlerde yerel yönetim kurumu olacağı kabul edilmemiş ve var olan yapılara önem verilmemiştir. Hem Batı Avrupa'da hem de Osmanlı İmparatorluğu'nda çağdaş yerel yönetimler merkezileşme sürecini tamamlama sürecinde önemli rol oynamışlardır (Güler, 2006: 46).

Batı Avrupa'daki çağdaş yerel yönetim geleneği, geçmişini orta çağ ticaret kentlerinde ve ondan sonra komün deneyimlerinde görür. Batı Avrupa geçmişindeki kent ve komün deneyimlerinde, yerel topluluğun kurumsal bir yapıda (meclis) temsil edildiği, müzakereye dayalı süreçler ile kararlar alındığı, idari ve mali özerkliğin bu yönetim düzeylerine tanındığı söylenebilir. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki kentlerde veya İslam kentlerinde siyasal süreçlere, güç ilişkilerine ve temsile dayalı kurumsallaşmış meclis geleneği, meclislerde özerk karar alma ve müzakere geleneği yoktur. Ancak, tarikatların, loncaların, cami cemaatinin ve medreselerin İslam medeniyetine özgü katılım kurumları olduğu söylenmektedir (Ortaylı, 2000: 6). Bu gelenek olsa da, 19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel hizmetleri sunan geleneksel kurumların iç ve dış nedenlerle yozlaşması, Batılı sanayileşmiş ülkelerin ekonomik etkileri ve ticaretin yoğunlaşması, kıyı kentlerinde ortaya çıkan yeni hizmet ihtiyaçları (sağlık, temizlik, ulaşım, itfaiye, alt yapı) vb. etkenler yeni yerel yönetim kurumlarının gelişmesini zorunlu kılmıştır. Modern Türk belediyeciliği, bahsedilen iç ve dış dinamiklerin etkisi altında, değişen ihtiyaçlara cevap verebilmek amacıyla yeni bir kurumlaşma ürünüdür (Keleş, 2006: 131-132; Seyitdanlıoğlu, 2010: 1).

Belediye örgütü, bu ihtiyaçlar ve azınlıkların yerel özerkliği konusunda dış siyasi talepler sonucunda Batı'dan ithal edilmiştir. Belediyeler, Türk yönetim sistemindeki ilk çağdaş yerel yönetim örnekleri olarak, yerel özerklikleri, mali imkanları ve personel kaynakları açısından güçsüz bir şekilde ortaya çıkmışlardır. Bir anlamda merkezi yönetimin taşradaki uzantıları olmuşlardır (Göymen, 1983: 2840-2842). Cumhuriyet dönemine kadar geçen süreçteki genel olarak yerel yönetimler ve özel olarak belediye yönetimi konusundaki tablo bu olsa da, ortaya çıkan yerel yönetim geleneğine ve belediye yönetimi modeline dönemler itibarıyla bakmak ve olan geleneğin önemini gösterecektir.

1.3.1.1. Tanzimat Döneminde Vilayet Sistemi ve Yerel Yönetimler

19. yüzyıla kadar Osmanlı yönetimi yerel toplulukların yönetime katılmasını, demokratik ve özgürlükçü bir yerel yönetim kurumunun oluşturulmasını düşünmemiş ve istememiştir. Diğer taraftan, aşağıdan yukarıya¹⁵ bir sivil toplum ürünü olarak da çağdaş yerel yönetim tecrübesi olmamıştır (Ortaylı, 2000: 11-12). Ancak, 19. yüzyıl içerisinde tecrübe edilen “muhassıllık, vilayet, sancak, kaza ve belediye meclisleri”, Türk yönetim sistemi içerisinde yerel yönetim geleneğinin gelişmesi için dönüm noktası olmuştur. Eryılmaz (2002), yerel meclislerin ulusal parlamentodan önce kurulmasını, temsil ve müzakere kültürünün yerelde daha önce başlamasını ve ilk Osmanlı parlamentosunda yerel meclislerden gelen temsilcilerin ağırlık olmasını göstererek, Avrupa’daki gelişmelere benzer şekilde yerel demokrasinin ulusal demokrasiden daha önce ortaya çıktığını belirtmiştir. Ancak, bu ilk dönemlerdeki gelişmeler süreklilik arz etmediği ve modern belediye örgütünün kurulmasında geç kalındığı için Batı Avrupa yerel yönetim ve demokrasi gelişmişlik düzeyine ulaşamamıştır. Burada Tanzimat dönemi reformlarının ve yerel yönetim denemelerinin nedenlerine bakmak gerekmektedir.

Var olan geleneksel kurumların yerine Osmanlı idare sisteminde çağdaş anlamda yerel yönetimler kurulmasına birçok iç ve dış neden/sorun yol açmıştır. Bunlar, bozulmaya başlayan toprak sistemine (Tımar Sistemi) dayalı olarak merkezi yönetimin askeri, idari ve mali açıdan otoritesinin aşınmaya başlaması, askeri alandaki başarısızlıklar ve toprak kayıpları, değişen ekonomik ve sosyal alt yapıya paralel olarak bazı kentlerde (liman kentleri) ortaya çıkan hizmet ihtiyaçları, güçlü devletlerin (İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya-Macaristan İmparatorluğu) gayri müslümler üzerinden ülkeyi kontrol altına almaya yönelik istekleri, vb. sorunlardır. Tanzimat dönemine yol açan ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve teknolojik gelişmeler Tanzimat dönemi devlet yönetiminin ve yöneticisinin ülkenin var olan iç ve dış sorunları karşısında devleti ayakta tutma çabalarını etkilemiştir. Bu çabalar en başta ülkenin merkez ve taşra olmak üzere devlet kurumlarının “yeniden düzenlenmesi”ni zorunlu kılmıştır. 19. yüzyılda gerçekleştirilen idari reformlar, sorunlara, iç ve dış etkenlere göre şekillendiği için bir bütünlük göstermektedir. Bütünlükçü bir yaklaşımla başlayan Tanzimat dönemi reformları merkeziyetçi bir eğilimle gerçekleştirilmiştir (Sungur, 2002: 750).

İlk reform çabaları, III. Selim Dönemi’nde askeri ve idari alanlarda yapılmaya çalışılmıştır (bakınız: Shaw, 2008: 104-111). Kısmen başarılı olan askeri ve idari ıslahatları II. Mahmut

¹⁵ Güler (2010: 281), liberal olarak yorumladığı bu evrimsel bakış açısını eleştirmekte, Batılı modern devletlerde de yerel yönetimlerin yukarıdan aşağıya, yeni iktidar ilişkilerinin gerektirdiği çerçevede tesis edildiğini belirtmiştir.

sürdürmüş, devletin merkezinde ve daha sonra eyaletlerde merkezi otoriteyi yeniden tesis etmeye çalışmıştır ve önemli bir mesafe almıştır (bakınız: Zürcher, 2009: 55-62). II. Mahmut devletin temel kurumlarında köklü değişiklikler yapmış, özellikle hükümet yapısının çağdaş bir şekle kavuşmasına önem vermiştir. II. Mahmut öncelikle modern bir ordu ile merkezi devleti güçlendirmeyi amaçlamış, güçlü bir ordu için gerekli olan etkin mali yönetim için merkez ve taşra bürokrasisine ihtiyaç duymuş ve bürokrasiyi işletecek liyakata dayalı, çağdaş eğitim kurumlarından mezun, rüşvetten uzak bürokratların yetiştirilmesinin gereğini anlamıştır (Çadırcı, 1997: 203). Bunun için yabancı dil bilen ve Avrupa’da eğitim almış bürokratların gelişimine önem vermiştir. Özellikle, Hariciye içerisinde kurulan “Tercüme Odası” ile modern bir bürokrat kadronun doğması sağlanmıştır (Zürcher, 2009: 73-75). Anlatılan genel değerlendirme çerçevesinde, yerel yönetimlerin başlangıcı sayılan bu dönemdeki yönetici elitin amaçlarını, ülkenin ve devlet yapısının durumunu genel hatlarıyla anlamak, yerel yönetimlerin kurulma amaçlarını anlama konusunda da açıklayıcı olmaktadır (Davison, 2005: 142-143).

Tanzimat öncesi temeli atılan eğitim kurumlarından yetişen yönetici (aydın bürokratik zümre,) 3 Kasım 1839 günü ilan edilen Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile İmparatorluğun devlet yönetimi ve millet sistemi açısından önemli bir değişimin başlangıcına ön ayak olmuşlardır. Temel amaç, zayıflayan merkezi yönetimi yeniden kurmak ve devleti mali, idari, adli ve askeri alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturmaktır (Ortaylı, 2000: 16; Ortaylı, 2008: 401, 404-406). Merkezi yönetimi güçlendirmek için, yerel grupların, dini cemaatlerin, vakıfların sundukları hizmetler devlet örgütlenmesi içerisine alınmaya çalışılmıştır. Modern merkeziyetçi bir devlet için girişilen çabalar, Osmanlı toplumunda çağdaş yerel yönetimlerin de çekirdeğini oluşturmuştur. Modern devletin yerel düzeyde örgütlenmesi sayesinde yerel toplulukların yönetime katılım mekanizmaları gelişmiştir. 1840’lı yıllardan itibaren, “*muhasıllık meclislerinde, memleket meclislerinde, vilayet, liva, kaza idare meclislerinde, vilayet temyiz divanlarında, ziraat komisyonu, mal sandığı ve belediye meclislerinde*” yerel topluluk temsilcilerinin yönetime katılmalarına imkan sağlanmıştır. Tanzimat bürokratların amacı, kuşkusuz siyasal katılma ve yerel demokrasiyi tesis etmek değildi; amaç, kanuni ve adil bir modern devletin tesisinde yönetilenlerin yardımını almak ve onlara danışmaktır. Bu sayede çağdaş yerel yönetimlerin doğuşuna imkan sağlanmıştır (Ortaylı, 2000: 18-19).

Tanzimat Fermanı’nın millet sisteminde ve idare hukukunda “eşitlik ilkesi”ni benimsemesi de yerel meclisleri biçimlendiren önemli bir yenilik olmuştur. Yerel meclisler kurularak, eşitlik ilkesi çerçevesinde tüm tebanın yönetimde temsili amaçlanmıştır. Böylece, merkezi yönetim reforma tabi tutulurken eyalet sistemi de kaçınılmaz olarak reformun konusu olmuştur (Ortaylı,

2000: 17; Ortaylı, 2008: 406). Bu çerçevede var olan “meşveret usulü”¹⁶ değerlendirilerek, merkezden atanan muhassıllar aracılığıyla “*muhassıllık meclisler*”inin oluşturulması, zamanla başarısız olmasıyla “mahalli halktan seçilen üyelerin de bulunduğu” “*memleket meclisleri*”nin kurulması bir anlamda ilk yerel yönetim tecrübesinin temelini atmıştır. Zamanla, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamaları ile bu meclisler varlıklarını sürdürmüştür (Ortaylı, 2000: 19-20; Ortaylı, 2008: 407-408). Tabi burada dönemin değerlendirilmesi sırasında sürekli akılda tutulması gereken konu Osmanlı İmparatorluğu’nun, belkide Cumhuriyete kadar devam eden, karşı karşıya kaldığı “hukuki ikilik” durumudur. Zira, Osmanlı’nın özünde bulunan gelenek kanun hukuku ve İslam şariat hukukunun Avrupa’dan kaynaklanan bir hukuk anlayışı ile sentez oluşturması kolay olmayacaktır. Tanzimat süresince de devam eden ikilik durumu kendisini özellikle adli ve idari alanlarda göstermiştir (Çadırcı, 1997: 206-207).

1.3.1.2. Osmanlı’da İlk Yerel Yönetim Tecrübeleri: Yerel Meclisler

Merkezi hükümet vergi reformunu gerçekleştirmek amacıyla, iltizam usulünün yerine, vergilerin doğrudan merkez tarafından toplanması sürecinde muhassıllık kurumunu oluşturmuştur. Böylece, mali yönetimin vali, yerel eşraf ve ayanın kontrolünden çıkarılarak, yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin önüne geçilmek istenmiştir (Eryılmaz, 2000: 731).

Sancaklardaki muhassıllık kurumunun başına “muhassıl-ı emval” adı ile doğrudan hükümetçe memurlar atanmıştır. Muhassılların yanında belirli kamu görevlileri (mal müdürü, nüfus müdürü ve emlak katibi) merkezi yönetim atamasıyla göreve gelmiştir. Bunun yanında bir kısmı seçilmiş üyelerden oluşan, her sancak merkezinde karar organı niteliğinde “*Muhassıllık Meclisleri*” oluşturulmuştur. Muhassıllık meclislerinin görevi vergilerin saptanması, dağıtılması ve ilgili diğer işlerin görüşülüp kararlaştırılmasıdır (Çadırcı, 1997: 212; Ortaylı, 2000: 20).

Muhassıllık Meclisi’ne seçimli gelen üyeler için izlenen yöntem dolaylı ve karmaşıktır. Köylerden ve kazalardan, ölçeklerine göre belirli sayıda temsilci, emlak ve güç sahibi olanlar arasından seçilerek sancak merkezine gönderilmektedir. Bu temsilciler arasından kur’a ile meclis üyelerini seçecek kişiler belirleniyordu. Seçim yöntemine göre, adayların seçiminde bu temsilciler açık bir şekilde taraflarını göstermektedirler. Seçim yöntemi yerel topluluğun

¹⁶ “Klasik devirden beri Osmanlı eyalet idaresinde yerel grupların temsili geleneği, merkezi hükümet adına yürütmeyi elde bulunduran valilerin sık sık başvurup, yararlandığı bir usuldü. Vergi tahsili, zaruri işlerin yaptırılması, reayanın temsilcilerinden meydana gelen kurulların yardımı ile sağlanırdı. Meşveret kuralına dayanan bu temsil görevi, ruhani reisler, Hristiyan reaya adına Kocabaşılar ve memleket eşrafının temsilcileri (ayanlar) tarafından yerine getiriliyordu” (Ortaylı, 2008: 422).

seçimlere katılımını kısıtlamaktaydı. Bu seçimler gereği gibi ve yaygınlıkla uygulanamamıştır (Çadırcı, 1997: 214; Ortaylı, 2000: 20-22).

Muhassıllık meclisi deneyimi, yönetim kapasitesi eksikliği, ulaşım güçlükleri, halkın vergi ödememe alışkanlığı, yolsuzluklar ve diğer olumsuz alışkanlıkların sonucunda muhassıllık kurumu başarılı olamamış ve 1842 yılı başlarında kaldırılmıştır (Çadırcı, 1997: 209-212, 214-215). Osmanlı yerel yönetim girişimlerinin ilk örnekleri, geleneksel toplumsal sınıf ve zümrelerin ayrıcalıklarını sürdürme aracı olmuştur. Yerel meclisler, yerel çıkarların rekabete giriştiği alanlar olmuştur (Güler, 2006: 121-123). Muhassıllık meclislerinin, çağdaş yerel yönetimler gibi bir tüzel kişiliği yoktur. Muhassıllık meclisleri, tam anlamıyla bir yerel yönetim birimi örneği olarak değerlendirilemezse de, yerel temsil ve “yerel yönetim tecrübesi”nin gelişimi açısından ilk önemli örneklerdir. Ayrıca, muhassıllık meclislerinin ve onların devamı olan vilayet idare meclislerinin Osmanlı İmparatorluğu’nun parlamenter sisteme geçişinde önemli katkıları olmuştur (Eryılmaz, 2000: 731; Ortaylı, 2000: 20-22).

Aynı dönemde eyalet merkezlerinde müşir başkanlığında “Büyük Meclisler”; kaza dışındaki küçük yerleşim yerlerinde, muhassıl tarafından görevlendirilen yöre ileri gelenlerinden birinin başkanlığında “Küçük Meclisler” kurulmuştur. Köylerde ise, seçilmiş “muhtar” ve imam (müslüman olmayan köylerde kocabaşı) köyü ilgilendiren konularda birlikte karar alacaktı. Köylere ilişkin kararlar büyük meclisin onayı ile yürürlüğe koyulabilecekti. Küçük meclisler başarılı görülmemiş ve masraf oluşturdıkları düşünülerek 1841 yılında kaldırılmıştır (Çadırcı, 1997: 212-213).

1842 yılında kaldırılan muhassıllık meclisleri yerine, yapıları ve işleyişleri değiştirilmeksizin “Memleket Meclisleri” kurulmuştur. Memleket meclisleri, yöneticiler ve halk arasındaki uyuşmazlıklara bakan ve karara bağlayan yargı yetkisine de sahip kılınmıştır. Memleket meclislerinin görevi, ağırlıklı olarak yöneticilerin denetlenmesi, vergi gelirlerinin düzenli toplanmasını sağlama, mali gelir-gider defterlerinin incelenmesi konularındaydı (Çadırcı, 1997: 215). Ancak, bu meclislere üye seçilmesinde ve bu meclislerin işleyişinde ülke genelinde sorunlar yaşanmış ve yolsuzluklar ile karşılaşmıştır. Eski ayan, şehir kethüdası ve yörenin zengin kişileri meclislerde gücü ellerinde bulunduruyor ve yetkilerini halkın zararına kullanıyorlardı (Çadırcı, 1997: 216-217). Yerelde güç sahibi kesimler merkezi yönetimce atanan yöneticiler ile çatışmakta ve tarafsız yöneticilerin olduğu yörelerde ayaklanmalar yaşanmaktaydı. Taşra eşrafi, ilk başlarda karşı çıktıkları bu yapılara daha sonra üye olarak bu meclisleri kendi çıkarları için kullanmışlardır (Ortaylı, 2000: 30). Diğer bir ifadeyle, toprak sahibi olan bu geleneksel güç sahipleri, yerel ve idari meclislere girerek “cemaat lideri” olarak mevkilerini onaylatmışlardır (Karpas, 2006: 195). Quataert’in (2009: 164-169) aktardığı üzere,

Nablus sancağı örneğinden yola çıkarak, merkezileştirme sürecinde aslında devletin kurduğu yerel meclisler içerisinde eski ayanlar ile çocukları ve torunları yerlerini alarak bir “rekabet ve işbirliği” içinde vergilerin paylaşılmasını sürdürmüştür. Bir anlamda, merkezi devlet yerel yapılar içine eskisinden daha fazla nüfuz ederken; yerel seçkinler de, merkezileşme sürecinin kendi otoriteleri açısından olumsuz etkilerini başarıyla dengelemişlerdir. Yani, olan köylü sınıfa vergi yükünün artışı şeklinde yansımıştır.

Yerel meclis uygulamalarının başarılı olmaması, uygulamada birliğin sağlanamaması, yönetimde başarının sağlanamaması, halkın can ve mal güvenliğinin sağlanamaması nedenleriyle yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Ocak 1849 tarihinde yürürlüğe konan yeni bir yönetmeliğe göre, Memleket Meclisleri “Eyalet Meclisleri” adını aldı. Ayrıca sancak merkezlerinde “Küçük Meclisler” kuruldu. Bu talimatname 1864 Vilayet Nizamnamesi’ne kadar yürürlükte kalmıştır. Eyalet meclisi uygulaması için Edirne ve Hüdavendigâr Eyaletleri seçilmiştir. Kısa bir süre içinde diğer eyaletlerde de uygulamaya geçilmiştir (Çadircı, 1997: 218-219).

Ayrıntılı bir düzenleme ile uygulamaya giren 1864 Vilayet Nizamnamesi’ne kadar işleyen Eyalet Meclisleri’nden beklenen sonuç alınamamıştır. Vergilerin zamanında toplanamaması, can ve mal güvenliğinin sağlanamaması, rüşvet ve zimmete para geçirmenin önlenememesi durumlarının üzerine Kırım Savaşı’nın ağır yükleri binince eyalet idaresinin yeniden düzenlenmesi arayışları devam etmiştir. 1856 Islahat Fermanı’ndan sonra, özellikle Ali ve Fuat Paşalar Midhat Paşa’nın Niş’teki uygulamalarından da yararlanarak eyalet yerine “Vilayet”i temel alan yeni sistemi geliştirmişlerdir (Çadircı, 1997: 224).

1.3.1.3.Vilayet Sisteminin Kurulması ve Yerel Yönetimler

Tanzimat dönemindeki idari düzenlemeler ve özellikle kurulan yerel meclisler ile valinin yetkileri kısıtlanmış ve valinin eyalet meclisi kararlarını yürüten, devlete karşı sorumlu olan yönetici olması beklenmiştir. Ancak, uygulama amaçlara ve düzenlemere uygun olmamıştır. Meclis kararlarının Meclis-i Vala’nın onayı ile ancak yürürlüğe girebilmesi, valilerin yerlerinin sık sık değiştirilmesi gibi nedenler yönetimin aksamasına yol açmıştır (Çadircı, 1997: 226-227). Diğer taraftan, Avrupa’lı büyük devletlerin müslüman olmayan nüfusun vilayet, sancak, kaza ve ülke yönetiminde temsil edilmesi yönündeki baskıları, içeride yönetime karşı oluşan tepkiler ile birleşince 1856 Islahat Fermanı ilan edilmiştir. Bu fermanda, eyalet sisteminin yeniden

düzenleneceği belirtilmiştir. Bu durum da idari düzenlemeyi etkileyen önemli bir gelişmedir (Ortaylı, 2008: 427-429).

Eyaletlerde yaşanan ayaklanmalar, Avrupa’lı büyük devletlerin baskısıyla Lübnan’a tanınan aşırı özerklik ve bunun üzerine “federalist” bir yapıya benzer bir yapının Osmanlı’ya dayatılması sonucunda, imparatorluğun kolayca dağılması tehlikesini gören A. Cevdet Paşa, Fuad Paşa ve liberal fikirli Midhat Paşa yeni vilayet yönetiminin statüsünü hazırladılar ve 7 Kasım 1864 tarihinde Vilayet Nizamnamesi adıyla yayımladılar (Çadırcı, 1997: 250; Davison, 2005: 150; Ortaylı, 2008: 429-430). Yeni vilayet sistemi, Tuna Vilayeti’nde Midhat Paşa¹⁷’nın valiliğinde uygulamaya geçirilmiştir ve başarılı sonuçlar alınmıştır (Bilgi, 2002: 334; Çadırcı, 1997: 251; Davison, 2005: 153, 158-160).

1864 tarihli Nizamname ile Osmanlı Avrupa’sında 10 vilayet (44 sancak), Osmanlı Asya’sında 16 vilayet (74 sancak), Osmanlı Afrika’sında ise 1 vilayet (5 sancak) oluşturulmuştur (Çadırcı, 1997: 251). Davison’a (2005: 153) göre, merkeziyetçi eğilim Nizamnamede açıkça göze çarpyordu ve model olarak Fransız *departemente* sisteminin yönetmelikleri esas alınmıştır. Ancak, genel olarak yeni vilayet sisteminin merkeziyetçi esaslara dayalı bir şekilde Osmanlı bürokrasisinin tarihsel deneyimine ve önemli yeniliklerine bağlı olarak oluşturulduğu kabul edilmektedir (Çadırcı, 1997: 251; Ortaylı, 2008: 468; Sungur, 2002: 750-751).

1864 yılından itibaren çıkarılan yeni tüzük ve yönetmelikler bir araya getirilerek 1867 yılında uygulama tamamlanmıştır. Nizamnameye göre ülke Vilayet, Sancak, Kaza ve Köy olarak idari birimlere ayrılıyordu. Bu düzenlemenin önceki düzenlemelerden önemli bir farkı yoktur; ancak yöneticilerin unvan ve atanmalarında bazı değişiklikler yapılmıştır. Eyalet adı vilayet olarak değiştirilmiş, vali yönetici olarak durumunu ve unvanını korumuştur. Liva, sancak yerine kullanılmakla birlikte iki ad eş anlamda kullanılmıştır. Liva düzeyinde, kaymakam yerine yönetici olarak “Mutasarrıf” görevlendirilmiştir. Kaza düzeyi, 1842 yılındaki statüsünü korumakla birlikte, seçimle göreve getirilen “kaza müdürü” yerine hükümetçe atanan “kaymakam” bu makama getirilmiştir. Böylece en önemli değişiklik kaza yönetiminde yapılmıştır. Köy düzeyinde ise önemli bir değişikliğe gidilmemiştir (Çadırcı, 1997: 252).

Yeni yönetim sistemi vilayet yönetimi için yeni organlar öngörmüştür. Aslında, bu organlar Tanzimat sürecinde oluşan meclislerdir ve varlıklarını, fonksiyonlarını geliştirip değiştirerek sürdürmüşlerdir: Vilayette, valinin başkanlığında “Vilayet İdare Meclisi”; livalarda, mutasarrıf

¹⁷ “Midhat Paşa bu görev öncesinde Niş eyaletinde valilik yapmıştı. Midhat, Niş’te özellikle kamu düzenini sağlamakta, haydutları ezmekte ve yol yapımında oldukça başarı sağladı. ...Bir yandan ayrılıkçılığı bastırırken, ...öbür yandan çeşitli konulardaki şikayetleri ve görüşlerini almak üzere gittiği her yerde Müslüman ve Hristiyan ileri gelenleri bir araya toplamayı adet haline getirmesi ayırıcı özelliği idi...” (Davison, 2005:152).

başkanlığında “Liva İdare Meclisi”; kazalarda ise, “Kaza İdare Meclisi” kurulmuştur (Sungur, 2002: 751). Köy yönetim düzeyinden başlayarak vilayet düzeyine kadar, meclislere seçilebilmek için aday olanlar ile seçmenler belirli gereklilikler ile sınırlandırılmıştır. “Vergi ödemek” en önemli ayırıcı gösterge olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, çoğu düzeyde seçileceklerin belirlenmesi ve seçilenlerin onaylanması merkezi yönetimin yetkisindedir. Zaten demokratik olmayan bu seçimler düzenli bir şekilde yapılmıyor, kurallara uyulmuyor, yörenin güçlü ve nüfuzlu kişileri adayları belirliyordu (Çadırcı, 1997: 260-261; Davison, 2005: 155-156).

Bu meclislerde verimli çalışma sağlanamamış, eski ayan ve eşraf üyelikleri başkalarına bırakmak istememiş ve yolsuzluk sorunları ortaya çıkmıştır. Yerel topluluğun ihtiyacı olan yerel hizmetleri görmekten ziyade, yerel nüfuz sahibi gruplar bu meclisleri kendi çıkarları için kullanmışlardır (Çadırcı, 1997: 254-258; Ortaylı, 2008: 431). Davison’a göre (2005: 154), yeni kurulan idare hiyerarşisi içerisinde İstanbul’dan bakıldığında valinin insiyatifine bırakılmış alanlarda otoritenin adem-i merkezileşmesi söz konusuyken; taşradan bakıldığında vilayette önemli ölçüde merkezileşme söz konusuydu. Yine, vilayet sisteminin işleyişindeki başarı idarecilerin ve özellikle valilerin niteliğine bağlıydı (Davison, 2005:172).

Vilayet sistemi, 1867 yılında kısmen değiştirilmiş ve 1871 yılında tamamen gözden geçirilerek önemli değişiklikler yapılmıştır. En önemlisi yeni kanun yerel halkın sağlık işleri, bayındırlık hizmetleri vb. sorunlarla ilgilenmek üzere yeni bir idari birim olarak “*Belediye*”nin kurulmasını düzenlemiştir. Belediye için başkanlık ve meclis organları yeni kanunda öngörülmüştür. Davison’a göre (2005: 166-167), imparatorluk içindeki bu yenilik istikrarlı bir şekilde devam etseydi önemli bir yerel yönetim geleneği oluşabilirdi. Maalesef, uygulamada belediyelerin işlemesi zayıf kalmıştır ve taşrada belediyenin gelişmesi 1877’den sonraki yıllara kalmıştır.

Vilayet sistemi içerisindeki en yüksek üç birimin yöneticileri (vilayette Vali, livada Mutasarrıf, kazada Kaymakam) padişah tarafından atanıyordu. Sadece köy muhtarlarının halk tarafından seçilmesi öngörülüyordu (Davison, 2005: 153). Nahiye Müdürü için ise dolaylı bir seçim söz konusuydu; Nahiye Meclisi bağlı köyler ihtiyar heyeti üyelerinden en çok dörder kişinin katılımıyla oluşuyordu ve bunların içinden birisi Vali tarafından Müdür olarak atanıyordu. Nahiye müdürleri hükümet ile halk arasında bir nevi aracılık rolü üstlenmiştir (Çadırcı, 1997: 253).

1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi’nin getirdiği bir yenilik olan “*Nahiye*” yönetimi, çağdaş yerel yönetim kurumunun özelliklerini bünyesinde barındırır. Nahiye meclisi, yerel topluluk tarafından seçilerek kurulacaktı. Nahiye müdürü ise, 25 yaşını geçmiş, okur-yazar, Osmanlı tebaasından ve ilgili nahiye sınırları içerisindeki ahali üyeleri arasından Vali’nin önerisi ve

Dahiliye Nezareti'nin onayı ile atanmaktadır. Nahiye müdürü, asayiş ve mali yönetime ilişkin konularda hükümetin temsilcisi olacaktı. Ancak, nahiye meclisi kararları vilayetin tasdikine bağlı tutulmuştur (Davison, 2005: 166; Ortaylı, 2008: 432-433). 1876 tarihli yeni bir düzenleme ile Nahiye Müdürü'nün seçimle göreve gelmesi, nahiye meclislerinde etnik ve dini grupların temsil edilmesi, seçme ve seçilme şartları yeniden düzenlenmiştir. Özellikle, Doğu Anadolu'da aşiret reisine nahiye müdürü ünvanı verilerek, aşiretler nahiye örgütüne dönüştürülmek istenmiştir. Ancak, nahiye yönetimi uygulamada başarılı bir şekilde uygulanamamıştır (Çadırcı, 1997: 253).

1871 Nizamnamesi ile vilayetin görevleri ikiye ayrılmıştır¹⁸, vilayetin genel yönetimi ve bir takım yargılama işleri Vilayet İdare Meclisi'ne, vilayetin özel idaresi ise "*Vilayet Umum Meclisi*"ne bırakılmıştır. Böylece, il düzeyinde yerel yönetim birimi olan "il özel idareleri"nin temeli bu gelişme ile atılmıştır. Vilayet umumi meclisleri, vilayet içerisindeki her livadan seçilerek gelen ikisi müslüman, ikisi müslüman olmayan dörder üyeden oluşurdu. Meclisin başında Vali bulunuyordu (Sungur, 2002: 755). Meclis yılda bir defa toplanan ve vilayetin yol yapımı, tarım ve ticaretin geliştirilmesi, halktan alınan vergiler hakkında sadece öneride bulunabilen bir kuruldur. Uygulama yetkisi olmayan meclisin tüzel kişiliği ve özel bir bütçesi de yoktu. Bu meclis bugünkü İl Genel Meclisi'nin temeli sayılabilir. Ancak, il özel idarelerinin sahip olduğu olanaklara sahip değildi (Çadırcı, 1997: 261-262).

1864-1876 yılları arasında vilayet yönetim düzeyinde oluşturulan bu meclislerin yanı sıra, yerel hizmetler ve yargı ile ilgili olarak kurulan bir çok komisyon ve kurulda (İhtisas Komisyonları, Temyiz Meclisleri, Divan-ı Temyiz, Ticaret Meclisleri, Özel İhtisas Komisyonları) seçilerek gelen üyelerin çokluğu halkın yönetime katılması olarak değerlendirilmektedir (Çadırcı, 1997: 268-272).

Vilayet sistemi çerçevesinde en son "*Köy*" ve "*Mahalle*" yönetimlerine değinmek gerekmektedir. Köy ve mahalle, geleneksel olarak Türk toplum yapısının ve yönetim geleneğinin en alt ve temel yönetim unsurudur. 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesine göre, köy yönetiminin organları "*Köy Muhtarı*" ve "*İhtiyar Meclisi*"dir. Muhtar, "18 yaşını doldurmuş, Osmanlı uyruklu ve yılda en az 50 kuruş vergi veren" köy mensupları tarafından seçilir ve kaymakamın tasdiki ile göreve gelirdi. İhtiyar meclisi de, yine seçilerek oluşturulan 3-12 kişilik bir kuruldur. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyesi seçilebilmek için, 30 yaşını doldurmuş olmak ve yılda 100 kuruş vergi veriyor olmak gerekmektedir. Böylece köy yönetiminde de seçme ve seçilme hakkının sınırlandırıldığı görülmektedir. Uygulamada köy yönetimlerine özerk bir

¹⁸ 1871 tarihli Vilayet Kanunu ile düzenlenen vilayet yönetiminin, teşkilatının, organlarının, birimlerinin görevlerine ilişkin ayrıntılı açıklama için bakınız Sungur, 2002: 754-755.

çalışma alanı ve statüsü sağlanamadığı gibi, bu yönetim birimlerinde de “kırtasiyecilik, yolsuzluk, soygunculuk ve asayiş bozukluğu” gibi sorunlar ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 2008: 433-434).

Yeni vilayet sisteminin uygulamadaki tüm aksaklıklarına ve yaşanan sorunlara rağmen, iyi idarecilerin yetişmesi için bir okul işlevi gördüğü söylenebilir. Bununla birlikte kurulan gerek idari, gerekse de yerel nitelikli meclisler sayesinde, kısmi bir durumdan söz edilse bile, *halkın temsili*nin yolu açılmış ve halk tecrübe kazanmaya (eğitim) başlamıştır. Yeni sistemin diğer olumlu sonucu, imparatorluğu ayakta tutma sürecinde yerel esneklik sağlamış olmasıdır (Davison, 2005: 177-178).

“Osmanlı’nın son döneminde, 1908 yılı başlarında, 31 vilayet, 7 müstakil sancak ve 7 eyalet-i mümtazeden oluşan bir mülki yapı vardır. Bunların içinde 124 sancak, 551 kaza, 1.195 nahiye ve 68.780 köy bulunmaktaydı. Osmanlı dönemi vilayeti ile Cumhuriyet dönemi vilayetini birbirinden ayırmak gerekmektedir. Cumhuriyet dönemine, Osmanlı dönemindeki sancaklar vilayet yapılarak aktarılmıştır. 1908 yılı itibarıyla, bugünkü Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde 64 sancak vardır. Bu sayıya o tarihlerde Rus işgali altındaki Kars, Ardahan ve Artvin eklenince 67 sayısına ulaşılır. 1916 yılında ise önemli değişiklikler olmuştur: Müstakil sancak sayısı 7’den 21’e çıkarken, vilayet sayısı 31’den 24’e inmiştir. Değişimin asıl nedeni Trablusgarp ve Balkan Savaşları’nda kaybedilen topraklardır. Osmanlı döneminde mülki taksimatı belirleyen son yasal düzenleme 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu’dur. Mülki yönetim sistemi açısından 1864 ve 1871 nizamnamelerinden farklı olmayan kanun 1929 yılına kadar yürürlükte kalmıştır” (Bilgi, 2002: 334).

1.3.2.Osmanlı İmparatorluğu’nda Modern Belediye Örgütü’nün Kurulması

Osmanlı yönetim sisteminde modern anlamda belediye örgütünün kurulması, geleneğe dayalı özerk kent yönetimlerinin zaman içerisinde modern devlet (ulus devlet) yapısı içerisine uyumlaştırılmasına dayanmamaktadır. Osmanlı’da modern belediyeler, Tanzimat döneminin merkeziyetçi devletini inşa etmeye çalışan yönetsel elit tarafından, kentlerin daha sağlıklı bir alt yapıya kavuşması ve hizmetlerin ıslah edilmesi amacıyla kurulmuşlardır (Bilgiç, 2002: 348). Belediye yönetimi kurulmadan önce beledi nitelikteki hizmetler merkezi yönetimin taşra örgütü, vakıflar, esnaf kuruluşları, kadılar ve yöre eşrafınca yerine getirilmekteydi (Çadırcı, 1997: 273; Yolalcı, 2002: 739). Geleneksel kurumlar kentlerdeki yeni sosyal ve ekonomik dinamiklerin gerektirdiği hizmetleri karşılayamadığı için, belediyeler nesnel bir ihtiyaç olarak Osmanlı kurumsal yapısına uyumlaştırılmıştır (Tekeli, 2009: 330).

Belediye yönetimi, algılama açısından da daha çok kent hizmetlerini sunan örgüt olarak kabul edilmiştir. Osmanlı'daki “belediyye” veya İran'daki “şehrdari” terimleri, Batı'daki “commune” ve “Gemeinde” terimleri ile aynı anlama sahip değildirler. Ortadoğu'da kullanılan belediye terimi, Batı toplumlarının kullandığı kurul (komün, sovyet, *Rat*) veya cemaat (*Gemeinde*) anlamına gelen terimler ile aynı değildir. Batı Avrupa'nın sahip olduğu idari miras, algılama, anlamlandırma ve yorumlama farklıdır. Osmanlı geleneğinde belediye, bir “topluluğun” (cemaatin) yönetiminden ziyade, kentin yönetimini ifade etmektedir (Ortaylı, 2000: 120-122; Tekeli, 2009: 330-331). Bu nedenle, belediye örgütlerinin geçmişi, geleneği, içeriği ve belediye yönetimi-merkezi yönetimi ilişkileri her zaman farklı yorumlanmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye örgütlerinin kurulması, yerel toplulukların kendi kurdukları kurullar aracılığıyla özer bir yapı tesis etmesiyle olmamıştır. Belediye yönetimi, Tanzimat dönemindeki tüm diğer yönetsel reformlar gibi yukarıdan-aşağıya merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmiştir (Ortaylı, 2000: 122-123). Yönetici elitin amacı, adem-i merkeziyete dayalı komünal özerk yapılar kurmak, yerel demokrasiyi veya siyasal katılmayı geliştirmek değil; alt yapısı yeterli, yerel kamu hizmetlerini karşılayabilen, modern ve düzenli kent yönetimi kurmaktır (Kösecik ve Sağbaş, 2005: 114; Ortaylı, 2000: 130-131; Yolalıcı, 2002: 739). Ayrıca, Avrupa ile artan ticaret ilişkileri sonrası büyüyen kıyı ve liman kentlerine¹⁹ yerleşen Batılı tüccarların modern belediye hizmetlerini talep etmeleri diğer önemli bir faktördür. Liman kentlerinde artan ticaret ve yatırımların modern kent hizmetlerini (ulaşım, aydınlatma, kanalizasyon, su, haberleşme, sağlık hizmetleri, liman karantina hizmetleri ve konaklama) gerektirmesi yanında, kentlerde yapılacak alt yapı ve tesisler Batılı yatırımcılar için yeni bir pazar anlamına geliyordu. Yani, hem değişen sosyal ve ekonomik yapıdan kaynaklanan değişim yeni bir örgütlenmeyi gerektiriyordu hem de yabancıların yatırımlarını koruma, yatırımlarını artırma ve siyasi sebeplerle yaptıkları istekler böyle bir yapının oluşturulmasını zorunlu kılıyordu (Çadircı, 1997: 273; Ortaylı, 2000: 123; Ortaylı, 2008: 435-436).

Bu anlatılan çerçevede, geç de olsa 19. yüzyılın ticareti canlanmış, nüfusu kalabalıklaşmış ve ulaşımı hızlanmış yeni Osmanlı kenti, kendine özgü kentsel niteliklerin etkisi altında belediye yönetimini be belediye hizmetlerini yeniden düzenlemiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 3).

¹⁹ “İstanbul gibi aynı etkilerle Selanik, Beyrut, İzmir gibi yerlerde de belediye idareleri 1877 Belediye Kanunu çıkmadan önce, *Vilayet Nizamnamesi* hükümlerine dayanılarak kurulmuştur” (Ortaylı, 2008: 435-436).

1.3.2.1.Osmanlı'da Kurulan İlk Belediye Örgütü: İstanbul Şehremaneti

Belediye yönetiminin Osmanlı'da özellikle liman ve ticaret kentleri için sergilediği gereklilik İstanbul için de geçerlidir. İstanbul, tüm diğer yönetsel reform uygulamalarında olduğu gibi, belediye örgütünün kurulması anlamında da ilk merkez olmuştur. Kırım Savaşı²⁰,nın sonrasında İstanbul'da artan hareketliliğin doğurduğu kent hizmetleri ihtiyacını karşılamak üzere 16 Ağustos 1854 tarihinde İstanbul'da *Şehremaneti* ünvanıyla bir memuriyet ve yanında görevlendirilen üyelerden kurulu bir *Şehremaneti Meclisi*'nden oluşan *İstanbul Şehremaneti* kurulmuştur. İstanbul Şehremaneti merkezi yönetime bağlı bir daire olarak kurulmuştur (Bilgiç, 2002: 348; Çadırcı, 1997: 243; Ortaylı, 2000: 133-134; Yolalıcı, 2002: 740).

İstanbul Şehremaneti'nin yürütme organı, Bab-ı Ali'nin seçimi ve Padişah onayıyla atanan *Şehremini*²¹,dir. Karar organı ise, üyeleri Meclis-i Vala'nın kararı ve Padişah iradesi ile atanan *Şehir Meclisi*'dir. Şehremini, Şehir Meclisine başkanlık etmekte ve meclisin aldığı kararları iki yardımcısıyla beraber uygulamaya sokmaktaydı. Şehir Meclisi, İstanbul'da yaşayan her sınıf tebaadan ve tanınan esnaf temsilcilerinden oluşan on iki kişi, şehremini ve onun iki yardımcısı olmak üzere toplam 15 üyeden oluşmaktaydı (Seyitdanlioğlu, 2010: 4). Meclis üyelerinin dördü her yıl kura ile yenileniyordu. Şehremanati meclisi, haftada iki defa toplanmakta; narh tespiti yapmakta, esnaf düzenini sağlamakta ve esnaf arasındaki anlaşmazlıkları çözmekteydi. Meclisin belediyeçilik hizmetlerine ilişkin kararları Babıali'nin onayına tabidir. Şehremaneti, merkezi yönetimin denetim ve gözetimi altındadır. Şehremaneti'nin idari ve mali açıdan özerkliği yoktur. Ayrıca, uygulamada belediyenin teknik ve yönetsel kapasitesi, personel sayısı ve mali kaynakları yeterli olamamıştır. Modern belediyeçiliğinin ilk örneği olan İstanbul Şehremaneti başarılı olamamıştır ve bir yıl sonra şehremaneti meclisi kapatılmıştır (Eryılmaz, 2002: 732).

İlk belediyeçilik uygulamasının sorunlu yanlarından birisi de, şehreminlerin ve meclis üyelerinin yetersizlikleridir. Belediye meclisi üyelerinin ve belediye başkanlarının bu sorunu “yapısal hastalık” olarak günümüze kadar sürmüştür. Özellikle belediye meclisleri, temel işlevleri olan karar alma, danışma ve denetimde etkin olamamıştır. İstanbul Şehremaneti

²⁰ Rusya ile yapılan Kırım Savaşı'nda Osmanlı İmparatorluğu'nun müttefikleri olan İngiliz, Fransız ve İtalyan (Piyemonte) ordularının İstanbul'a gelmesi üzerine, kentin nüfusu olağanüstü artmış ve önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Kentin temizliği, sağlık ve ulaşım gibi büyük kentsel sorunları İhtisab Nezareti'nin çözmekte yetersiz kalması üzerine, belediye hizmetlerini görecekt yeni bir kurum, İstanbul Şehremaneti kurulmuştur (Seyitdanlioğlu, 2010: 3-4; Tekeli, 1999: 21).

²¹ “Şehremini” adı Osmanlı Devleti şehir idaresinde, şehrin su ve imar işlerinden sorumlu memurlara verilmekteydi. Bu ad Fatih Kanunnamesi'nde de geçmektedir. Klasik anlamda şehremini kurumu 1831'de kaldırılmıştır (Bilgiç, 2002: 348).

örneğinde, belediye yönetimine çok geniş görev alanları bırakılmış (bakınız: Seyitdanlıoğlu, 2010: 4), ama belediyenin idari ve mali özerkliği sağlanmamıştır. Yöneticilerin bilgi birikiminin, yönetsel ve teknik deneyiminin de yeterli olmaması uygulamanın başarılı olmasını engellemiştir (Çadırcı, 1997: 273-274; Ortaylı, 2000: 134-139; Ortaylı, 2008: 436-437).

1.3.2.2. Altıncı Daire-i Belediye Örneği

İstanbul Şehremaneti'nin başarısız olması üzerine, daha başarılı bir örnek için bir komisyon oluşturulmuş ve 1857 yılında İstanbul belediye örgütü için genel bir nizamname hazırlanmıştır. Buna göre, İstanbul'un çevresi ile birlikte (İstanbul, Adalar ve Boğaziçi bölgeleri) merkezde bir anakent belediyesi olmak üzere, 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Bunların içerisinde, modern anlamda belediyecilik deneyimini geliştirmek üzere, Galata-Beyoğlu semti Altıncı Daire-i Belediye olarak belirlenmiştir. Mali kısıtlılıklardan dolayı modern belediyecilik hizmetlerinin Altıncı Daire-i Belediye çerçevesinde geliştirilmesine ağırlık verilmiştir (Tekeli, 1999: 21-22). Ayrıca, bu bölgede nüfus yoğunluğunun fazla olması, yerleşimin düzenli olması, yabancı nüfusun yaşaması, mali imkanların ve refahın yüksek olması gibi faktörlerle, hem hizmet ihtiyacı hem de belediye hizmetlerinin yönetiminde kolaylık sağlanacağı düşünülerek Galata-Beyoğlu semti pilot bölge olarak seçilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 4-5). Böylece, Paris²² örneği izlenerek hazırlanan ve 27 Ocak 1858 tarihinde yayımlanan yönetmelik ile Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Altıncı Daire-i Belediye, sağlanan özel mali imkanlar, yarı bağımsız yönetim ve sahip olduğu olanaklar sayesinde başarılı bir örnek olmuştur (Çadırcı, 1997: 274; Eryılmaz, 2002: 732; Ortaylı, 2000: 141).

Altıncı Daire-i Belediye, kendisine sağlanan özel mali imkanlar ve idari özerklik sayesinde Cumhuriyet dönemine kadar başarılı çalışmalar yapmış ve önemli ilklere imza atmıştır. İlk belediye binası, ilk belediye mahkemesi, yabancı uyruklu belediye başkanı ve meclis üyeleri Altıncı Daire-i Belediye'nin istisnai özellikleridir. Bu olumlu ve ilk niteliğindeki gelişmelere rağmen, Altıncı Daire-i Belediye de yerel topluluğun yönetime siyasal katılımı amacıyla öne çıkmamıştır. Burada da amaç, modern belediyecilik hizmetidir (Ortaylı, 2008: 437-438). Altıncı Daire'nin çalışmalarına ilişkin hazırlanan nizamnameler modern belediyecilik hizmetleri açısından çok önemli bir metinlerdir. Bu yönüyle modern Türk belediyesi ve belediyecilik anlayışının başlangıcı sayılmaktadır (Seyitdanlıoğlu, 2010: 6-7).

²² Örnek alınan Paris Belediyesi'nin daireleri içerisinde en seçkin, modern ve zengin semt "Altıncı Daire" olduğu için, Galata-Beyoğlu semti için Altıncı Daire adı tercih edilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 5).

Altıncı Daire-i Belediye'nin iki temel organı “daire müdürü” ve “daire meclisi” idi. Daire müdürü, belediyenin yürütme organı iken; daire meclisi, belediyenin karar organıdır. Meclis, yedi asil ve yabancı uyruklu dört “müşavir” üyeden oluşmaktadır. Altıncı Daire'nin organları da yerel halk tarafından seçilerek göreve gelmemiştir. Müdür ve meclis üyeleri Bab-ı Ali'nin seçimi ve Padişahın onayı ile atanmaktaydı. Meclise üye olarak seçilebilmek için, en az 10 yıldır İstanbul'da oturuyor olmak ve oturduğu semtte en az 100.000 kuruşluk bir gayri menkule sahip olmak gerekmekteydi (Eryılmaz, 2002: 732).

Belediye görevlerini merkezi yönetimin gözetimi altında yerine getirmiştir. Altıncı Daire, işletmecî belediyeciliğin ilk örneğini oluşturmaktadır (Ortaylı, 2000: 145-149).

1868 yılında İstanbul Şehremaneti yeniden düzenlenmiş ve belediye daireleri Şehremaneti'ne bağlanmıştır. Böylece Altıncı Daire'nin ayrıcalıkları kaldırılmış ve diğer daireler ile aynı konuma getirilmiştir. Altıncı Daire, artık merkezi yönetime bağlı bir birim değil, İstanbul Şehremaneti'nin bir dairesiydi. Altıncı Daire, Türk belediyecilik tarihinde özel bir örnektir ve belediyecilik deneyimine ilişkin birçok tecrübe burada deneyim edinilmiştir (Ortaylı, 2000: 154-156).

1.3.2.3.İkinci İstanbul Şehremaneti Deneyimi

1868 Nizamnamesi'ne göre İstanbul Şehremaneti, “Şehremini, Şehir Meclisi ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye” olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Şehremini, ana kent belediyesinin başkanıdır ve merkezi yönetim tarafından atanan memurdur. Şehir Meclisi, Babıali tarafından atanan altı üyeden oluşan ve bugünkü belediye encümenine benzeyen bir organ niteliğindedir. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye ise, her bir belediye dairesinin başkanı ve daire meclislerinden üçer üyesinin katılımıyla oluşan 56 kişilik bir kuruldur. Bu büyük karar organı bugünkü büyükşehir belediyesinin meclisine benzemektedir. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, şehremanetin genel karar ve denetim organı olarak düzenlenmiştir. Semtlerdeki belediye dairelerinin müdürleri hükümet tarafından atanırken; dairelerin meclis üyeleri, halk tarafından seçilerek göreve gelecektir. Ancak, belediye seçimleri yapılamadığı ve belediye meclisleri kurulamadığı için, Cemiyet-i Umumiye-i Belediye de hiçbir zaman toplanamamıştır. Bu şekilde ikinci İstanbul Şehremaneti deneyimi de başarısız olmuştur (Bilgiç, 2002: 348; Keleş, 2006: 133; Tortop, 1988: 2).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde modern belediyeciliğin düzenli bir şekilde I. Meşrutiyet ile ele alındığı söylenebilir. En önemlisi 1876 Anayasası ile İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle göreve gelen meclisler tarafından yönetilmesi düzenlenmiştir (Tortop, 1988: 3). Böylece ilk Meclis-i Mebusan'ın çıkardığı ilk yasalardan birisi “Dersaadet Belediye Kanunu” ve diğeri “Vilayet Belediye Kanunu²³” olmuştur. Bu kanunlar ile belediyelere tüzel kişilik düzeyine yakın bir statü tanınmıştır. Ayrıca, belediyelere hemen hemen tüm kent hizmetlerine ilişkin görevler yüklenmiştir (Ortaylı, 2008: 439-444). Eryılmaz (2002: 732-733), belediyeleri düzenleyen kanunların ilk Osmanlı parlamentosunda ele alınmasını Meşrutiyet yönetiminin belediyeleri “eşitlikçi ve katılımcı yönetim” açısından önemli görmeleri ile açıklamaktadır. Nitekim belediye kanunlarının içerikleri, belediyelerin görevleri, belediye meclisinin oluşumu ve üyelerinin seçimi düzenlemeler bu niyete işaret etmektedir. Ancak, uygulama istenilene uygun düşmemiştir.

Dersaadet Belediye Kanunu ile öngörülen yeni örgütlenmeye göre, İstanbul yirmi belediye dairesine ayrılmış ve Galata-Beyoğlu Belediyesi'nin ayrıcalıkları kaldırılmıştır. Bu belediye dairelerin hepsi İstanbul Şehremaneti'ne bağlı olarak çalışacaklardı. Ancak, bu Kanun da başarılı bir şekilde uygulanamamıştır. Yirmi belediye dairesinden sadece beş tanesi, “Beyoğlu (Altıncı Daire), Tarabya, Kadıköy, Yeniköy ve Beykoz” belediye daireleri kurulabilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 17). 1878 yılında İstanbul belediye örgütlenmesi yeniden düzenlenmiş ve on daireye ayrılmıştır. II. Meşrutiyet ile daire sayısı tekrar yirmiye çıkarılmış; fakar daha sonra dokuz belediye dairesinde karar kılınmıştır (Bilgiç, 2002: 348-349; Çadırcı, 1997: 274-275; Ortaylı, 2008: 438-439).

1877 İstanbul Belediye Kanunu da, önceki düzenlemeler gibi Paris örneğinden hareketle İstanbul'u dairelere ayırmaya devam etmiştir. Yirmi belediye dairesi İstanbul Şehremaneti'ne bağlı olarak çalışacaklardı. Bu sistemde, İstanbul Şehremini belediye daireleri üzerinde koordinasyon sağlayacak, kentin genel yönetimini gerçekleştirecek ve hükümet ile ilişkileri yönetecektir. Bu model, günümüzdeki anakent belediyesi ile ilçe belediyelerinin hiyerarşisine benzemektedir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 17).

Şehremaneti “şehremini, şehremaneti meclisi ve cemiyet-i umumiye-i belediye” organlarından oluşmaktaydı. Şehremini, padişah tarafından tayin edilmekteydi ve İstanbul'un valisiydi. “Şehremaneti meclisi, yine biri doktor ve biri mühendis olmak şartıyla, padişah tarafından atanan altı üyeden oluşmaktaydı. Meclisin başkanı da Padişah tarafından atanmaktaydı. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, şehreminin başkanlığında, Şehremaneti Meclisi ve bağlı

²³ 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu ile ilgili bilgilendirme ilerleyen bölümlerde, vilayetlerde belediyelerin kurulmasıyla ilgili bölümde verilmiştir.

belediye daireleri meclisleri başkanları ile söz konusu meclislerin üyeleri arasından seçecekleri ikişer üyeden oluşacaktı. Belediye dairelerinin organları ise, bir başkan ve bir meclisti. Başkan, belediye meclisi üyeleri arasından merkezi yönetim tarafından atanacaktı. Daire meclisleri, iki yıllığına halk tarafından seçilecek ve sayıları, nüfus durumlarına göre, 8-12 üyeden meydana gelecekti” (Eryılmaz, 2002: 733).

Belediye daire meclisine üye seçebilme ve üye seçilebilmek için Belediye Kanunu belirli kıstaslar getirmiştir. Bunlar genel olarak, “belediye dairesi sınırlarında oturmak, emlak sahibi olmak, vergi vermek, erkek olmak, 25-30 yaşını doldurmak, Osmanlı vatandaşı olmak ve Türkçe konuşmak vb.” özelliklerdir (Eryılmaz, 2002: 733).

Genel olarak değerlendirildiğinde, belediye meclis üyelerinin seçimle göreve gelmelerinin düzenlenmesi yerel demokrasi tecrübesi-geleneği için öncü adımlardan birisi olmuştur. Ancak, belediye meclisi seçimleri gerçekleştirilememiştir. Dersaadet Belediye Kanunu, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılana kadar yürürlükte kalmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2010: 17). Şehremaneti, ülke genelindeki tek düze sisteme göre “belediye”; şehremini ise, “belediye reisi” olarak değiştirilmiştir. 1855 yılında kurulan İstanbul Şehremaneti’nin 55 yıl sonra kurumsal yaşamına son verilmiştir. İstanbul belediye reisliği ile valilik makamı birleştirilmiştir (Eryılmaz, 2005: 410-411).

1.3.2.4.Vilayetlerde Belediyelerin Kurulması

Modern belediyeciliğin ilk adımlarının atıldığı Tanzimat Dönemi’nde, bir yandan da modern belediyelere mülki alt yapı sağlayan vilayet ve sancak yönetimi yeniden düzenlenmiştir. Vilayet sisteminin yeniden yapılandırılması amacıyla, 7 Kasım 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi, 1867 tarihli Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi ve 22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi düzenlenmiştir. Yeni vilayet sistemi ile merkezi yönetimin güçlendirilmesi ve uygulanmasının kolaylaştırılması amaçlanmıştır. Vilayet sistemi genel olarak “vilayet, liva (sancak), kaza, nahiye ve köy” yönetim birimlerinden oluşmaktaydı. Her bir yönetim düzeyinde “meclisler” aracılığıyla katılımcı bir yönetim öngörülmüştü (Seyitdanlıoğlu, 2010: 7).

İstanbul dışındaki, taşradaki yerleşim merkezlerinde modern belediye örgütünün kurulması 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’ne konu olmuştur. Kanunun 4. maddesine göre, her köy bir belediye dairesi kabul edilmiştir. Ancak, kent ve kasaba merkezleri için bir düzenleme ilgili

kanunda yer almamıştır. Uygulamada İstanbul örneği izlenerek bazı kent merkezlerinde belediyeler kurulmuştur. Özellikle ticaretin yoğun olduğu yerleşim merkezleri, ulaşım merkezleri ile liman kentlerinde belediye örgütü kurulmuştur. İstanbul'dan sonra ilk olarak İzmir belediyesi, sonra da Rusçuk, Varna, Edirne, Bağdat ve Adana belediyeleri kurulmuştur. Bu gelişmeler üzerine 1867 yılında belediye meclislerinin oluşumunu, görevlerini, işleyişini ve memurların görevlerini düzenleyen talimatnameler yayımlanmıştır (Yolalıcı, 2002: 740).

Genellikle belediyelerin çalışmaları mülki amirlerin gözetiminde gerçekleşmiştir. Belediyelerin idari ve mali özerkliği düzenlenmemiştir. Belediye meclisleri, “bayındırlık, alt yapı, temizlik ve aydınlatma, narh tespiti ve çarşı-pazar kontrolü, itfaiye ve sözleşme tescili” gibi konularda görevlendirilmiştir. Taşradaki belediyelerin yeterli mali yönetimi ve personeli olamamış ve uygulamada başarısız olmuşlardır (Ortaylı, 2000: 171-175).

Belediye yönetimi, belediye reisi ve belediye meclisinden oluşmaktadır. Belediye reisi, vilayette vali/livada mutasarrıf tarafından üst düzey memurlar arasından atanacaktır. Belediye reisi, belediye meclisine başkanlık etmek, meclisin aldığı kararları uygulamak ve belediye meclisi ile vilayet makamı arasındaki ilişkileri yürütmekle görevlidir. Belediye reisi, gönüllü olarak çalışacaktır. Belediye meclisi, yine vilayette vali/livada mutasarrıf tarafından seçilen, bir reis yardımcısı ve altı üyeden oluşmaktadır. Meclis üyeliğine seçilebilmek için, “ilgili belediye sınırları içerisinde oturmak, 30 yaşını doldurmuş olmak, Türkçe okur-yazar olmak, vilayet ve liva merkezlerinde yılda en az 500 kuruş, kaza merkezlerinde ise en az 150 kuruş vergi veriyor olmak” şartları aranmıştır (Çadircı, 1997: 276).

Bu dönem genel olarak değerlendirildiğinde, taşradaki belediyeler mülki yönetime bağlı, görev ve sorumlulukları yeterli, ancak yetkiler ve kaynaklar açısından zayıf ve bağımlı görüntüye sahiptirler (Seyitdanlıoğlu, 2010: 8).

1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin 111-123. maddeleri İmparatorluk düzeyinde bütün kent ve kasabalardaki belediye dairelerinin ve meclislerinin kuruluşunu, görevlerini, yetkilerini, çalışma biçimlerini yeniden düzenlemiştir. Kanuna göre, belediye meclisleri vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her kentte kurulacaktır (Bilgiç, 2002: 349). Bu kanun ile belediye yönetimi Osmanlı yerel yönetim sisteminin temel bir unsuru haline gelmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 8). Belediyeler, “imar denetimi, yol ve kaldırım yapım ve onarımı, su yollarının bakımı, kentin düzen ve temizliğinin sağlanması, ulaşım araçlarının temini ve yangın tulumlarının bulundurulması” konularında görevlendirilmiştir (Yolalıcı, 2002: 740). Belediye meclislerinin kararları idare meclislerinin denetimine tabi tutulmuştur. Bu dönemdeki belediyeler için de idari ve mali özerklikten bahsetmek zordur (Çadircı, 1997: 276-277; Ortaylı, 2000: 175-177).

Kurulan “Belediye Daire Meclisleri”, memurlar arasından seçilen bir Meclis Reisi vasıtasıyla kentte belediye hizmetlerini sunacaktır (Seyitdanlıoğlu, 2010: 8). Bu sistemde, her ne kadar meclis başkanı halk tarafından seçilerek göreve gelmese de, “Güçlü Meclis” sisteminin esas alındığı görülmektedir. Kanun, meclise kenti yönetme görevini vermiş ve bunu meclis başkanı aracılığıyla gerçekleştirmesini düzenlemiştir. Meclis başkanı, üst düzey memurlar arasından seçilip, mutasarrıfın ataması ve valinin onayı ile göreve gelecektir. Başkan, fahri olarak görev yapacaktır. Belediye Meclisi, başkan, başkan yardımcısı ve seçilen altı üyeden oluşmaktadır. Seçilen üyeler iki yılda bir seçimle değişmektedir. Mecliste, müslüman ve müslüman olmayanların eşit oranda temsil edilmeleri öngörülmüştür. Vilayet mühendisi ile hükümet tabibi meclisin müşavir üyeleridir. Meclis üyelerinin tamamının atamalarının hükümetçe onaylanması gerekmiştir. Meclis üyeliğine seçilebilmek için, “cinayetle mahkum olmamak, medeni haklara sahip olmak, zabıtan ve memurlardan olmamak, 25 yaşından küçük olmamak ve müteahhitlik yapmamak” gerekmektedir (Yolalıcı, 2002: 740).

1871 Vilayet Nizamnamesi’nin getirdiği düzenleme tam olarak uygulanamamıştır. 1875 yılında çıkarılan Nahiye Nizamnamesi ile küçük yerleşim yerlerinde de belediye örgütü kurulmak istenmiş; ancak bu düzenleme de tam olarak başarılı olamamıştır (Bilgiç, 2002: 349). Yaşanılan sorunlara, idari ve mali özerklik açısından sınırlılıklara rağmen çoğu yerde belediye meclisleri kurulmuştur. Bu gelişme yerel yönetim geleneği, yönetime katılım ve temsil konusunda çok önemlidir (Ortaylı, 2000: 177-178).

Genel olarak değerlendirildiğinde, belediyelerin statüsü, belediye organlarının kuruluş yöntemi ve çalışma sistemi henüz modern belediyecilikten uzaktır (Ortaylı, 2008: 438-439).

1877 tarihli Vilayet Belediye Nizamnamesi

1877 tarihli Kanunun 1. maddesinde, her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulması düzenlenmiştir. Ayrıca Kanunda belediyelerin görevleri ve yetkileri açıkça düzenlenmiştir. Kanunun 2. maddesine göre, büyük kentlerde birden fazla belediye dairesi kurulabilir. 1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu ile belediyeler bir ölçüde tüzel kişilik kazanmışlardır. Kanun belediyelere yeni görevler ve yetkiler yüklemiştir. Ancak, uygulamada bu görevlerin çoğu yerine getirilememiştir (Ortaylı, 2000: 186-188; Yolalıcı, 2002: 740). Şehir ve kasabalarda yaygın olarak belediyelerin kurulması bu Kanun ile gerçekleşmiştir (Bilgiç, 2002: 349).

Taşradaki belediyelerin işleyişini düzenleyen 1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu bazı konularda²⁴ Dersaadet Belediye Kanunu'ndan farklıdır.

Gelenek haline geldiği üzere, 1877 tarihli Kanun da belediye yönetiminde “belediye reisi” ve “belediye meclisi” organlarını düzenlemiştir. Ancak, bu konuda önemli değişiklikler yapılmıştır. Belediye reisi, seçilerek göreve gelen meclis üyeleri arasından hükümet tarafından atanacaktır. Belediye başkanı, belediye meclisine başkanlık edecek, belediyenin harcamalarını yönetecek ve belediye meclisi ile belediye idaresi arasında ilişki sağlayacaktır. Önceden fahri olarak görev yapan belediye başkanı, bu Kanun ile maaşlı yönetici konumuna yerleştirilmiştir. 1877 tarihli Kanun seçme ve seçilme koşullarına ilişkin yeni düzenlemeler içermektedir. İlk defa “gizli oy, açık tasnif” ilkesine uygun tek dereceli seçimlerin yapılması düzenlenmiştir. Kent veya kasabanın büyüklüğüne göre, dört sene için 6-12 kişilik bir *belediye meclisi*²⁵ seçilir. Meclis üyelerin yarısı iki senede bir kur'a ile değiştirilir. Meclisin tabip, baytar, mühendis gibi müşavir üyeleri de vardır. Belediye meclisi, belediyenin işleyişi ile ilgili kararları almak, yıllık bütçeyi hazırlamak, belediyeyi mali açıdan denetlemek, yatırım kararlarını almak vb. görevleri üstlenmiştir. Kanunun belediye yönetiminin üçüncü organı olarak “*Cemiyet-i Beledi*”yi düzenlemiştir. Bu organ, belediye meclisi ile o yerin (vilayet/liva) idare meclisinin birleşmesinden oluşan genel karar organıdır. Cemiyet-i beledi, yılda iki kere Nisan ve Kasım aylarında toplanacak; birinci toplantıda geçmiş yılın bütçesini inceleyip onaylayacak, ikinci toplantıda ise gelecek yılın bütçesini görüşüp kabul edecektir. Bu organ aracılığıyla belediyeler merkezi yönetimin denetimi altında tutulmak istenmiştir (Ortaylı, 2000: 188-190; Ortaylı, 2008: 440; Tortop, 1988: 3; Yolalıcı, 2002: 740). Uygulamada seçimler gerçekleştirilemediği için belediye başkanlarının memurlar arasından olma durumu devam etmiştir.

Belediye meclislerinin seçimle göreve gelmesinin anayasal dayanağını 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 112. maddesi düzenlemiştir. 1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kalkmıştır (Bilgiç, 2002: 349).

Osmanlı ülkesi modern belediyeciliğin oluşması ve devamı için gerekli olan şehirleşme ve sanayileşme sürecinde olmadığı için belediyeleri düzenleyen kanunlar çıktıktan sonra dahi, belediye meclisleri yaygınlaşamamıştır. Kurulan belediyelerin çoğu kağıt üzerinde kalmıştır. Günümüzde de devam eden, mali kaynak kıtlığı, yetersiz personel yapısı ve yönetsel kapasite

²⁴ Bu konular seçme ve seçilme hakkı, meclisin görev süresi ve meclis üyelerinin sayısı ile ilgilidir. Böylece, belediye meclisine üye olarak seçilebilmek için 250 kuruş emlak vergisi yerine 100 kuruş yeterli görülmüştür. Seçmen olabilmek için ise 50 kuruş emlak vergisi ödemek yeterli görülmüştür. Belediye meclisi, müfusa göre, 6-12 üyeden oluşacak ve 4 yıl işleyecekti (Eryılmaz, 2002: 734).

²⁵ “Belediye Meclis üyeleri 25 yaşını geçmiş, Osmanlı tebaasından olan, senede en az 50 kuruş emlak vergisi veren kimselerdir. İlginç bir koşul da Türkçe bilmek zorunluluğu idi” (Ortaylı, 2008:440).

eksikliği Osmanlı belediyelerinin temel sorunları olmuştur. Oluşturulan bu yeni kurumlar geride bırakılan geleneksel yönetimin boşluklarını dolduramamıştır (Ortaylı, 2000: 30-32).

Türkiye belediyeçilik geleneğinin Avrupa örneğinden farkı idari ve mali özerklik konularında ortaya çıkmaktadır. Kökleri ise anlatılan dönemlere dayanmaktadır. Özellikle mali özerklik konusunda, Avrupa komün geleneğinin tersine, Türkiye belediyelerinin mali yapıları devletin genel mali yapısı dışında düşünülmemiştir. Avrupa’da siyasi ve idari açıdan özerk olan komünler, gelir ve kaynak kontrolü ile denetim altında tutulurken; Osmanlı’da olmayan idari ve siyasi özerklik ortamında belediyeler mali açıdan da tamamen merkezi yönetimin kontrolündedir (Ortaylı, 2000: 190-191).

Görülen çerçevede İstanbul’dan taşradaki en uzak belediyeye kadar, 19. yüzyılda belediyeler yol, kaldırım, su yolu, vb. gibi temel alt yapı hizmetleri dahi merkezi yönetimin yardımı olmaksızın yapamamıştır. Burada belediyelerin mali, personel, teknik donanım ve yönetsel deneyim açısından eksikliklerinin payı olsa da, diğer önemli problemler kurumlar arasında yaşanan eşgüdüm sorunu ve görev ikileşmesidir. Ayrıca, modern belediyelerin oluşturulması sonrasında geleneksel kurumlardan (vakıflar) tamamen vazgeçilmemesi artı bir yük oluşturmuştur. Sonuçta belediyelerde hizmet sunmakta yetersizlik, aksama ve kırtasiyecilik oluşmuştur. Şehir yapısında ise sağlıklı bir görünüm ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 2000: 197-200, 225).

Avrupa belediyelerinin farkı, şehirlerin düzeni ve sağlıklı yapısı için çok önemli olan kamu kolaylıklarını, kamu kuruluşları eliyle hizmet düzeni içinde sunmalarıdır. Modern belediyeçilikte amaç zaten çeşitli yerel hizmetleri tek elde toplamak ve koordine etmektir. Maalesef, Türkiye’de geçmişten bugüne belediyeler temel hizmet alanlarında “görevsel ikileşme ve yetki dağınıklığı” sorunlarını aşamamıştır (Ortaylı, 2000: 218-219). Ortaylı’ya göre (2000: 222), bu tablonun oluşmasında belediyenin halkın dışında kurulması en önemli nedenlerden biridir. Zira, kent halkı kendi içinden gelmeyen belediye yöneticileri ile bütünleşememekte, hizmetlerin oluşturulması ve sunumunda belediyeye destek olmamaktadır. Belediyelerin iktisadi konularda karar alma gücünün olmaması ve sermaye kuruluşlarına sahip olmaması da bu sorunları besleyen bir olgudur (Ortaylı, 2000: 23).

Belediyeler genelde bazı vergileri toplayan birim olmaktan öteye gidememiş, meclis üyeleri yolsuzluklara karışmış, yönetsel ve teknik kapasite konusunda yetersiz olmuş, kırtasiyeciliği arttırmış, bilgisizlikten çok çekmiş, kendi personelini atamakta ve mali konularda yetkisizlik ve imkansızlıklar içinde kalmış bir yönetim basamağı olmuştur (Çadırcı, 1997: 277-278).

1.3.3.İkinci Meşrutiyet Dönemi: İlk Belediye Seçimleri

İlk kez 1876 tarihli Kanun-i Esasi’de yerel meclislerin seçimle göreve gelmesi düzenlenmiş ve sonra da bu ilke 1877 tarihli belediye kanunlarında yer almıştır. Ancak, Türk yerel yönetim geleneğinde ilk belediye seçimleri, II. Meşrutiyet’in ilanından sonra, 1908 yılında İstanbul’da gerçekleştirilmiştir. Özerk belediyecilik adına olumlu gelişmeler ile başlayan bu dönemin devamı düşünüldüğü gibi geçmemiştir. Böylece ilk Cemiyet-i Umumiye-i Belediye 1908 yılında toplanabilmiştir. Fakat iktidarda bulunan İttihat ve Terakki Fırkası merkezîyetçi bir politika izleyerek, 1912 yılında Belediye Kanununu değiştirerek belediye dairelerinin meclislerini kapatmıştır. Ayrıca, belediye dairelerinin sayısı dokuza indirilmiş ve daire müdürleri merkezi yönetim tarafından atanmıştır. Şehremaneti yönetimine yeni bir organ olan “encümen” eklenmiştir. Böylece, Cemiyet Umumiye-i Belediye’nin yapısı değişmiş, atanmış memurlardan oluşan kurul halini almıştır. Şehremini bu dönemde atanmaya devam etmiştir. İttihat ve Terakki Fırkası döneminde, belediyelerin tüzel kişiliği kaldırılmış, belediye meclisleri kapatılmış ve merkezi yönetimin vesayeti artırılmıştır. Bu durum 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’na kadar devam etmiştir (Eryılmaz, 2002: 734; Keleş, 2006: 133-134; Ortaylı, 2000: 160; Tortop, 1988: 3).

Bu dönemde belediyelerin mali özerkliği olmadığı gibi, İstanbul ve taşra belediyeleri arasından gelirler bakımından eşitsizlik durumu oluşmuştur. Belediyelerin merkezi yönetime mali kaynaklar, insan kaynağı ve diğer teknik donanım anlamında bağımlılığı sürmüştür. Dersaadet Belediye Kanunu’nda yapılan değişiklikler ile İstanbul örneğinde belediyelerin idari özerkliği ve yerel demokrasi gelişimi nasıl sınırlandıysa, 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanunu ile yerel yönetimlerin bütün özerklik kapılarını kapatmıştır (Ortaylı, 2000: 169; Ortaylı, 2008: 441).

1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu’nda 1914 yılında yapılan değişiklik ile, “belediye başkanının belediye meclisi üyeleri arasından seçilmesi” kuralı kaldırılmıştır. Bunun yerine, “yörenin önde gelen kişilerinden birisinin, merkezi yönetimce belediye başkanı olarak atanması” düzenlenmiştir. Bu tür merkezîyetçi değişikliklerin belediyelerin kurumsal gelişimini engellediği düşünülmektedir (Eryılmaz, 2002: 734; Ortaylı, 2000: 169-170).

Kurutuluş Savaşı sırasında Ankara’yı merkez edinen Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Hükümeti’nin düzenlediği 1921 tarihli Anayasa, yerel yönetimlere vilayet düzeyinde önemli düzeyde özerklik tanımıştı. Ancak, yerinden yönetim ağırlıklı bu yapı uygulamaya geçmemiştir. Cumhuriyet kurulduktan sonra, 1924 tarih ve 417 sayılı Kanun ile Ankara’da İstanbul’daki gibi ayrı bir Şehremaneti idaresi kurulmuştur. Bu kanun, Şehremaneti Meclisi seçimlerinde

seçmenler ve adaylar için “emlak sahibi olma ve emlak vergisi verme” şartını aramamıştır. 1930 tarihine kadar İstanbul ve Ankara’da belediye başkanı ve meclis üyeleri seçimle göreve gelmemiştir. 1930 tarih 1580 sayılı Belediye Kanunu ile “şehremini” isim ve unvanı ile şehremanetleri kaldırılmış; tek düze bir sisteme geçilerek belediye teşkilatları “belediye” olmuş, belediye meclisi gibi organ adları genelleştirilmiştir (Ortaylı, 2005: 90; Tekeli, 2009: 334-335; Tortop, 1988: 3-4).

18 Aralık 1922 tarihinde Teşkilat-ı Belediye Kanun’u Muvakkatı çıkarılmıştır. Hürriyet ve İtilaf Fırkası döneminde çıkarılan bu kanunda da merkezîyetçi eğilim yerini korumaktadır. Yerel hizmetlerin sunumunda ve örgütlenme konusunda, Cumhuriyet öncesi tüm diğer kamu hizmetleri-kurumları alanında olduğu gibi (bakınız: Berkes, 2004), ikilik sorunu devam etmiştir. Belediye örgütü, modern kent hizmetlerinin sunumunda bütünlük sağlayamamış, idari ve mali özerkliğe kavuşamamıştır. Vilayetlerde 1877 tarihli Kanun, 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu’na kadar, belediyeleri düzenlemiştir. Belediyeler, merkezîyetçi politikalar ve devleti yeniden yapılandırma sürecinde bir araç olarak görülmüştür. Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyet’e, modernleşen bir belediye örgütü, kurumsal çevre ve belediye hizmetleri miras bırakılmıştır. Ancak, yerel yönetim kültürü ve demokratik katılma anlamında yeterli bir mirasın kaldığını söylemek güçtür. Yerel topluluğun ve yurttaşların hak ve özgürlükleri, siyasal katılma, yerel topluluğun siyasal istek ve eylemleri, yönetimi denetleme, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği gibi olgular Cumhuriyet döneminin gelişmeleridir (Ortaylı, 2008: 442-443).

1.4.TÜRKİYE CUMHURİYETİ’NDE BELEDİYE YÖNETİMİ

Ulusal birliğin henüz tam olarak tesis edilemediği ülkelerde, merkezi yönetimi güçlendirmek ve yerinden yönetimi sınırlandırmak doğaldır. Yerel yönetimlerin varlığı, ancak merkezi yönetimi tamamladıkları ve ulusal birliğin-bütünlüğün sağlanmasına katkı sunmaları ile mümkün olmaktadır. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin ortaya çıkması ve yerel yönetim geleneğinin biçimlenmesi bu düşüncüyü doğrulamaktadır (Göymen, 1983: 2838-2839). Tabiki Cumhuriyet dönemi artık çok geniş bir zaman dilimine denk gelmektedir ve farklı dönemleri içermektedir. 1923 yılından bugüne kadar üç anayasa (1924, 1961 ve 1982) dönemi ve belediye yönetimini ilgilendiren iki yasa (1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu) dönemi yaşanmıştır. Anayasalar ve yasalar açısından, belediye yönetimini ve yönetim modellerini açıklamak için dönemler halinde ayrı ayrı değerlendirme yapmak gerekmektedir. Burada 2000’li yıllarda yaşanan yerel yönetimler reformundan sonra

yürürlüğe giren 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'na değinilmemiştir. Yeni belediye kanunu ve içeriği Türkiye ile ilgili ana bölümde ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Ayrıca kanunlar ve uygulandığı dönemler ağırlıklı olarak belediye yönetiminin yatay ekseninde, organlar arası ilişkiler temelinde incelenmesine dayanmaktadır.

1.4.1.1923-1930 Dönemi

20 Nisan 1924 tarihinde Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” kabul edilmiştir. Tek parti dönemi ve çok partili dönemin ilk evresi olan 1950-1960 dönemi bu Anayasanın öngördüğü sisteme göre yönetilmiştir (Ergun, 2002: 305). 1924 Anayasası'nın benimsediği vilayet sistemine göre, Türkiye coğrafi koşullar ve iktisadi ilişkiler göz önünde tutularak vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere ayrılmıştır. 1921 Anayasası'ndan farklı olarak, 1924 Anayasası'nda nahiyelerin kasaba ve köylerden oluşacağı düzenlenmiştir. Cumhuriyet döneminde, nahiyeler yerel yönetim birimi olmaktan çıkarılmış ve genel idarenin bir parçası haline getirilmiştir. II. Meşrutiyet döneminden önce nahiye müdürleri seçilerek göreve gelirken, II. Meşrutiyet ve Cumhuriyet dönemlerinde atanarak göreve gelmişlerdir (Bilgi, 2002: 335-336). 1924 Anayasası'nda yerel yönetimler düzenlenmemiştir.

Bu dönemin ilk belediyeceilik düzenlenmesi “Ankara Şehremaneti” hakkındadır. 16 Şubat 1924 tarihinde 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılarak İstanbul gibi bu kente farklı bir belediye örgütü kurulmak istenmiştir (Ergun, 2002: 322). Kanun'a göre Ankara Şehremaneti'nin başında hükümet tarafından atanan bir Şehremini bulunacaktır. Karar organı olarak 24 üyeden oluşan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye görev yapacaktı. Ankara Şehremaneti örneğinde, İstanbul Şehremaneti'nden farklı olarak, seçme ve seçilme hakkına sahip olmak için emlak sahibi olma ve emlak vergisi verme kuralı kaldırılmıştır. Belediye bütçesinin onaylanması, belediye personelinin ve maaşlarının belirlenmesi konularında İçişleri Bakanlığı yetkili kılınmıştır. İstanbul örneğinde bu konularda şehremaneti yetkiliydi. Ankara belediyesine ilişkin bu özel düzenleme, bir yandan merkeziyetçi-vesayetçi yönetim yaklaşımını göstermekte; diğer yandan ise yeni başkentin kurulmasına hükümetin önem verdiğini göstermektedir (Eryılmaz, 2002: 734-735).

Bu ilk dönemde üç yerel yönetim biriminden birisi olan, geleneksel olarak Türk yönetim sisteminin bir parçası olan köy yönetimini modern esaslara göre düzenleyen 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu düzenlenmiştir. Köy Kanunu bugün hala yürürlüktedir. İlgili dönemi

sonlandıran ve belediye yönetimi açısından yeni bir dönemi başlatan düzenleme 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Ayrıca ilk belediye seçimleri de bu yeni dönemde yapılacaktır (Bilgiç, 2002: 350). Cumhuriyet dönemine kadar belediye başkanları hükümet tarafından atanmıştır. Dönem içerisinde hükümet farklı düzenlemelere göre doğrudan, meclis içinden veya meclis dışından belediye başkanları atamıştır. 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu bu anlamda önemli değişim sağlamıştır (Erençin, 2007: 340).

1.4.2.1930-1944 Dönemi

1580 sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan ve dağınık bir görüntü arz eden belediye sistemini "tek düze" sisteme bağlamıştır. Devletin artan rolüne paralel olarak, belediyelerin görev alanları genişletilmiştir. Ancak, uygulamada istisnai uygulamalar olmuştur. Örneğin, İstanbul Valisi'nin aynı zamanda belediye başkanı olması veya Ankara Belediye Başkanı'nın seçilmesinde İçişleri Bakanı'nın yetkili olması gibi ayrık düzenlemeler olmuştur (Eryılmaz, 2002: 735).

1580 sayılı Kanun'un 89. maddesine göre, belediye başkanları belediye meclisleri tarafından, dört yıl için, kendi üyeleri arasından ya da seçilme yeterliliğine sahip meclis dışındaki kişilerden seçilebilecektir. Bir kişinin tekrar belediye başkanı seçilmesi önünde engel yoktur. Belediye başkanı seçilebilmek için, meclis üye tam sayısının çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Başkanlık seçiminde iki turlu bir yöntem kullanılmıştır. Birinci turda salt çoğunluğa ulaşan aday olmazsa; birinci turda en çok oy alan iki adayın katılacağı ikinci turda en fazla oyu alan aday belediye başkanı seçilecekti. Ancak, belediye meclisi nihai kararı vermemektedir. İl merkezlerindeki belediyelerin meclisi tarafından seçilen belediye başkanı İçişleri Bakanı'nın bildirimi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile, diğer belediyelerde ise valinin onayı ile kesinleşmektedir. Valiler tarafından on beş gün, İçişleri Bakanı tarafından bir ay içinde seçim sonucunun onaylandığı veya reddedildiği bildirilmezse seçim onaylanmış sayılırdı. İl merkezi olmayan yerlerde seçilen belediye başkanı vali tarafından reddedilirse ve meclis aynı adayı seçerse, sonuç üzerine İçişleri Bakanının verdiği karar kesin sonucu belirliyordu. İl merkezlerinde seçilen başkan İçleri Baknı tarafından reddedilirse ve meclisin aynı kişide ısrarı üzerine tekrar İçişleri Bakanı reddederse, meclisin yeni bir başkan adayı seçmesi gerekmektedir. Yani, belediye yönetimi üzerinde merkezi yönetimin önemli düzeyde bir vesayeti olduğu söylenebilir (Erençin, 2007: 341).

Ancak en önemlisi, 1580 sayılı Kanun'un kadın-erkek ayrımı yapmadan, her yurttaşa seçme ve seçilme hakkı tanıyarak demokratik gelişmeye önemli bir katkı sağlamasıdır. 1580 sayılı Kanun'a göre, seçmen olabilmek için 18 yaşını tamamlamış olmak ve seçilme hakkını kazanmak için 25 yaşını bitirmiş olmak gerekmektedir. Kadınlar ilk defa 1930 yılı belediye seçimlerinde siyasal haklarını kullanmışlardır (Eryılmaz, 2002: 735; Tekeli, 2009: 334-335).

Tek parti döneminde belediye yönetiminde farklı bir siyasi partinin olmasına izin verilmemiştir. Zaten, belediye başkanının belirlenme yöntemi bu amaca hizmet etmiştir. Ankara ve İstanbul'da belediye başkanlığı ve valilik aynı kişide toplanmıştır. Belediye başkanlığı bu dönemde valilik ve kaymakamlığa göre geri planda kalmıştır (Erençin, 2007: 341).

1.4.3.1945-1960 Dönemi

1946 yılında çok partili siyasal hayata geçilmesinden sonra, 1580 sayılı Kanun'un belediye meclisi seçim usulü değiştirilmiştir. Buna göre, daha önce bir haftayı bulan belediye meclisi seçimlerinin bir günde tamamlanması düzenlenmiştir. 1950'den sonra belediyelerin halkla olan etkileşimi ve kentleşme hızı artmış olsa da, bu yıllarda hükümetler belediyelerin görev alanlarını ve yetkilerini sürekli daraltmış, belediyeleri zayıflatmış ve gelir kaynaklarını azaltarak merkezi yönetimin desteği olmadan hareket edemez hale sokmuştur. Yani, 1950 sonrası dönemdeki hükümetlerin belediyelerden ziyade merkezi yönetim birimlerinin yapı ve işlevleri açısından büyümesi ve modernizasyonuna önem verdikleri anlaşılmaktadır (Eryılmaz, 2002: 736). 1950-1960 döneminde çok partili bir döneme geçilmiş olsa da, merkezi yönetimdeki siyasal iktidar ile belediye yönetimlerinin aynı siyasi partiden olması değişmemiştir. Belediyeler merkezi yönetimin uzantısı olarak görülmeye devam etmiştir (Erençin, 2007: 341).

1.4.4.1960-1980 Dönemi

Türk yerel yönetim ve belediyeçilik geleneğinde 1961 Anayasası çok önemli bir yere sahiptir. 1961 Anayasası, özerk ve güçlü bir yerel yönetim yapısının oluşması için gerekli olan zemini hazırlamıştır. Öncelikle, 1961 Anayasası yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ya da kaybetme konusunda karar verme yetkisini yargı organına bırakmıştır.

Bunun üzerine 1963 yılında Belediye Kanunu’nda yapılan değişiklik ile belediye organlarını feshetme yetkisi artık Danıştay’a verilmiştir.

Belediye yönetim modeli konusundaki en önemli değişiklik bu dönemde yapılmıştır. Belediye Meclisi tarafından seçilen ve devamında merkezi yönetimin onayı ile görevi kesinleşen başkan modelinden 1963 yılında vazgeçilmiştir. 1963 yılında kabul edilen 307 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile belediye başkanının “doğrudan, halk tarafından, tek dereceli ve çoğunluk usulü” ile seçilmesi yöntemi kabul edilmiştir. Ayrıca, belediye başkanlarının seçiminin vali veya cumhurbaşkanı tarafından onayı kuralı yürürlükten kaldırılmıştır. Bir anlamda model değişimi yaşanmıştır, belediye organları arasındaki ilişkiler açısından değerlendirildiğinde “güçlü başkan modeli”ne geçilmiştir (Erençin, 2007: 341).

1963 yılı öncesindeki modelde, Belediye Meclisi tarafından seçilen belediye başkanı, meclisin güdümünde ve kontrolü altında faaliyet sürdürmekteydi. Belediye başkanının vatandaşlara karşı doğrudan sorumlu olmadığı bir yapıydı. Meclisin belirleyici organ olduğu bu model “güçlü meclis modeli” olarak adlandırılmaktadır. 1963 yılında güçlü başkan modeline geçilmesiyle birlikte, yeni sistemde başkanın gücünün dengelenmesi amacıyla meclise “gensoru” ve “yetersizlik kararı” alabilme gibi yetkiler tanınsa da, yürütme organı belediye yönetiminde belirleyici konuma gelmiştir. Böylece, belediye başkanının meclisin kontrolünden çıkarılarak geniş halk kitlelerine yönelik çalışma yapması amaçlanmıştır. Bu dönemde belediye başkanı ve belediye meclisi dört yıllık süre ile göreve gelmiştir (Erençin, 2007: 341-342).

Eryılmaz’a (2002: 736-737) göre, Türk yönetim kültüründe yürütme organları karar organlarına göre daha önemli olmuştur. Bu nedenle, belediyelerin aksine yürütme organları seçimle göreve gelmeyen il özel idareleri belediyeler kadar kendini geliştirememiş ve toplumsal bütünleşmeyi sağlayamamıştır.

Güçlü başkan modeli benimsenmiş olmasına rağmen, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayeti azaltılmamıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu belediye başkanlarının seçilerek göreve gelmesini zorunlu kılmamıştır. Ayrıca kanunun 94. maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nun gerekli görmesi durumunda, bazı il merkez belediyelerinin başkanları İçişleri Bakanlığı’nca; il merkez belediyeleri dışındaki belediyelerin başkanları ise valiler tarafından görevden alınabilmekte ve atanabilmekteydi. Aynı durumda belediye başkanlığı İçişleri Bakanlığı’nın önerisi ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile vali veya kaymakamın sorumluluğuna bırakılabilmekteydi. Bahsedilen şekilde göreve gelen belediye başkanlarına, 1580 sayılı Kanun’un belediye meclisine belediye başkanını görevden düşürebilme yetkisi tanıyan 61. ve 76. maddeleri uygulanamamaktadır. Kanunun 94. maddesine daha çok askeri müdahale

dönemlerinde başvurulmuştur. Belediye başkanının 94. madde kapsamında göreve gelmesi ve belediye meclisinin denetiminin dışında tutulmuş olması 1961 ve 1982 Anayasalarının özüne aykırıdır (Eryılmaz, 2002: 737).

Siyasi iktidarlar ve benimsedikleri ekonomik-sosyal politikalar belediyelere olan yaklaşımı ve belediyelerden beklenen hizmetleri de etkilemektedir. 1974 yerel seçimleri sonrasında özellikle büyük kentlerde iş başına gelen belediye başkanlarının izledikleri “toplumcu belediyeçilik” anlayışı bu kontada önem arz etmektedir. CHP’li belediye başkanları, fiyat denetimleri dışında, kentlerde oluşan rantların azaltılması ya da hemşehrilerinin faydasına kullanılması için “üretici” ve “kaynak yaratıcı” etkin politilalar izlemişlerdir. 1980’li yıllarda ise bu gelişme tersine dönmüş, özellikle 6 Kasım 1984 yerel seçimlerinden sonra yönetime gelen ANAP’lı belediye başkanları döneminde, o zamana kadar belediyelerin yürüttüğü bazı kamu hizmetleri özek sektöre devredilmeye başlanmıştır²⁶. Böylece, halkın katılımı ve denetiminde uzak, üretici olmayan, ama özel kesime rant aktaran bir belediyeçilik geleneği gelişmeye başlamıştır. Üretici belediyeçiliğe tekrar dönülebilmesi, geniş kitlelerin belediye yönetimine ve denetimine katılmasına ve halkın belediyesiyle bütünleşmesine bağlıdır (Geray, 1983a: 2854-2856).

Yerel yönetimlerin elini kolunu bağlayan mali sorunları Cumhuriyet döneminde bir türlü aşılammıştır ya da aşılma istenmemiştir. Merkezi yönetimler bu vesayet aracını hiçbir zaman bırakmak istememişlerdir. Belediyelere bırakılan öz kaynaklar içerisinde genellikle “verimsiz, toplanması güç gelir kalemleri” vardır. Belediyeler, elde ettikleri toplam gelirlerle çağdaş belediyeçilik hizmetleri sunmayı gerçekleştiremedikleri gibi, çalışanlarının ücretlerini dahi karşılamakta sorun yaşamışlardır. Ağırlıklı olarak merkezi yönetim gelirlerinden aktarılan paylara ve yardımlara bağımlı olan belediyelerin karşılaştığı diğer önemli sorun, merkezi iktidarın belediyele dağıttığı yardımlarda belediyeler arasında siyasal açıdan ayrımcı uygulamalara eğilimli olmasıdır (Geray, 1983b: 2848, 2850).

1.4.5.1980 – 2004 Dönemi

1982 Anayasası’nın 123. maddesine göre, Türkiye “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” ilkelerine göre yönetilir. Anayasa’nın 127. maddesine göre, “il, belediye ve köy” halkının yerel

²⁶ Ergun (2002: 304-305), genel olarak devletin rollerinin tartışıldığı 1980’li yıllarda özelleştirme ve devleti küçültme politikasının Türkiye’deki biçimini “Özalizm” olarak adlandırmıştır.

ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere yerel yönetimler kurulabilir. Anayasa’nın yerel yönetimler ile ilgili bu maddesinde temel ilkeler belirlenmiştir. Bunlar;

1. “Mahalli idareler il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir.
2. Kuruluş, görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
3. Karar organları seçimle belirlenir.
4. Seçilmiş organların, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.
5. Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir.
6. Mahalli idare seçimleri beş yılda bir yapılır.
7. Mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi vardır. Amacı, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olan idari vesayet kanunla düzenlenir.
8. Mahalli idarelerin merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
9. Mahalli idareler kendi aralarında birlik kurabilirler.
10. Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebilir.
11. Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” şeklindedir.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası’na göre yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti genişletmiştir. Bununla birlikte 1982 Anayasası, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanının kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilmesine olanak tanımıştır. Eryılmaz’a göre (2002: 737), anayasanın bu hükmü her zaman siyasi amaçlar için kötüye kullanılabilecek bir yetkidir. 1982 Anayasası’nın ilgili hükümlerinde de görüldüğü üzere, yerel yönetimlerin sadece karar organlarının seçimle göreve gelmesi düzenlenmiştir. Burada yerel yönetimlerin yürütme organlarının seçimle göreve gelmesine ilişkin boşluk vardır. Yürütme organlarının (vali, belediye başkanı, muhtar) atanarak göreve gelmesinin önünde anayasal bir engel yoktur.

1961 Anayasası’ndan farklı bir düzenleme yerel seçimlerin süresine ilişkindir. 1982 Anayasası öncesinde dört yılda bir yapılan yerel seçimler, yeni sistemde beş yılda bir yapılacaktır (Erençin, 2007: 342).

1982 Anayasası’nın Türk yerel yönetim sistemine getirdiğı en önemli yeniliklerden birisi, “büyükşehir belediyesi”nin kurulmasına anayasal imkan sağlamasıdır. İlk olarak 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun ile düzenlenen büyükşehir belediyesi sistemi, 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. 1984 yılından itibaren büyükşehir

belediye başkanları da diğer belediye başkanlarının tabi olduğu yasal düzenlemeye göre seçilmektedirler (Erençin, 2007: 342-343).

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'na kadar, 1580 sayılı Kanun yürürlükte kalmıştır. Yeni Kanun Türkiye'de yerel yönetimler reformu ile ilgili bölümde incelendiği için, burada sadece 1580 sayılı Kanun'a belediye organları arasındaki ilişkiler temelinde yer verilmiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediyenin organları “belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni”dir. Belediye Başkanı, belediyenin başı ve yürütme organıdır. Başkanın temel görevleri şunlardır: “O yerin en büyük mülki amirinin ilettiği mevzuat hükümlerini yayınlamak ve gereğini yapmak, meclisin ve encümenin kararlarını uygulamak, belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesini gözetmek, belediyenin mallarını idare etmek, belediyenin tüzel kişiliğini temsil etmek, bütçenin uygulayıcısı olarak harcamaları imzalamak ve tahakkukları onaylamak.”. Başkan belediye sınırları içerisinde ikamet eden seçmenler tarafından beş yılda bir yapılan tek dereceli seçimlerde çoğunluk sistemine göre seçilir. Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi kendisine “güçlü bir liderlik konumu” vermektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye başkanı bazı durumlarda İçişleri Bakanlığı'nın talebi ve Danıştay'ın kararı ile görevden alınabilir: “Seçilme yeterliliğini kaybetme, görevi kötüye kullanmaktan en az altı ay mahkum olma, meclisin başkan hakkında yetersizlik kararı vermesi, özensiz ve aralıksız görevini 20 günden fazla terk etmek, meclisin feshini gerektiren işlem ve eylemlere katılmak.” (Bilgiç, 2002: 351).

Belediye Başkanı, belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık etmektedir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre, Belediye Meclisi belediyenin genel karar organıdır. Belediye meclis üyeleri beş yılda bir yapılan yerel seçimler sırasında seçilirler. Belediye meclisi üye sayısı ilgili belediyenin nüfusuna göre 9-55 arasında değişmektedir. Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık etmektedir. Meclisin toplanabilmesi için meclis üye tam sayısının çoğunluğu gerekir ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alınır. Meclis yılda üç defa (Ekim, Şubat ve Haziran aylarında) olağan olarak toplanır ve bunların dışında olağanüstü toplantıya da çağrılabilir. Olağan toplantıların süresi en çok 15, bütçenin görüşüldüğü toplantının süresi ise 30 gündür. Meclis toplantıları halka açıktır. Belediye meclisinin başlıca görevleri şunlardır: “Bütçeyi, kesin hesabı, imar plan ve programlarını karara bağlamak; ek ödenek, bütçede değişiklik, borçlanma vb. konularda karar vermek; vergi, resim, harç ve ücret tarifelerini belirlemek; zabıta yönetmeliğini onaylamak; belediye taşınmazlarının bir hizmete tahsisine karar vermek; belediye imtiyaz sözleşmelerini düzenlemek” (Bilgiç, 2002: 351).

Belediye meclisi, 1580 sayılı Kanun’a göre, “kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa, kanunun belirlediği yer dışında toplanırsa, kanuni görevlerini yapmaz veya sekteye uğratırsa, siyasi konuları görüşür ve siyasi temennilerde bulunursa” İçişleri Bakanlığı’nın bildirisi üzerine Danıştay tarafından feshedilir (Bilgiç, 2002: 352).

1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre, Belediye Encümeni belediyenin ikinci derecede karar ve danışma organıdır. Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, meclisin kendi içinden seçtiği üyeler ile belediyedeki daire başkanlarının katılımı ile toplanırdı. Yazı işleri, hesap işleri, fen işleri, sağlık işleri, veteriner, teftiş kurulu müdürleri ve gerekli hallerde personel ve hukuk işleri müdürleri encümenin doğal üyeleridir. Belediye başkanı katılamadığı toplantılarda bir kişiyi encümene başkanlık etmek üzere görevlendirebilirdi. Encümenin gündemi başkan tarafından belirlenir ve encümen toplantılarında salt çoğunlukla karar alınır. Encümenin görevleri şunlardır: “Bütçeyi incelemek, kamulaştırma kararı vermek, aylık gelir ve giderleri inceleyip denetlemek, ücret tarifelerini belirlemek, cezaları takdir etmek, memurlar hakkında işe alma, cezalandırma, yükseltme, emekliye ayırma, ödüllendirme vb. kararlar vermek.” (Bilgiç, 2002: 352). “Başkan ya da encümen ile meclis arasındaki uyuşmazlıklar, ilçe belediyeleri için il idare kurulunca, il belediyeleri için Danıştay tarafından çözümlenir.” (Bilgiç, 2002: 352).

Türk yönetim sisteminde yerel yönetimler, kendine özgü toplumsal koşulların yarattığı bir kurum olmasa da, yüz elli yıla yakın bir geleneğe sahiptir. Türk yerel yönetim sistemi, merkezi yönetimin güçlü vesayeti altındadır. Yerel yönetim geleneğini güçlendirmek ve aşırı merkeziyetçi yapının aksaklıklarını gidermek için önemli reform çalışmaları hazırlanmıştır. Bu reform çalışmaları sonucu oluşan raporlarda genel olarak şöyle bir çerçeve önerilmektedir:

“Yerel yönetimler, yerel demokrasiyi güçlendirecek, yerel toplulukça denetlenen, atkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynaklar ve öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi organları aracılığıyla alıp kendi birimleri aracılığıyla uygulayabilen, merkezi yönetimden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, genel yönetim sistemi ile yönetimin bütünlüğü ile ve planlama disiplini içinde bütünleşen, yönetsel etkililiği ve verimliliği gerçekleştiren bir modele konu olmalıdırlar” (Ergun, 2002: 320-321).

1.4.6.2005 Yılı ve Sonrasındaki Dönem

2000’li yıllarda Türkiye’de genel olarak yerel yönetimler ve özel olarak belediye yönetimi konusunda reform olarak tanımlanabilecek önemli girişimler olmuştur. Yerel yönetimleri

düzenleyen anayasa maddeleri değişmese de, yerel yönetimler ile ilgili yasal düzenlemelerde önemli değişiklikler olmuştur. Belediye kanunun yenilenmesi ve belediye yönetimini ilgilendiren birçok kanunda değişikliklere gidilmesi 2005 yılından itibaren yeni bir dönemi başlatmıştır. Belediye yönetimine ilişkin yeni yasal-kurumsal çevre yönetim organları arasındaki ilişkileri, belediye organlarının oluşumunu ve işleyişini, yönetim araçlarını, hemşehri hukukunu, belediyelerin idari ve mali özerkliğini, belediye personel yönetimini, belediye yönetimi ile yerel paydaşlar arasındaki ilişkileri yeniden biçimlendirmiştir. Belediye yönetimine ilişkin yeni bir dönemi açan düzenleme 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Yeni Belediye Kanunu ile birlikte belediye yönetimini yakından ilgilendiren ve etkileyen birçok yeni düzenleme bu dönemde yürürlüğe girmiştir. Bu yeni döneme ilişkin olumlu ya da olumsuz değerlendirmeler yapabilmek veya yeni durumun aksaklıklarını görebilmek için kısmen yeterli zaman geçmiştir. Tez içerisindeki ilgili bölümlerde hem literatürde oluşan birikimden hem de gerçekleştirilen alan araştırmasından elde edilen bulgulardan yararlanılarak yeni dönem yorumlanmaya çalışılmıştır. Yerel yönetimler reformunun Türk belediye yönetimi üzerindeki etkilerine ve yeni belediye yönetimine ilişkin değerlendirmelere Tezin Dördüncü Bölümü'nde ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

2. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER REFORMU VE REFORMUN YEREL YÖNETİM MODELLERİNE ETKİLERİ

Kamu yönetimi sistemleri merkezi ve yerel bürokrasi ayakları değişim karşısında statik değildirler. Küreselleşme süreci öncesinde ulusal düzeydeki dinamikler temel değiştirici-dönüştürücü etkiye sahip iken; küreselleşme ile birlikte yerel, ulusal, bölgesel ve küresel dinamikler öne geçmiştir (Chandler, 2000: x-xi). Son 30 yıllık dönemdeki tartışmalar özelleştirmenin avantajları ve dezavantajları, yolsuzluğun veya kamu görevlilerinin görevlerini kişisel çıkarları için kullanımının yaygınlaşması, yerel yönetim değerlerinin öne çıkması ve kabul görmesi, uluslararası merkezlerdeki (Brüksel veya Washington) yöneticilerin belirleyici olması vb. konular üzerinde toplanmıştır. Yeni bilgi ve iletişim teknolojileri (BİT) hızlı bir inovasyon sürecini tetiklemiş ve talepleri arttırmıştır. Sosyal aktörler, kültür, yaşam biçimi, değerler, hukuk, siyaset, ekonomi ve bilim yeni düzey bir karmaşıklığa geçiş yapmıştır ve bu süreç devam etmektedir. Sosyal, siyasal ve ekonomik ilişkiler dönüşürken, kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin bu yeniden yapılanma sürecine girmesi kaçınılmaz olmuştur (Schubert, 1999: 145).

Fuhr (2001: 419, 425-436), küreselleşmenin getirdiği dört “yapıcı baskı grubu” olduğunu ve bunların kamu yönetiminin modernizasyonunu ve iyi yönetim ortamını talep ettiğini belirtmiştir. Bu baskı grupları şöyledir: Birinci grubu; daha bilgili ve iletişime açık olan vatandaşlar ve güçlenen sivil toplum oluşturmaktadır. Bu gruplar, hizmet sunumunda taleplerini arttırmışlar, yönetimin şeffaflığını ve yönetime katılmayı istemişlerdir. İkinci grubu; yerel yönetimler, yerel yönetim dışı örgütler ve özel sektör oluşturmaktadır. Bu yerel paydaşlar yabancı sermayeyi kendi yörelerine çekmek için heveslenmişlerdir ve artan şekilde merkezi yönetime baskı yapmaktadırlar. Üçüncü grubu; küresel şirketler ve yatırımcılar oluşturmaktadır. Bu grubun üyeleri, daha çok gelişmekte olan ülkelerden yatırım stratejilerine uygun kurumsal düzenlemeleri talep etmektedirler. Dördüncü grubu; uluslararası ve ulus-üstü örgütler oluşturmaktadır. Bu grubun amacı ise, diğer grupların amaçları ile ilişkili olarak, gelişmekte olan ülkelerde kamu sektörü modernizasyonunu küresel siyasal ağları aracılığıyla desteklemektir.

Geleneksel kamu yönetimi düşüncesi olan, “ulusal yönetimler kamu siyasası belirlemede en önemli aktörlerdir, eylemleri ile ekonomiyi ve toplumu etkilerler” kabulü tartışılmaktadır. Buradaki en etkili unsur uluslararası çevrenin ve küresel aktörlerin etkisidir. Kamu yönetimi

dönüştürme baskıları uluslararası piyasalardan ve ulusaşırı örgütlerden gelmektedir. Dönüşümü sadece dış baskı ile açıklamak eksik kalacaktır. Özellikle iç piyasa özel sektör aktörleri ve yabancı yatırımcılar ile kamu yönetimi ilişkileri de önemli değişimler geçirmiştir. Toplumsal aktörler önceden tahmin edilemeyecek ölçüde siyasa belirlemede ve yönetim üzerinde etkili hale gelmişlerdir (Peters ve Pierre, 1998: 223-224).

Kamu yönetiminin çekilebileceği yetki alanları tartışılmaktadır. “Özel sektörden hizmet alımı, kamu-özel ortaklıkları (*public-private partnership-PPPs*), özelleştirmeler ve özel sektörle çeşitli ilişkiler”, yönetimin toplumdaki değerleri yeniden dağıtıcı rolünü zayıflatmaktadır. Bu çerçevedeki reform girişimleri ilk olarak Anglo-Amerikan ülkelerde başlamıştır. İzleyen dönemlerde Kıta Avrupası ülkelerini ve küresel boyutta gelişmekte olan ülkeleri de önemli bir şekilde etkilemiştir. Yönetimsel reformun amaçları ve dizaynı kamu yönetiminin kendi iç kültüründeki tarihsel, siyasal, sosyal ve yönetimsel rollerine ayna tutmaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 224). Reformun etkisinin ülke örneklerinde ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde yansımaları çok çeşitlidir (bakınız: John, 2001; Pollitt ve Bouckaert, 2005).

Kamu sektörü reformuna ideolojik arka plan açısından bakıldığında, 20. yüzyılın son çeyreğinde “sosyal refah devleti”nin olumsuzluklarını eleştirerek öncelikle Anglo-Amerikan dünyada (İngiltere ve ABD) popülerite kazanan Neo-Liberal politikaların önce çıktığı görülmektedir. 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizinin yol açtığı ekonomik sıkıntılar ve sosyal refah devletinin kamu mali sistemleri üzerinde oluşturduğu baskı öncelikle kamu sektörünün küçültülmesi (özelleştirme) ve deregülasyon politikalarını gündeme taşımıştır. 1980’li ve 1990’lı yıllarda ise, küçültülen kamu sektörünün daha ekonomik, etkin ve etkili çalışması için yeniden yapılandırmaya tabi tutulması Batılı gelişmiş demokrasilerde genel kabul görmüştür²⁷. Bu durum kamu yönetimi yaklaşımında önemli bir paradigma değişimini beraberinde getirmiştir. Kamu yönetimi unsurlarının yeniden yapılandırılırken, yapı, süreç, işleyiş, personel rejimi ve değerler açısından dönüştürülmesi amacı ortaya çıkmıştır. Ekonomik amaçları önceleyen, özel sektör yönetim tekniklerini benimseyen, bürokrasinin azaltılmasına vurgu yapan, müşteri odaklı ve maliyet bilinçli bir ideal kamu sektörünü model olarak ortaya koyan yaklaşım “Yeni Kamu İşletmeciliği” (YKİ) olmuştur (bakınız: Ömürgönülşen, 2003: 3-6). YKİ yaklaşımı, İngiltere ve ABD başta olmak üzere önce Anglo-Amerikan ülkelere, sonra da diğer Batılı gelişmiş ülkelere yayılmıştır. Bu ülkelerin siyasi iktidarları farklı yorumlamalarla ve farklı düzeylerde hem

²⁷ Kamu sektörü reformu ile sosyal refah devleti reformu aynı anlama gelmemektedir. İki olgunun ilgisiz olmadığı söylenebilir; ancak kamu işletmeciliği stratejileri sosyal refah devletinin olduğu ülkelerde de görülebilir. Sosyal refah devleti reformu kamu işletmeciliği stratejilerinden yararlanabilir. Kamu sektörünü iyileştirmek, istikrara kavuşturmak veya küçültmek için işletmecilik mekanizmaları kullanılabilir. YKİ’nin stratejisi kamu sektörünü güçlendirmektir. Böylece, YKİ’nin sağ veya sol siyasete karşı tarafsız olduğu vurgulanmaktadır (Lane, 2000: 55).

merkezi yönetimlerini, hem de yerel yönetimlerini YKİ yaklaşımının ilkelerine göre yönetsel reform programında dahil etmişlerdir. Ayrıca süreç göstermektedirki, sadece liberal-muhafazakar hükümetler değil, sosyal demokrat ülkeler de YKİ yaklaşımına uygun yönetsel reformları sürdürmüşlerdir. 1990'lı yıllarda ve 2000'li yıllarda devam eden süreçte, eski Doğu Bloku ülkeleri ve gelişmekte olan ülkeler de uluslararası mali kuruluşların yönlendirmesi ile kamu sektörlerini YKİ referansı ile modernize etmeye çalışmaktadırlar (Ömürgönülşen, 2003: 27-28).

1990'lı yıllarda YKİ reformları ve düşüncesi ortadan kalkmamıştır. YKİ'nin etkileri sürmektedir; fakat daha az göze çarpmaktadır ve mütevazidir. YKİ deneyimi onun güçlü ve zayıf yönlerini görmeyi kolaylaştırmıştır. YKİ'nin zayıf yönleri etkileşime dayalı yönetişime verilen ilgiyi artırmıştır (Hendriks ve Tops, 2003: 313).

Klasik kamu yönetimi paradigmasına yönelik eleştiriler sonrasında “bitmeyen reformlar dalgası” başlamıştır. Reform sürecinde hem retorikte hem de kamu yönetiminin işleyişinde değişimler ortaya çıkmıştır. Retorikteki değişiklikler, kamu sektöründe popüler hale gelen “işletmecilik” (*managerialism*) kaynaklıdır. Bunun üzerine işletmeci düşünürler dünya genelinde yönetsel reformlar konusunda gündem belirlemede etkili olmuşlardır. İşletmecilik ile birlikte “etkinlik, sonuç odaklılık, müşteri odaklılık, para değeri” gibi kavramlar reform gündeminde yer almıştır. Bu sloganlar sadece söylemde kalmamış, gelişmişinden gelişmekte olanına dünya genelinde çoğu ülkede kamu yönetimi pratiğine yansımıştır. Özellikle Batılı gelişmiş ülkelerde siyasaların sadece kamu bürokrasileri ile uygulanması değişmiş, alternatif olarak “özelleştirme uygulamaları, yarı-otonom örgütler ve kamu-özel işbirlikleri” sürece dahil olmuştur. Dünya genelinde yönetimler “kıyaslama (*benchmarking*), performans bütçeleme, tahakkuk esaslı bütçeleme, hizmet alımı (*contracting-out*), kamu-özel işbirlikleri vb.” araçları uygulamaya sokmuşlardır (Homburg ve diğerleri, 2007: 1-2).

Reform sürecinde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin birlikte düşünülmesi kaçınılmazdır. Ancak, salt merkezi yönetim tarafından düzenlenen hukuki düzenlemeler ile reform sürecini devam ettirmek mümkün değildir. Genelde merkezi yönetimin bu yolu izlediği görülmektedir ve reform süreci istenilmeyen sonuçlara yol açabilmektedir. Çünkü; birinci olarak yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin izledikleri misyonlar farklıdır. Merkezi hükümet tüm ulusu ilgilendiren konularda siyasa belirleyip uygularken; yerel yönetimler öncelikle vatandaşların günlük yaşamını ilgilendiren konularla ilgilenir. İkinci olarak, yerel yönetimlerin kendi sınırları içerisindeki hemşerilerine daha yakın ve açık bir idareye sahip olması gerekmektedir. Üçüncü olarak, yerel düzeyde daha yüksek kaliteli bir demokrasi ve yönetim meşruiyeti beklentisi vardır. Son olarak, sınırlı kaynaklarla hizmet sunmaya çalışan yerel yönetimlerin etkinlik sorunu

vardır ve çözüm beklemektedir. Sayılan nedenler ile merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında çatışmanın olamaması kaçınılmazdır. Reform sürecinde tüm bu faktörler belirleyicidir ve yerel yönetimlerin ayrı ve hassas bir şekilde değerlendirilmesini gerektirmektedir (Mehde, 2006: 164-165).

2.1.GENEL OLARAK KAMU YÖNETİMİ VE REFORM

Modern devletin tahrihsel evrimi, hem devlet örgütlenmesinin biçimlenişini, hem de karar alma/siyasa belirleme veya siyaset ortamının çerçevesini değiştirmiştir. 16. ve 17. yüzyıllarda “mutlakiyetçi” devlet biçimi ve patrimonyal yönetime dayalı bir devlet örgütlenmesi varken; 19. yüzyılda “liberal devlet” biçimi ve bürokratik kamu yönetimi gelişmiştir. Liberal devlet modeli ile hukukun üstünlüğü ve temel haklar (yaşam ve mülkiyet hakları) gelişmiş; ancak, otoriter bir devlet örgütlenmesi devam ettirmiş ve “genel oy hakkı” benimsenmemiştir. 20. yüzyılın ilk yarısında demokrasiye geçiş tamamlanmış, liberal devlet ve bürokratik kamu yönetimi birlikteliğini sürdürmüştür. 20. yüzyılın ikinci yarısında devlet “sosyal refah devleti” biçimini almış; sosyal hakların korunması ve ekonominin geliştirilmesi misyonu devlet tarafından üstlenilmiştir. Bu dönemde devletin örgütlenmesinin ve yönetimin “bürokratik” niteliği korunmuş ve üstüne kalkınma karakteri eklenmiştir. Sosyal refah devleti döneminde demokratik sistem “sosyal ve çoğulcu” niteliğine kavuşmuştur. Nihayet 21. yüzyılın başında devletin evrilme sürecinde “sosyal-liberal ve cumhuriyetçi” yönler ağır basmaya başlamış; demokrasinin “katılımcı ve cumhuriyetçi” olması hedeflenmiş ve yönetimin “işletme” benzeriyapı ve ilkeler ile örgütlenmesi model alınmıştır. Bu dönemde ağırlıklı olarak YKİ paradigmasının ilkeleri etkili olmuştur (Bresser-Pereira, 2004: 16-19).

Tablo 1: Devletin ve Devletin Yönetiminin Tarihsel Biçimleri

Siyasal Rejime Göre Devlet	Yönetim Biçimine Göre Devlet	Demokrasi Biçimi
Mutlakiyetçi Devlet	Patrimonyal Yönetim	-----
Liberal Devlet	Bürokratik Kamu Yönetimi	-----
Liberal Demokratik Devlet	Bürokratik Kamu Yönetimi	Liberal veya Elitist Demokrasi
Sosyal-Demokratik (Refah) Devleti	Bürokratik Kamu Yönetimi	Sosyal veya Çoğulcu Demokrasi
Sosyal-Liberal ve Cumhuriyetçi Devlet	Kamu İşletmeciliği	Cumhuriyetçi veya Katılımcı Demokrasi

Kaynak: Bresser-Pereira, 2004: 16.

Tablo 1’de özetlendiği şekilde, Batılı gelişmiş demokrasilerin yaşadığı yönetsel reform salt yapı, süreç, ilkeler açısından değişiklikler içermemektedir. Konunun daha kapsamlı bir devlet ve demokrasi reformu yönü vardır. YKİ paradigması etkisi altında girişilen kamu işletmeciliği reformu, siyasi rejim ve demokrasi biçimi değişiklikleri ile birlikte ilerlemektedir.

YKİ’ye zemin oluşturan düşüncelerden etkilenen muhafazakar sağ hükümetler, ABD’de *Reagan* yönetimi ve İngiltere’de *Thatcher* yönetimi, özellikle sosyal güvenlik alanlarında ve piyasanın üretim yapabildiği alanlarda kamu sektörünü daraltmaya başlamışlardır. Reform sürecinde özelleştirme, özelleştirme olmadığı durumlarda piyasa benzeri yapılar öne çıkmış; “etkinlik, etkililik ve ekonomiklik” temel savunulan değerler olmuştur. İngiltere, ABD ve Yeni Zellanda gibi ülkeler yeni sağ ideolojiye ve kamu tercihi felsefesine uygulamada öncülük etseler de, kısa sürede birçok başka liberal demokraside benzer politikalar uygulamaya girmiştir. Kıta Avrupası ülkelerindeki siyasetçilerin ve yöneticilerin birçoğu yeni sağ politikalarının değerlerini benimsemişlerdir. Avrupa’daki muhafazakârlar “devlet odaklı kolektivist toplum” düşüncesini sürdürmüş, sosyal demokrat sol yeni sağ temelli düşüncelere çok az ilgi göstermiştir. Böylece Kıta Avrupası’ndaki yönetimler yeni sağ merkezli politikaların tümünü değil bir bölümünü uygulamaya sokmaya girişmişlerdir (Chandler, 2000: 4-5).

Neo-Liberal düşüncenin devletin işlevlerini “düzenleyici ve denetleyici” olma ve çok az sayıda “erdemli malı ve hizmeti sunma” ile sınırlandırması, 1980 yılı sonrasında dünya genelinde görülen özelleştirme politikalarının temelini oluşturmuştur (Pierson, 2000: 153-154). İngiltere’nin öncülük ettiği ülkeler, daha önce kamulaştırılmış sanayileri özel sektöre devretme yoluna gitmişlerdir. İngiltere örneğinde 1990’lı yılların başına gelindiğinde, kamu kolaylıkları ve doğal tekeller (telekomünikasyon, havagazı, havayolları, su ve elektrik) ile devletin büyük hisselerinin olduğu şirketler özelleştirilmişti. Özelleştirme dalgası 1989 yılı sonrasında Doğu Avrupa ülkelerinde ve gecikmiş bazı Batı Avrupa ülkelerinde reformun temeli olmuştur (Pierson, 2000: 158-158).

Özelleştirme programının siyasi hedefleri “daha fazla rekabet, ekonomik verimlilik, yeni yatırımların özel kesimce yapılması, bütçeye gelir sağlamak, sendikaların gücünü hafifletmek ve hisse ortaklığının yaygınlaşması” şeklindedir (Pierson, 2000: 159-160). Özelleştirme sürecine paralel olarak, “pek çok Avrupa ülkesinde bu türden reformlara, hizmet sunumlarının yerel yönetim düzeyinde ademi merkezileşmesi eşlik etmektedir” (Pierson, 2000: 164-165). Sosyal hizmet/sosyal yardım konusunda “değişimin genel modeli, hükümetin sosyal yardım faaliyetinin özelleştirilmesinden ziyade ticarileştirilmesi modelidir” (Pierson, 2000: 166).

Weber’in bürokrasiyi kamu yönetiminin ideal aracı olarak tanımlamasının nedeni de “verimlilik”tir. Bürokratik kamu hizmeti sunma modeli Neo-liberallerin acımasız eleştirileri

altındadır. Piyasa mekanizmasına vurgu yapılmıştır ve yapılmaktadır. Bu düşünceye göre mümkün olduğu kadar piyasada hizmetler üretilmelidir, mümkün değilse piyasa işleyişlerine ve mantığına yaklaşan bir yol izlenmelidir. Vurgulanan yaklaşım farklı siyasi rejimlerde kamu yönetimi reformunu biçimlendirmiştir. Artan hizmet talebi ve beklentiler, sınırlı kaynaklar ve tasarruf baskıları altındaki yönetimler çıktıları arttırmak için her yola başvurmaktadırlar. Özelleştirme, işletmeleştirme, ihale yönetimi, piyasalaştırma vb. tercih edilen politikalar. Kamu personeli çalıştırma yöntemleri değişmiştir; sözleşme yönetimi ve performans yönetimi temel sloganlar olmuştur (Pierson, 2000: 306-308).

Gelişmeler kamu siyasalarının kamu yönetimi tarafından değil, kamu işletmeciliği tarafından uygulandığı sürece giden bir eğilim göstermiştir. Chandler'e (2000: 6-7) göre, kamu sektörünün hizmet sunumunda etkin, etkili ve ekonomik olamayacağını önden kabul etmek yanlıştır. Modern devletlerin gelişiminden bugüne kadar kamu yönetimleri önemli örgütler olmuşlardır ve önemli kamusal değerler için varola gelmişlerdir. Bugün işletmecilik yaklaşımının genel kabul görmesi, malların ve hizmetlerin özel sektörde monopolize edilmesini gerektirmemektedir. Tüm gelişmiş ülkelerde devlet yönetimleri ulusal ekonomilerinin gerekleri doğrultusunda müdahaleler yapmaya devam etmektedir. II. Dünya Savaşı sonrası başlayan refah devletinin büyümesi, 1980'li yıllardaki özelleştirme ile terse dönmüştür; ancak önümüzdeki yıllarda eğilim tekrar terse dönebilir. Özellikle, 2008 yılında başlayan büyük kapitalist ekonomik kriz ile gelişmiş tüm ülkelerde devletin tekrar belirleyici olmaya başladığı görülmektedir. Toplumun sağlığı ve devamı açısından gerekli ve temel olan hizmetlerin kamu sektörü tarafından sunumu devam etmektedir. Hala kamu yönetimi hizmet sunumundaki güçlü kontrolünü sürdürmektedir ve en güçlü düzenleme mekanizmasıdır. Özelleştirme sürecinde “düzenleyici kuruluşlar”ın sayısının da hızla artması devletin piyasa üzerindeki etkinliğinin devamına işaret etmektedir. Gelişmiş piyasa ekonomilerine dayanan liberal demokrasilerde “kamu çıkarı” temelde korunmaktadır. Yeni ara düzenlemeler ortaya çıkmakta, ekonominin gelişimi ve sosyal hizmetlerin sunumunda kamu-özel ortaklığına dayalı yapılar (PPPs) oluşmaktadır. Sonuçta kamu yönetiminin karmaşıklığı artmıştır ve kamu-özel sınırları belirsizleşmiştir.

Yaşanan reform sürecine ve yeni yönetim paradigmalarına temel eleştiriler de vardır. Özellikle YKİ paradigmasının yeni birşey olmadığı, popüler düşüncelerin bir karışımı olduğu, sadece sağ ideolojiye dayandığı, özel manipülatif bir söylem olduğu ve sadece özel sektörden kamu sektörüne “mikro iktisat teorisi”ni taşıdığı yönünde düşünceler tartışılmaktadır (Lane, 2000: 6-7).

2.1.1.Yeni Kamu İşletmeciliği, Özelleştirme Politikaları ve Yönetmel Reform

Klasik kamu bürokrasisi konusundaki olumsuz değerlendirmeler ve özelleştirme politikalarının öne çıkması sonucunda kamu yönetimine olan ilgi azalmıştır. Ayrıca, modern ülkelerin kamu yönetimlerinde örgütün yeniden yapılandırılması, yönetim süreçleri, karar alma, hizmet sunma ve uygulamada özel sektör işletmecilik tekniklerinin kamu sektörüne aktarıldığı görülmektedir. Bu minvaldeki ilk YKİ gelişmeleri 1970’li yılların sonu ve 1980’li yılların başında Başbakan Margaret Thatcher yönetimi altında İngiltere’de (*Next Steps* inisiyatifleri) ve ABD’de bazı belediye yönetimlerinde (*Sunnyvale/California*) ekonomik daralma ve aşırı vergiler karşısında başlamıştır. Yeni Zelanda ve Avustralya hükümetleri YKİ akımını izlemiş ve başarılı reformları diğer ülkelerin gündemine taşımışlardır. Başarılı reformları uluslararası kuruluşlar sahiplenmiş ve kurumsal olarak savunur olmuşlardır. Örneğin, OECD daha küçük ve rekabet edebilir kamu sektörü ve vatandaş ihtiyaçlarına cevap veren kamu yönetimi düşüncelerini esneklik, ekonomiklik ve şeffaflık ilkeleri etrafında özetlemiştir (Eliassen ve Sitter, 2008: 64-67; Groot ve Budding, 2008: 2).

1980’li yıllarda etkili olan Yeni Sağ ideolojisinin, liberal demokrasilerde mevcut kamu bürokrasilerinin güçlü ve aşırı olduğu eleştirileri ile birlikte YKİ düşüncesi güçlenmiştir. Yeni Sağ ideolojinin temel savunmasında, refah devletinin ve onu aşırı düzenlemelerinin yol açtığı aşırı vergi yükünün “girişimci yenilikçiliği” önlediği düşüncesi vardır. Bu düşünce 1940’lı yılların başında, refah devletinin gelişimini eleştiren Friedrich Hayek ve Milton Friedman’a dayanmaktadır. Yeni Sağ düşüncenin YKİ yansımalarına göre, kamu bürokrasisinin sahip olduğu özündeki olumsuzluklardan dolayı devletin topluma ve piyasaya karışması engellenmeli, bürokrasiler küçültülmeli ve kamu kurumları özel sektör yönetim yaklaşımları ve teknikleri ile yönetilmelidir (Chandler, 2000: 2-3). Diğer bir ekonomi temelli yaklaşım “Rasyonel Seçim Teorisi”dir. Bu teori de kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya hizmet etmektedir. Rasyonel seçim teorisine göre, kamu bürokrasisindeki ve özel sektördeki çalışanların farklı müşevvikleri vardır. Kamu sektörünün ağırlıklı olarak monopol bir piyasada hareket etmesi, rakiplerinin olmaması vb. etkenler kamu çalışanlarının “etkinlik, etkililik ve ekonomiklik” ilkeleriyle hareket etmesini engeller. Bu nedenle daha çok özel, daha az kamu sektörü savunulmaktadır (Chandler, 2000: 4).

Gruening’e (aktaran: Groot ve Budding, 2008: 2-3) göre, YKİ teorik olarak farklı disiplinlerden gelen düşüncelerin eklektik çeşitliliğinden etkilenmiştir: “Kamu Tercihi Teorisi, İşletmecilik Teorisi, Klasik Kamu Yönetimi, Neoklasik Kamu Yönetimi, Siyasa Analizi, Genel Örgüt Teorisi, Mülkiyet Hakları Teorisi, Neo-Avusturya Okulu ve İşlem Maliyeti Teorisi”. Bunlar üç

grupta toplanabilir: “1. Neo-Klasik Kamu Yönetimi-İşletmeciliği, 2. İşletme Bilimleri, 3. Yeni Kurumsal Ekonomi”.

Osborne ve Gaebler²⁸, kamu hizmetlerinin yönetiminde “girişimcilik” yönetimi yeniden inşa anlamında yorumladılar. Onlara göre, girişimcilik temel olarak kaynakların yeni yollarla kullanılması ile etkinliğe ve etkililiğe ulaşmaktır. Kaynakların özel sektör, kamu sektörü veya üçüncü sektör tarafından kullanılması sonucu değiştirmez (Lapsley, 2008: 80). Bellone ve Goerl’e (aktaran: Lapsley, 2008: 80-81) göre ise, girişimcilik ve demokratik değerler arasında temel bir gerilim vardır. Ancak, mali krizler, ekonomik baskılar ve yönetimi sıkran diğer konular girişimci davranış ve motivasyonların kamu sektörüne girmesine neden olmuştur.

YKİ, devletin-kamu yönetiminin kurallarla sınırlandırılmış çerçevesinden kurtularak, belirlenmiş bir misyon çerçevesinde sonuçlara odaklı, girişimci, müşteri odaklı, öngörülü bir yapıya sahip olmasını savunmaktadır. YKİ yaklaşımına göre, yönetim bürokrasinin değil, vatandaşın ihtiyaçlarına duyarlı olmalıdır (Cheema ve Rondinelli, 2007: 4). YKİ genel olarak bir “genel işletmecilik” düşüncesidir; çünkü YKİ tüm yönetimlerin benzer sorunları olduğunu ve bu sorunların benzer yollarla çözülebileceğini savunuyor (Peters ve Pierre, 1998: 229).

1980’li ve 1990’lı yıllarda çoğu ülkede kamu yönetimi reformu girişimleri hızlanmış ve kamu sektörünün dönüşümü Anglo-Amerikan dünyadan başlamıştır. Bu süreçte genel kabul gören YKİ kavramı, İngiltere, Yeni Zellanda, Avustralya ve ABD’deki kamu sektöründe yaşanan yeniden yapılanma siyasalarının sonuçlarını özetlemeye çalışan kavramdır. YKİ ilkeleri Anglo-Amerikan yönetsel model içerisinde gelişmiş ve bugün farklı anlamlar içerseler de tüm OECD ülkelerine yayılmıştır. Reform sürecinde ülkeler aynı yolu izlememiş, İngiltere ve Yeni Zellanda gibi radikal reformlar açık model olmamıştır. Bazı Kıta Avrupası ülkelerinde (Almanya gibi) Anglo-Amerikan model şüpheyile karşılanmıştır (Torres, 2004: 99). YKİ paradigması çerçevesinde bir model önerisi geliştirilmeye çalışılmışsa da, uygulamada tek biçim model görülmemektedir. Uygulamaya ilişkin çalışmalar, ülkelerin ağırlık verdikleri düşüncelerin ve uygulamanın çeşitlilik arz ettiğini göstermektedir (Homburg ve diğerleri, 2007: 2).

YKİ dönüşümü bir anlamda ulusal kamu yönetimlerini aşmaktadır. Daha önce var olan ama 1980’li, 1990’lı yıllarda ve günümüzde etkinliği daha çok artan ulusüstü ve uluslararası örgütlerin alanı genişlemiş ve belirleyiciliği artmıştır. AB organları, Dünya Bankası, BM örgütleri, OECD, IMF vb. örgütler YKİ dönüşümünü savunmuşlardır. Zaten küreselleşme sürecinde önemli alanlardaki ulusal kontrol merkezlerinin küresel düzeye kaymasıyla savunulan

²⁸ “David Osborne ve Ted Gaebler “*Reinventing Government*” adlı kitaplarında ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerin inovasyon odaklı, piyasa dostu, desantralize, müşteri ve kalite odaklı olmasını tartışarak ABD ve diğer ülkelerde 1990’lı yıllarda reformları canlandırmıştır.” (Cheema ve Rondinelli, 2007: 4).

politikalarından kaçmak mümkün olmamıştır. AB, üyeleri ve adayları için neo-liberal politikalar çerçevesinde daha fazla piyasa ve daha az devleti savunmaktadır. Bu politikalar YKİ uygulamalarını ulusal kamu yönetimleri için zorunlu kılmaktadır. Ancak unutulmaması gereken tüm ülkelerde “kamuya hizmet yüksek derecede siyasal bir süreç” olmaya devam etmektedir. Bu nedenle kamu sektörü ve özel sektör arasında bir denge kurulmalıdır. Gelişmiş Batı demokrasilerinde görülen temel ilke, özel sektörün hizmet sunarken hesap verebilir olması ve kamu yararı için kamu denetimine tabi olmasıdır. Kısacası “etkililik ve etik” arasında denge kurulmaya çalışılmaktadır (Chandler, 2000: 7-13).

Farklı ülkeler farklı problemlerle karşılaşır ve farklı düşünceleri izleyerek sorunlarına çözümler ararlar. Örneğin Yeni Zelanda reform araçlarını kontrol edebilirlik ve hesap verebilirlik üzerine kurmuştur. Avustralya ise kamu hizmeti değerlerinin yeniden değerlendirilmesine odaklanmıştır. Bununla birlikte YKİ reformlarının uygulanma yolları da ülkeden ülkeye değişmektedir. Bazı ülkeler (Yeni Zelanda) YKİ reformlarını daha merkeziyetçi şekilde uygularken; bazı ülkeler de (Almanya) desantralize bir şekilde yerel yönetimler düzeyinde reformlarını geliştirmiş ve uygulamaktadır (Groot ve Budding, 2008: 3).

YKİ kavramı, ilk kez (1991, 1995) Hood tarafından kullanılmasından beri kamu yönetimi literatüründe önemli bir tartışma alanı açmıştır. Son yıllarda YKİ’nin öldüğü yönünde söylemler olsa da, küresel ekonomi çağında çoğu demokratik yönetim ve onların açık ekonomileri yönetimlerini YKİ yönünde reforme etmeye devam etmektedir. Kamu yönetimi örgütlerinin karmaşık doğasından dolayı reformların istenmeyen sonuçları ile karşılaşmaktadır. YKİ fenomeni, hem modellemeleri hem de uygulaması açısından çok yönlüdür (Lapsley, 2008: 77).

Torres (2004: 100-101), birçok farklı yazarın eserlerinden yararlanarak YKİ’nin kamu örgütlerinde ortaya koyduğu dönüşümleri tanımlamaya ve kategorize etmeye çalışmıştır. Buradaki verilerden yararlanarak ve OECD’nin (aktaran: Bovaird ve Löffler, 2003a: 17) YKİ unsurları çalışması ile birleştirilerek YKİ’nin getirdiklerini reform alanları, araçları ve amaçları açısından şöyle özetleyebiliriz:

Tablo 2: YKİ'nin Reform Alanları, Araçları ve Amaçları

Reform Alanları	Reform Araçları	Reform Amaçları
Yetki Devri	Desantralizasyon Yetki Aktarımı Yetki Devri Şirketleşme Küçülme Özelleştirme İhale ile İşverme	Etkinlik Etkililik Ekonomiklik (3E)
Performans Yönetimi	Maliyet Muhasebesi Tahakkuk Esaslı Bütçeleme Çıktı Kontrolü Performans Ölçümü	Hesapverebilirlik Rekabetedebilirlik Sonuç Odaklılık 3E
Finansal Yönetim	Maliyet Muhasebesi Tahakkuk Esaslı Bütçeleme Esnek ve Desantralize Finans Yönetimi	Hesapverebilirlik Rekabetedebilirlik Sonuç Odaklılık 3E
Personel Yönetimi	Çalışanları Güçlendirme Performansa Göre Ödeme İnsan Kaynakları Yönetimi İKY Birimini Desantralize Etme	Yönetime Katılım Çalışanların Motivasyonu ve Güdüleme 3E
Yönetim-Vatandaş İlişkileri	Toplam Kalite Yönetimi Vatandaş Odaklılık (Sorumluluk) Vatandaş Katılımı Tek Durak Ofisleri Siyaset ve Yönetimin Ayrılması Bilgi Teknolojileri Kullanımı	Yönetimin Meşruiyeti Vatandaş Memnuniyeti Şeffaflık Açıklık Hesapverebilirlik

YKİ konusunda birçok farklı düşünce vardır; ancak ortak temel kabul, YKİ'nin “klasik kamu yönetimi paradigmasından” ayrıldığı noktasındadır. Klasik kamu yönetimi paradigmasına göre kamu sektörü örgütlenmesi genel olarak aşağıdaki ilkelere dayanır: “1. Apolitik kamu hizmeti, 2. Hiyerarşik örgüt ve kurallar, 3. Süreklilik ve istikrar, 4. Kurumsallaşmış personel rejimi ve tam zamanlı profesyonel personel, 5. Uzmanlığa dayalı iş bölümü, 6. Yazılı süreçler, 7. Eşitlik” (Eliassen ve Sitter, 2008: 94-95; Homburg ve diğerleri, 2007: 3). Bu çerçevede, YKİ'nin önderliğinde klasik kamu yönetiminde ortaya çıkan reformlar aşağıdaki gibidir:

1. “Zayıf ve yüksek ölçüde desantralize edilmiş yapılar: Büyük, çok işlevli, hiyerarşik kamu yönetimi unsurları yerine, yarı otonom örgütler tercih edilmektedir.
2. Kamu hizmeti sunumunda özel sektör ve gönüllü sektörden yararlanılması: Tekçi bürokratik yapı yerine, sektörler arası ilişkilere dayalı bölünmüş yapılar kullanılmaktadır.
3. Sözleşmelere yaygın bir şekilde vurgu yapılması: Formal ve hiyerarşik ilişkiler yerine, rekabete dayalı sözleşme süreçleri ile hizmet alımı yönteminden yararlanılmaktadır.
4. Piyasaların ve piyasa benzeri mekanizmaların tercih edilmesi: Sözleşmeler, rekabet edebilirlik, özelleştirme vb. yollar zorunluluk haline gelmiştir.
5. İşletme benzeri örgütlere ve işletme yeteneklerine sahip kamu çalışanlarına daha fazla ilgi gösterilmesi: Klasik kamu yönetimi paradigmasındaki “yasal yeterlilikler” yerine; müşteri odaklılık, yüksek kaliteli hizmetler, performans odaklı insan kaynakları yönetimi

gibi kavramlar, ilkeler ve yöntemler öne çıkmıştır. İşe alma ve çıkarmada esnek bir sistem gerekliliği vurgulanmaktadır.

6. Yönetim sistemlerinin ilgisi ve çabaları “girdi odaklılık”tan “çıktı ve sonuç odaklılığa” yönelmiştir. Performans odaklılık, hesapverebilirliği sağlamak için desantralize ya da özelleştirilmiş birimler ile birlikte ele alınmıştır.

7. Performans göstergeleri ve ayrıntılı standartlar için daha fazla ölçüm ve nicel yöntemlere yönelinmiştir.

8. Hizmet sunumunda genellik, eşitlik, güvenlik ve tarafsızlık gibi ilkelerden etkinlik ve bireysellik ilkelerine kayma olmuştur” (Homburg ve diğerleri, 2007: 4-5; Pollitt, 2003: 28).

Yönetimsel reform sürecinde özelleştirme politikaları ve işletmecilik reformlarını tamamlayan kamu-özel işbirlikleri (PPPs) uygulamaları sürecine geçilmiştir. Kamu sektörü kuruluşlarını PPPs modeline yönelten çeşitli motivasyonlar ve katkı beklentileri vardır. Linder (aktaran: Pollitt, 2003: 58), PPPs modelinin kamu sektörüne girişi nedenleri ve katkıları konusunda kapsamlı bir liste hazırlamıştır. Bu liste Tablo 3’de sunulmuştur.

Tablo 3: Kamu-Özel İşbirlikleri Kurulmasında Motivasyonlar

Motivasyon	Katkı
1 İşletme Reformu ve Modernizasyon	Özel sektör şirketleri ile çalışan kamu yöneticileri işletmecilik programlarını daha esnek ve etkin yürütmeyi öğrenecektir.
2 Özel Finansman Sağlama	Kamu kurumları, işbirlikleri sayesinde tek başlarına finanse edemeyecekleri projeleri yürütebileceklerdir.
3 Kamu Meşruiyeti	İşbirliklerine kamu yönetiminden, piyasadan ve gönüllü sektörden katılımın sağlanması geniş kamu amaçlarının gerçekleştirilmesine imkan sunacaktır.
4 Risk Paylaşımı	İşbirlikleri projelerinde finansal riskin bir bölümünü ya da tamamını özel partnerler üstlenecektir.
5 Kamu Sektörünün Küçültülmesi	Kamu-özel işbirlikleri, hizmet alımı ve özelleştirme gibi, önceden kamu sektöründe olan görevleri özel sektöre veya gönüllü örgütlere aktararak kamu sektörünü küçültmektedir.
6 Güç Paylaşımı	İşbirlikleri daha fazla dayanışma, yatay ve daha az hiyerarşiye dayalı ilişkiler sağlamaktadır.

Kaynak: Pollitt, 2003: 58.

2000’li yıllarda PPPs modelinin yaygınlaştığı ve hatta üst düzey kamu otoriteleri (Avrupa Komisyonu, Birleşik Krallık Merkezi Yönetimi gibi) tarafından istendiği söylenebilir (Pollitt, 2003: 59). Kamu sektörünün küçültülmesi ve modernizasyonunda yeni bir formül olarak ortaya

çıkan PPPs modeli, sadece işletmecilik veya özelleştirme politikalarına dayalı reformların eksikliklerini ve aksaklıklarını giderme amacı taşımaktadır.

YKİ'nin uygulamada ortaya çıkardığı reformlarda “katılımcı siyasa ve karar verme biçimleri” konusunda eksiklik olduğu literatürde tartışılmaktadır. Katılımcı siyasa ve karar vermenin YKİ'nin bir parçası olduğunu düşünenler olduğu gibi; YKİ'nin içinde katılım araçlarına önem verilmediğini ve belkide katılımcı yönetime karşı olduğunu belirtenler de vardır. Homburg ve diğerleri (2007: 5), YKİ reformlarının dar bir çerçevede, evrensel olmayan ve daha çok bireysel anlamda yurttaşların katılımına imkan tanıdığını belirtmektedirler. YKİ reformları değerlendirilirken ve geleceğe ilişkin bu reform dalgasını bekleyen sıkıntılar içerisinde “katılımcı yönetim”, “yurttaş yakını yönetim”, hesapverebilirlik gibi konular öne çıkmaktadır (Meer, 2007: 166-167).

Katılımcı yönetim, hesapverebilirlik, açıklık ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde kamu yöneticilerinden beklentiler çeşitli yönere işaret etmektedir. Birinci olarak, kamu yöneticilerinin daha girişimci olmaları, risk almaları, yaratıcı olmaları, yeni yöneticilik özgürlüklerini kullanmaları beklenmektedir. İkinci olarak, aynı zamanda hükümetin/yönetimin güncel siyasa beklentilerine karşı daha fazla sorumlu olmaları istenmektedir. Üçüncü olarak, kamu yöneticilerinin daha şeffaf, ölçülebilir, denetlenebilir, kalite denetimli olmalarından emin olmaları istenmektedir. Dördüncü olarak, kamu yöneticilerinin yurttaşları veya özel grupları ilgilendiren önemli kararları alırken onların katılımını sağlaması ve onlara danışması istenmektedir (Pollitt, 2003: 83-84).

YKİ paradigmasının getirdiği reform araçları uluslararası alanda yönetsel reform için genel kabul görmüştür. Ancak, gelişmiş ülkeler nezdinde yapılan karşılaştırmalı çalışmalara göre, kamu sektörü reformlarında esas alınan tek tik bir “YKİ Modeli” yoktur. Ülkelerin tarihi, kültürü, yönetim gelenekleri ve gelişmişlik düzeyi hükümetlerin farklı karakteristikler ve öncelikler göstermesine neden olmaktadır (Pollitt, 2007: 18-19). YKİ'nin radikal uygulamaları Avustralya, Yeni Zelanda, Birleşik Krallık ve ABD gibi Anglo Sakson ülkelerde görülürken; Kıta Avrupası ülkeleri daha çok “Neo-Weberyen Devlet” modeli olarak tanımlanan bir görüntü çizmektedirler. Kıta Avrupası ülkeleri de kendi aralarında çeşitlilik göstermekte; Nordik ülkeler ve Hollanda “meşruiyet ve hesapverebilirliğe” vurgu yaparken, Fransa, İspanya, Portekiz ve Almanya gibi ülkeler “esneklik ve profesyonelliğe” önem vermektedir (Thiel ve diğerleri, 2007: 197).

Hood'a (aktaran: Schedler, 2003: 332) göre, çoğu ülkenin reform gündemi uzun zamandır bilinen “moda-slogan” kavramları kullanmaktadır:

- i. “Etkinliği ve etkililiği artırmak (daha az kaynak ile daha çok üretmek),

- ii. Karar verme süreçlerinin desantralizasyonu (yöneticilere yönetim imkanı verilmesi),
- iii. Girdiler ile değil, çıktılar ile yönetmek; performans anlaşmaları ile hedeflerin netleştirilmesi (“kürek çekmekten ise dümen tutmak”),
- iv. Yarı otonom birimler oluşturarak hiyerarşik yapıyı yataylaştırmak,
- v. Piyasa mekanizmalarını kullanmak (piyasalaşma),
- vi. Maliyet muhasebesi, insan kaynakları yönetimi, performans yönetimi vb. özel sektör işletme tekniklerinin kullanılması.”

YKİ yaklaşımında “şeffaflık ve hesapverebilirlik” ilkelerine önem verilmektedir. YKİ’nin çoğu düşüncesi “sonuçlara, çıktılara ve bu sonuçlara ulaşılırken yönetimin hesapverebilirliğine” dayanmaktadır. YKİ’nin savunucuları, kamu finansmanında inceleme-denetim ve harcama planları için şeffaflığı geliştirmeyi savunmaktadırlar. Hood’a (aktaran: Lapsley, 2008: 81) göre, “bütçeler daha şeffaflaşıyor, maliyetler çıktılar ile ilişkilendiriliyor ve performans göstergeleri ile sonuçlar değerlendiriliyor”.

Hood’a (aktaran: Lapsley, 2008: 84) göre, sorumlulukların desantralizasyonu YKİ’nin temel parçalarındandır. Desantralizasyon siyaseti, hesapverebilir birimler ve işletme benzeri yapılar ile sonuçlandırılmalıdır. YKİ için doğru yapı gereklidir; ancak yapısal değişiklikler süreçlerdeki değişim ile desteklenmezde hayal kırıklığına yol açabilir. Nicel verilere dayalı performans ölçümü YKİ’nin kalbindedir. Sonuç odaklılık ve nicelik vurgusu, çalışanların güdülleri ve motivasyonu için “sonuçlara dayalı ödeme” veya “performansa dayalı ödeme” gibi mekanizmaları beraberinde getirmiştir. Burada devletin geniş çıkarları ile yöneticilerin eylemini uyumlaştırma amacı vardır (Lapsley, 2008: 84-87).

Ancak, uygulamada çoğu kamu sektörü çalışanlarının değerlendirme sistemi uzmanlık değerleri, subjektif yorumlar, ideolojiler ile yakından ilişkilidir. Bu nedenle ortaya ters sonuçlar çıkmaktadır (Lapsley, 2008: 87). YKİ projesi ağır ve devamlı olarak ilerlemektedir. Gelecekte, YKİ’nin genel yönetim içerisindeki değerler çatışması devam edecek; girişimci davranış savunulmaya devam edecek ve “denetim toplumu” ile çatışacak; yöneticilerden beklentiler artacak ve etkili çalışma için ilgi gerekecek; kamu hizmetlerinde yapısal değişim devam edecek; performans ölçümü, anahtar YKİ oyuncularının en çok ağırlık verdiği araç olacak; finansal güdüleyiciler ve ödüllerin kullanılması kamu çalışanlarının işlevsizliğine yol açacaktır (Lapsley, 2008: 92).

YKİ’yi incelerken yapılara ve süreçlere odaklanmak çok kolaydır; fakat kamu yöneticileri de “insan”dır ve insanlık zayıflıklarına sahiptirler. Bu durum YKİ projesini tam versiyonuna ulaşma konusunda çok zorlamaktadır. Çünkü, kamu yöneticilerini güdülemek ve maruz

kaldıkları baskıları engellemek zordur. YKİ hala evrilmekte ve gelişmektedir (Lapsley, 2008: 92-93).

Reformların başarılı olacağı belirsizdir: Hizmetlerin maliyetleri azalmamıştır; verimlilik ve etkililik artışlarının maliyeti belirsizdir; kamu sektörü iş gücü piyasasının geleceği belirsizdir; sonuç devletlerin üretmekten ziyade yasal olarak düzenleme yapması olabilir, fakat bunun amaçlara göre gerçekleşmesi zordur (Pierson, 2000: 308).

Desantralizasyon, rekabetebilirlik ve hesapverebilirlik açılarından değerlendirildiğinde uygulamada YKİ'nin performans ilerlemesine etkisi konusu şüpheli görülmektedir. Gerçekte yönetimin planlama ve kontrol işlevleri ile ilgili reformların uygulaması zor olmuş ve sonuçlar beklenildiği gibi olmamıştır (Groot ve Budding, 2008: 5-6). Groot ve Budding'e (2008: 7) göre, işletmecilik reformlarının uygulanabilirliği örgütsel yapıya, kurumsal kültüre ve diğer işletme faktörlerinin kalitesine bağlıdır. Ayrıca YKİ reformlarının savunduğu girişimcilik ve hesapverebilirlik arasında gerilim vardır. Yine, aşırı finansal kaynak vurgusu kamu hizmetlerinin vatandaşları tatmin etmeyecek düzeyde sunulmasına yol açabilmektedir. YKİ reform araçlarının, özellikle yerel yönetimlerde, siyasetçiler düşünülerek uyarlanması gerekmektedir. Özel sektör uygulamalarının kamu sektörü işleyişleri dikkate alınarak düzenlenmesi başarı düzeyini arttıracaktır (Groot ve Budding, 2008: 8-10).

Hood'a (akt. Hendriks ve Tops, 2003: 301-302) göre, YKİ bütün olarak ulaşılmış bir düşünce yapısı değildir. YKİ düşüncesi ve araçları her zaman siyasal-yönetimsel yapılarda etkili olabilecektir. Unutulmaması gereken, etkide bulunduğu ortamdaki sistemin kendi fırsatları, tehditleri, özel değerleri, alışkanlıkları ve düzenlemeleri vardır. YKİ'nin girdiği sisteme bağlı olarak önerdiği değişiklikler farklı anlamlara, söylemlere ve elemanlara sahip olacaktır ve onları kendi düşünceleri arasına ekleyecektir.

2.1.1.1. Avrupa'da Kamu Yönetimi Gelenekleri ve Yönetimsel Reform

Avrupa sınırları içerisinde geleneksel olarak dört kamu yönetimi modeli vardır: "Cermenik, Güney Avrupa, Anglo-Sakson, Nordik Ülkeler ve Hollanda (Anglo-Sakson ve Cermenik)". Bu ülke gruplarının ve ülke grupları içerisindeki ülkelerin yönetimsel reform süreçlerine verdikleri tepkiler değişik olabilmektedir. YKİ yaklaşımı kamu yönetimi sisteminde radikal değişiklikleri gerektirmiştir ve bunun en açık bir şekilde uygulanabildiği ülke Avrupa'da İngiltere'dir. Gualmini'ye (2008: 77) göre, İngiltere'nin güçlü ve merkezileşmiş bürokratik çıkar gruplarına sahip olmaması reformu mümkün kılmıştır. Diğer taraftan, ulusal kamu bürokrasisinin birbirine sıkıca bağlı, aşırı kurumsallaşmış örgütsel kültüre sahip, üst derece legalizm-hukukilik ve

formalisme dayalı olduğu yerlerde (İtalya, Almanya, İspanya) veya özerk uzman bürokratik sınıfın olduğu sistemlerde (Fransa) aşırı işletmecî değişikliğe bariyer oluşmuştur.

YKİ araçları kamu bürokrasisine duyulan güvensizlik üzerine inşa edilmiştir. Özelleştirme, yeni işletme ve kontrol araçlarını uygulama, yönetsel ve siyasal liderliği güçlendirme gibi sloganlar ile bürokrasiyi küçültme ve profesyonellerin etkisini azaltmak amaçlanmıştır. Bir anlamda, profesyoneller “düşman”, yöneticiler ve siyasetçiler “kahraman” ilan edilmiştir (Sehested, 2002: 1514-1517). YKİ, kamu personel rejimi sorunlarına getirdiği çözüm araçları ile “klasik bürokrat” tanımından “esnek kamu işletmecisi”ne geçmeyi amaçlamıştır. İngiltere, Fransa, Almanya, İtalya ve İspanya gibi farklı yönetim sistemlerine ve geleneklerine mensup ülkelerde kamu personel rejimi konusunda benzer reform trendleri izlenmiştir: “Çalışma sözleşmelerinde esnekliği artırma; idarenin içinde ve dışarıdan içeriye daha fazla geçişkenlik sağlama; siyasal atamaları güçlendirme; işe alımı ve eğitimi desantralize etmek; toplu görüşmeyi genişletmek”. Buradaki temel amaç, kamu sektörüne özek sektör benzeri insan kaynakları yönetimini uyarlamaktır (Gualmini, 2008: 80-81).

Hammerschmid ve Meyer’e (aktaran: Torres, 2004: 101-102) göre, Cermenik ülkelerin (Almanya, Avusturya ve İsviçre) kamu bürokrasisi modelleri temel olarak Weberyen’dir. Bu bürokratik sistemlerin çerçevesi federal sistem ve karışık Federal Yönetim-Land ilişkilerine dayanır. Bu modelde yönetsel pratik anayasal koruma altındaki üstün hukuksal felsefe (*Rechtsstaat*) ile gösterilir. “Emirler ilkesi” (*Weisungsprinzip*) güçlü bir hiyerarşik sistemi hem yönetim birimleri içerisinde, hem de yönetim birimleri arasında kurarak yönetsel süreçleri detaylandırır. Memurun statüsü, hakları, görevleri ve izinleri anayasal olarak düzenlenmiştir. Bununla birlikte, siyasal partilerin ağırlıklı olarak kamu hizmeti deneyimi olanlardan beslendiği bir gelenek vardır. Cermenik modelin sahip olduğu bürokrasi, idare hukuku²⁹ ve karmaşık federal sistem geleneği homojen YKİ reformlarının uygulanmasını zorlaştırmıştır. Her bir eyalet (Land) yönetimi, farklı bir siyasal parti programına göre kendi kamu yönetimi reform programını tanımlar ve böylece yatay ve dikey çeşitlilik-parçalanmışlık oluşur.

Ülkeler bazında bu reformların doğası, zamanlaması ve geliş yolları farklı olmuştur. Yani uluslararası bir siyasa transferi şeklinde bir reform deneyimi yaşanmamıştır. Kurumsal çevre, siyasal yeterlilik ve kamu hizmeti yorumlamaları reform sürecini biçimlendirmiştir. Burada reformu üstlenen siyasal liderliğin ve üst düzey yöneticilerin uzmanlığı, bilgi birikimi, kapasitesi ve yeterliliği önemli bir faktördür (Hood ve Lodge, 2004: 313-314).

²⁹ Genel olarak kamu yönetimi disiplini ve Kıta Avrupası anlaşı idare hukuku yaklaşımının etkisi altında önemli bir süre kalmıştır (bakınız: Leblebici, 2004: 7-8).

Reform terminolojisi benzer olsa da; reform düşüncelerinin kaynakları ve yayılma bileşenleri farklıdır. Reform inisiyatifleri kurumsal müzakerelere konu olmakta ve bu müzakereler üst düzey kamu yöneticileri ile anahtar siyasal aktörler arasında geçmektedir (Hood ve Lodge, 2004: 314).

Genel olarak değerlendirilecek olunursa, Kıta Avrupası ülkeleri “Anglo-Amerikan küresel reform paketini” uygulamak istemiyorlar; fakat kamu yönetimlerini “şeffaflık, hesapverebilirlik ve vatandaşa yakınlık” ilkeleri ile modernize ediyorlar. Piyasa odaklı reformlar ve personel yönetimine ilişkin yeni yaklaşımlar en önemli farklılaşma alanlarıdır. Yönetim modelleri ve algılamalar farklı olduğu için reform tercihleri de farklılaşmaktadır (Torres, 2004: 109-110).

İşletmecilik reformları özü itibarıyla karmaşık bir yönetim sisteminden kaynaklanmakta ve burada kamu sektörü ve özel sektör ayrımı yapmak zor olmaktadır. Özellikle ABD özel sektöründe gelişen işletmecilik araçları, İngiltere’de kamu sektöründe zirve yapmış ve Almanya’da ise orta düzeyde kalmıştır. Buradaki reformu karşılama yeterliliğini tüm sektörler için düşünmek gerekmektedir. Hoberg, Aucoin, Hughes, Osborne ve Gaebler gibi yazarlar, “düşüncelerin, doktrinlerin, programların güçlü, komşu ve rol model ülkelere kaynaklanması durumunda diğer ülkelere yayılacağını” düşünmektedirler. Buna göre, YKİ reformlarının Anglo-Amerikan (ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Avustralya) ülkelerinde zirve yapması ve Almanya’nın ise bu konuda “tembel” kalması örnek verilmektedir. Diğer taraftan, Cheung, Kickert, Pollitt ve Bouckaert gibi yazarlar, benzer reform araçlarının kurumsal çevre ve siyasal gündemler tarafından biçimlendirildiğini ve filtrelendiğini söylüyorlar (Hood ve Lodge, 2004: 314-315).

Yerel yönetimlerin genel olarak ulusal kamu yönetimi içerisindeki yerini gösteren önemli bir veri kamu personel sayılarının dağılımıdır. Avrupa ülkelerinin yönetsel reformu her bir örnekte farklı şekilde yorumlanabileceği gibi, Tablo hem Avrupa ülkelerini kendi aralarında, hem de Avrupa ülkeleri ile Anglo-Amerikan ülkeleri karşılaştırmaya imkan vermektedir. YKİ reformlarıyla uygulanan “hizmet alımı”, “özelleştirme” ve desantralizasyon reformlarının sonuçlarını bu tablodan yararlanarak okumak mümkündür.

Tablo 4: Karşılaştırmalı Olarak Toplam Kamu Personeli İçerisinde Yerel Yönetimler Personeli (%)

Ülkeler	Reform Öncesi	Reform Sonrası	Fark
Danimarka	49.0	62.0	+13.0
Fransa	20.3	27.5	+7.2
İsveç	41.5	60.1	+18.6
Birleşik Krallık	34.7	53.5	+18.8
Almanya	23.3	36.1	+12.8
Kanada	35.2	31.6	-3.6
Yeni Zellanda	20.0	16.4	-3.6
İspanya	16.4	21.3	+4.9
ABD	50.9	59.7	+8.8
Avustralya	8.9	9.6	+0.7

Kaynak: Pierre, 2008: 82-83.

Birinci olarak, İskandinav ülkelerinde 1980’li ve 1990’lı yıllarda yaşanan desantralizasyon sürecinin yerel yönetimlerin toplam kamu personeli içerisindeki payını %60’lara yükselttiği söylenebilir. Birleşik Krallık ve Fransa’nın desantralizasyon politikalarına bağlı kaldığı ve önemli oranlardaki kamu personeli yerel yönetimlere aktardıkları söylenebilir. Federal ülkeler açısından duruma bakıldığında, Almanya ve İspanya’da yerel yönetimlerin desantralizasyon sürecinde personel sayılarını artırdıkları görülmektedir.

Diğer taraftan, Kanada ve Yeni Zellanda gibi YKİ reformlarının yoğun olarak uygulandığı ülkelerde yerel yönetimlerin toplam kamu personeli içerisinde payı düşmüştür. Burada özelleştirme ve hizmet alımı politikalarının sonuçları görülmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde, Avrupa ülkelerinde ve Anglo-Amerikan ülkelerde kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Yerel yönetimlerin demokratik işlevleri ile birlikte düşünüldüğünde, işletmecilik reformları yerel siyasal hayatta demokratik işlevlere anlaşılması güç şekilde etkide bulunmuştur (Pierre, 2008: 83).

Yönetişimin Batı Avrupa’da gelişimi kamu yönetiminin tarihsel doğası ve devlet-toplum ilişkileri çerçevesinde görülmelidir. Örneğin, YKİ uygulamaları İngiltere’de başlamış ve burada ileri düzeyde gözüke de, yönetim uygulamaları da ileri düzeydedir. Birçok Batı Avrupa ülkesinde, özellikle sanayileşmiş demokrasilerde devlet toplum ilişkileri korporatist yapıdadır. Organize çıkar grupları, emek piyasası örgütleri, gönüllü kuruluşlar ve girişimciler devlet toplum ilişkisini oluşturmaktadır. Siyasa belirleme sürecinin her aşamasında bu aktörler birliktedir. Örgütlü katılım sadece Anglo-Saxon kültürde değil, Kıta Avrupası ülkeleri olan Almanya ve Fransa’da da vardır. Korporatist siyasa belirleme ve uygulama süreçlerine ek olarak, Batı Avrupa ülkeleri savaş sonrası dönemde kapsamlı sosyal-refah devleti kurdular. Böylece kamu bürokrasilerine güçlü sosyal aktörler eklemlenmiş ve kamu çıkarlarının

savunulduğu yapıda “müzakere yetenekleri ve karşılıklı saygı” gelişmiştir. Sosyal-refah devleti hizmetlerinde kamu yönetiminin “tarafsızlığı ve hukukiliği” sağlamasına özen gösterilmiştir (Peters ve Pierre, 1998: 235).

Sonraki dönemlerde Batı Avrupa demokrasilerinin büyük mali kriz yaşamaları ile “piyasa temelli yönetsel reformlara” genel bir eğilim olmuştur. Bu reformlar kamu bürokrasisinin birçok geleneksel yönünü yeniden biçimlendirmektedir. Ancak, İngiltere gibi istisnalar hariç, çoğu Batı Avrupa devletleri YKİ reformlarını kısmen uygulayabilmiştir. Reform sürecinde “etkililik” konusuna aşırı vurgu yapılsa da, parlak tablolar çizilse de kamu hizmetinin genel yapısı değişmemiştir. Kısacası örgütsel kültür ve yönetim şekli değişmemiştir; fakat örgütsel bazda geniş ölçüde uygulanmaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 235-236).

Almanya ve Fransa gibi “*Rechtsstaat*” geleneğine sahip ülkelerdeki güçlü “hukukilik ve müzakere” geleneği yönetsel reforma engel olmuştur. Aşırı düzenlenmiş süreçleri, dikey entegre örgüt yapısı, aşırı müzakere, eşit ve adil yaklaşımı olan *Rechtsstaat* geleneği etkinliğe vurgu yapan reformlara kolay uymamaktadır. Özellikle YKİ’nin merkeze aldığı “rekabet” düşüncesi, hem kamu hizmeti içinde hem de kamu-özel hizmet sağlayıcılar arasındaki geleneksel Avrupa kamu yönetimi modeline yabancıdır. Sonuçta, uygulamada değişiklikler vardır; ancak kamu yönetiminin normatif yönünde değişiklikler azdır. Batı Avrupa kamu yönetimi tarihi “siyasallaşma ile *Rechtsstaat*” düşünceleri arasındaki ve “evrensellik ile korporatizm” arasındaki gerilimler ile biçimlenmiştir (Peters ve Pierre, 1998: 237).

Refah Devleti’nden “İşletme Devleti”ne giden reform sürecinde, tüm ülkelerin YKİ uygulamaları birebir benzerlik göstermemektedir. Örneğin, Hollanda’nın izlediği reformlarda önce “etkinlik” vurgusu varken, sonra “demokrasi” vurgusu gelmiş; Almanya’da ise öncelikle “doğrudan demokrasi” (siyasetin tabandan kurulması) reformları yapılmış ve sonra “etkinlik” vurgulu YKİ reformları gündeme gelmiştir. Ayrıca YKİ reformları farklı yollarda uygulanmıştır (Sehested, 2002: 1518).

YKİ yaklaşımına yöneltilen eleştiriler olsa da, YKİ’nin dünya genelinde kamu sektörü karar verme sürecini önemli şekilde etkilediği görülmektedir. Örneğin, Güney Avrupa ülkelerinin kamu bürokrasileri YKİ reformları ile geç tanışsa da, bu ülkelerde hem sosyalist hem de muhafazakar hükümetlerin yönetiminde siyasal gündemde YKİ önemli rol oynamıştır. 2000’li yıllarda YKİ yaklaşımı literatürde yoğun bir eleştiri ile karşılaşmıştır. Bu eleştirilerde, YKİ’nin etkinlik vurgusu kamu çalışanlarının etik ve hesapverebilirliğine tehdit olarak düşünülmüş; paylaşılan ortak amaçlar ulusal özgünlük noktasında sorun olmuş (bakınız: Pollitt ve Bouckaert, 2005); niceliksel ölçümler konusundaki iddia ciddi engeller ile karşılaşmış ve memurların uygulamaları belirsizleşmiştir. Burada sayılan eleştirilere rağmen, YKİ etkisindeki siyasalar ile

“Weberyen Bürokratik Model”den “Girişimci Bürokrasi”ye geçiş sloganı sürdürülmektedir. Kamu yönetiminin formal yapısı, kamu personel rejimi, yönetsel prosedürler ve süreçler reform konusu olmaya devam etmektedir (Gualmini, 2008: 75-76).

Ülkelerin formal yapıları ve kamu personel rejimleri sonuçlara etkide bulunmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi yapısı ve kamu personel rejimine ilişkin düzenlemelerde farklılıklar çoktur. Yönetim süreçlerine ilişkin reform girişimlerinde ise farklılıkların azaldığı görülmektedir (Gualmini, 2008: 77). Kıta Avrupası’nda kamu yönetiminin formal yapısına ve kamu personel rejimine ilişkin YKİ etkileri sınırlı kalmıştır. Ancak, yine de “girişimci bürokrasi”ye yöneliş vardır (Gualmini, 2008: 87, 93).

Birçok ülkede kamu sektörü ve diğer paydaşlar arasında farklı ve yeni modeller ortaya çıkmaktadır. Siyasa belirleme ve uygulama süreçlerinde var olan korporatist gelenek yönetim biçimlerinin gelişimine yardım etmiştir. Yeni ağlar oluşturmaktan ziyade, eski ağların amaçları ve rolleri yenilenmiştir (Peters ve Pierre, 1998: 236). Yönetişim düşüncesi çerçevesinde sosyal aktörler ile ilişkiler kurmak, ağlar oluşturmak ve birlikte işler yapmak için yerel yönetimler önemli birimler olmuşlardır. Sosyal refah devleti programlarının çoğu yerel yönetimler aracılığıyla yönetim yapılarıyla sunulmaktadır.

Genel olarak YKİ ve yönetim uygulamaları değerlendirildiğinde “teorinin pratikten farklı olduğu; normatif değerler ile pratiğin uyuşmadığı; yönetim geleneklerinin göz önünde tutulması gerektiği” anlaşılmaktadır. Reformlara yerel yönetimler düzeyinde muhalafet daha az olmuştur. Reformların ülke gruplarındaki etkisi farklı olmuştur; buradan reformların ihtiyaçlara ve geleneklere uygun olması gerektiği sonucu çıkarılabilir (Peters ve Pierre, 1998: 240-241).

Uluslararası çalışmalarda İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya’nın YKİ reformları önemli başarılar olarak sunulmaktadır. Ancak, Toonen’in (akt. Sehested, 2002: 1523) vurguladığı gibi, “Alman Birleşmesi” çok önemli bir reform başarısıdır. Yani, YKİ reformları anlatımı içerisinde “Avrupa yönetsel reformları” başlığı altında önemli reform deneyimlerinin dışlanması eleştirilmektedir. Oysaki, YKİ çerçevesinde zayıf gözüken yönetim sistemleri alternatif reformlar yürütüyor olabilir (Sehested, 2002: 1523-1524).

2.1.1.2.Almanya’nın Kendine Özgü Durumu

İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya ve Kanada gibi ülkeler 1980’li yıllardan beri kapsamlı yönetsel reform süreci içerisinde olsa da, Almanya’da yönetsel modernizasyon sadece 1990’lı yıllarda gündem maddesi olmuştur. Özellikle Almanya’nın birleşme süreci ve bunun yönetsel yükü de aynı döneme denk gelince, Almanya genelinde 1991 yılından itibaren canlı bir reform

tartışması oluşmuştur. Kamu personel sisteminin ve sosyal refah devletinin maliyetleri yoğun bir sorgulama altındadır. Özellikle yerel yönetimler düzeyinde YKİ'nin kısmen dönüştürülmüş şekli zemin kazanmıştır. Anglo-Amerikan ülkelerdeki gibi bir yönetim politikası “*lean state*” (1995-1997) ve “yönetimsel modernizasyon” (Federal Yönetim Programı, 1999) kamu sektörü reformlarına yön vermektedir. Yönetimsel yapı ve sosyal refah politikalarına ilişkin değişiklikler kamu personel rejimini de reformun hedefi haline getirmiştir. Ayrıca, örgütsel yapıya ilişkin reformlar ve özelleştirmeler de dolaylı olarak bu süreci biçimlendirmiştir. Almanya’da yönetimsel reform girişimleri finansal sıkıntılar, birleşme sürecinin maliyetleri ve refah hizmetlerinin bütçe üzerindeki baskısı sonucunda motivasyon bulmuştur (Derlien, 2008: 171; T.C. Başbakanlık, 2003a: 44).

Almanya’da 1970’li yıllardaki yıllardaki reform tartışmalarına kadar yasal uzmanlığa dayalı yeterlilik biçimi (Fachkompetenzen) kamu bürokrasisinde egemendir. 1970’li yılların başında yeni yeterlilik yaklaşımlarının geliştirilmesi için tartışmalar yaşanmış olmasına rağmen, federal hükümetin “memurlar”ın seçim desteğini kaybetmemesi için reform komisyonunun önerileri ertelenmiştir. Ayrıca, sınırlı olan federal bürokrasinin daha fazla desantralizasyonu istenmemiştir. Birinci Helmut Kohl Hükümeti neo-liberal beklentileri yerine getirmekte başarısız olmuştur. Sadece temel değişiklik, 1985 yılında “Regülasyonun ve Bürokrasinin Azaltılması Komisyonu” ve 1995 yılında “Devlet Modernizasyon Komisyonu”nun kurulmasıdır. Bu çabalar demiryolu ve posta hizmetinin özelleştirilmesini getirmiş, bakanlıkların yapısına el sürülmemiştir. 1998 yılında ve 2002 yılında Gerhard Schröder Hükümetleri’nde öne çıkan “aktif ve toplumu koordine eden devlet yaklaşımı” YKİ’ye ihtiyatla yaklaşmıştır. Almanya, işletmecilik düşüncesine koyduğu mesafeden dolayı göreceli olarak modern yeterlilik çerçevelerinde yavaş kalmıştır (Bovaird ve Löffler, 2003a: 18; Gualmini, 2008: 80; Hood ve Lodge, 2004: 319-322).

Almanya’da sosyal refah devletini ve kamu yönetimini ilgilendiren konularda radikal reform adımlarının atılması için büyük koalisyon ya da siyasal uzlaşma gerekmektedir. 1970’li yıllarda yerel yönetimler düzeyinde alansal reform gerçekleştirilirken, 1980’li yılların sonunda sosyal güvenlik sisteminde değişiklikler gerçekleştirilirken, 1990’lı yıllarda birleşmenin yükü giderilirken ve 2000’li yıllarda işsizlikle mücadele ederken siyasal uzlaşma sağlanmıştır. Bir anlamda uzlaşmanın sağlanabilmesi için sosyal paydaşların çıkarları ile sosyal maliyetlerin bir araya gelebilmesi gerekmektedir (Ebbinghaus ve Hassel, 2000: 44-58). Bu kurumsal, sosyal ve siyasal çevre içerisinde istikrarlı hükümetler yönetimsel reforma yönelik temkinli hareket etmiştir. Ama yine de YKİ Alman kamu yönetimi sistemini etkilemiştir ve yakın gelecekte daha etkili olacaktır (Gualmini, 2008: 89-93).

Almanya’da “yönetimsel süreçler”in YKİ yaklaşımının etkileri ile yeniden biçimlendirilmesi ağırlıklı olarak yerel yönetimlerce yürütülmüştür. YKİ’nin Alman versiyonu NSM (*Neues Steuerung Model*) yerel yönetimlerce geliştirilmiştir. Federal düzeyde bu yöndeki dönüşüm 1990’lı yılların sonuna kadar marjinal düzeyde kalmıştır. 1999 yılından sonra YKİ’nin etkileri federal düzeye yayılmıştır. Sosyal Demokratların hazırladığı “Modern Devlet İdaresi” raporu, “pro-aktif devlet” yaklaşımı ile kamu siyasalarında öncelikli rolün merkezi yönetimin olduğunu vurguluyordu. Diğer taraftan, Schröder’in programı “çıktı kontrolü ve değerlendirmesi, hizmet alanını güçlendirme ve hizmet kalitesini artırma” gibi YKİ ilkelerini de barındırıyordu. 2000 yılında “Bund Online Projesi” ile e-devlet çalışmaları garantilenmiştir (Gualmini, 2008: 86).

Almanya, YKİ reformlarından geç olsa da belirli ölçüde etkilenmiştir. Yaşanan değişiklikler ağırlıklı olarak yönetim süreçleri ve işleyiş ilişkisi olmuştur. Kamu bürokrasisinin formal yapısı yüksek derecede katılık göstermiştir. YKİ’nin Almanya üzerindeki etkileri “yetki devri”, “performans yönetimi”, “personel yönetimi” ve “yönetim-vatandaş ilişkisi” çerçevesinde değerlendirilirse ortaya aşağıdaki gibi bir tablo çıkmaktadır.

Yetki Devri: Cermenik ülkelerde, federal sistemlerde kurulmuş güçlü alansal desantralizasyon vardır. Bu ülkelerde belediyelerin anayasal garantileri olduğu gibi, uygulamada da özerklikleri vardır. Land yönetimi ve belediyeler çoğu refah devleti hizmetlerini sunarlar. Alansal desantralize yapı ile hizmetler vatandaşa yakındır, bu durum anayasal bir sonuçtur. Bunun yönetimsel reforma katkısı önemlidir (Torres, 2004: 102).

Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında Almanya, şirketleşme açısından orta düzeyde; desantralizasyon açısından yüksek düzeyde ve yetki aktarımı açısından düşük düzeydedir. Kıta Avrupası ülkelerinde piyasalaşmaya karşı güçlü siyasal muhalefet vardır. Sendikaların gücü Almanya’daki sınırlı piyasa tarzı reformları açıklar (Gualmini, 2008: 93; Torres, 2004: 103).

Performans Yönetimi: Almanya geleneksel bütçe yapısını sürdürmektedir. Sonuçlara dayalı yönetim, performans göstergeleri ve tahakkuk esaslı bütçeleme federal düzeyde yoktur. Bunun yanı sıra, bazı kurumlarda performans yönetimi ve diğer YKİ araçları görülmektedir. Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında Almanya, bu konuda zayıf ülkeler arasındadır (Torres, 2004: 104-105).

Personel Yönetimi: Almanya’nın yasal-ussal nitelikteki bürokratik yapısında “uzmanlık eğitimi, kapalı kariyer sistemi ve hiyerarşik yapı” temeldir. İşe alma ve eğitimde bürokratik yapılar sürdürülüyor ve hukukçular ağırlıklı bir çevre vardır. Bu çevre, işletmecilik kültürüne isteksiz ve hukuk uzmanlığına dayalı yapıyı değiştirmek istememektedirler. Almanya’da hukukçuların kamu bürokrasisinde monopoli olduğu ileri sürülmektedir (Torres, 2004: 105). Ayrıca, personel siyasası konusunda merkezi yetkili bir kurumunun olmaması Federal Yönetimin etkisini

sınırlandırmaktadır (Hood ve Lodge, 2004: 323-327). Kamu personel rejimi, artan esnek çalışma sözleşmeleri ve işe alımın desantralizasyonu ile kısmen dönüştürülmüştür. Toplu görüşme ilkesi reformlardan etkilenmemiştir, personel rejiminin önemli bir yönü olmayı sürdürmektedir (Gualmini, 2008: 89-93). Kamu personel rejiminde ikili kariyer sistemi devam etmiştir. Bir taraftan, maaşları kanunla düzenlenen “memurlar”; diğer taraftan, çalışma koşulları toplu görüşme ile belirlenen “sözleşmeli personel” ve “işçiler” istihdam edilmektedir (Gualmini, 2008: 83).

Almanya, Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, işçi azaltmada orta düzey; performansa dayalı ödemede yok düzeyinde; personel eğitiminde “orta” düzey; geçişkenlik imkanı konusunda yok düzeyinde; personeli güçlendirmede yok düzeyinde ve yetki aktarımı konusunda yok düzeyindedir (Torres, 2004: 106).

Yönetim-Vatandaş İlişkisi: Almanya’nın bu konudaki uygulama araçları zayıf kalmıştır. Tek durak ofisleri yok düzeyinde; e-devlet hizmetleri düşük düzeyde; yönetsel kanalların ve süreçlerin sadeleştirilmesi orta düzeyde; kurumların azaltılması orta düzeyde; kalite inisiyatifleri orta düzeyde ve vatandaş birimleri yok düzeyindedir (Gualmini, 2008: 89-93; Torres, 2004: 107-108).

Torres’e (2004: 109) göre, federal sistem reformları karmaşıkleştırmış ve zorlaştırmıştır. Ayrıca kamu sektörü sendikaları rekabet ve performans reformlarını yavaşlatmıştır. Vatandaşların ve çalışanların güçlendirildiği modelde sonuç değişmektedir. Ülkelerin farklı kurumsal çevreye, geleneğe, yönetim kültürüne ve siyasal yaşama sahip olduğu dikkate alındığında, Almanya’nın reform yeterliliği konusundaki kendine özgü durumu daha iyi anlaşılabilir (Hood ve Lodge, 2004: 329; Sehested, 2002: 1514).

2.1.2.Yönetişim, Ağ Yönetimi ve Kamu Liderliği

Kamu yönetimi uygulama ve tanımlamalarında yaşanan dönüşümün dayandığı ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik dinamikler vardır. 1980’li yıllarla birlikte hızla artan uluslararası ticaret ve yatırımlar, ekonomik, sosyal ve siyasal etkileşim ve gelişen teknolojik inovasyonlar ulusal sınırları aşmış ve devletin işlevlerini tartışmaya açacak süreci başlatmıştır. “Yönetim” kavramı genişletilerek, “yönetişim” kavramı ile sadece kamu yönetimi unsurları değil; sosyal kurumlar, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları karar alma ve uygulama süreçlerine dahil edilmiştir (Eliassen ve Sitter, 2008: 107). Tartışmalar, “sorumlulukların kamu yönetimi içinde uygun dağılımından; devletin hangi ölçüde ekonomiye karışacağına, merkezi yönetimin ekonomik büyüme ve sosyal gelişmeyi sağlayıp sağlayamayacağına ve kamu yönetiminin, özel

sektörün, sivil toplum kuruluşlarının uygun rollerinin neler olacağına kaymıştır” (Cheema ve Rondinelli, 2007: 1-2).

Kamu sektöründe yönetim tartışması yakın zamana denk gelse de, yönetim terimi özel sektörde “kurumsal yönetim” (*corporate governance*) konusunda uzun zamandır kullanılmaktadır. Buradaki anlamıyla, örgütlerdeki kontrol ve karar verme güçleri ile ilgili konuları ifade etmektedir. Yine uluslar arası ilişkiler alanında “küresel yönetim” konusu altında yönetim tartışması uzun zamandır işlenmektedir. Özellikle ulus devlet sınırlarını aşan sorunlar konusunda, dünya genelinde bir yönetim boşluğunda küresel yönetim öne çıkmaktadır. Doğrudan kamu sektörü ile ilgili olarak ele alındığında, yönetim olumlu bir anlam içererek reform sürecine girmiştir. Ayrıca, “iyi yönetim” (*good governance*) terimi ile “neyin olması gerektiği”, ideal olan ifade edilmektedir. İyi Yönetim ilkeleri olarak da “paydaşların katılımı, şeffaflık, eşitlik, etik ve dürüst davranış, hesapverebilirlik, sürdürülebilirlik” konuları gözüktüğü de, bir konunun-alanın paydaşları arasındaki müzakerelere dayalı olarak bu ilkeler evrilebilir (Bovaird ve Löffler, 2003b: 9-10).

“Yönetim” terimi sosyal bilimlerde ve farklı Batı Avrupa ülkeleri siyasal-yönetimsel sisteminde eski zamanlardan beri kullanılmıştır. Fakat kamu yönetimi disiplini içerisinde popüler hale gelmesi Dünya Bankası’nın 1989 yılı raporu ile olmuştur. Dünya Bankası, yönetim terimini “kalkınmaya yeni bir yaklaşım” kapsamında kullanmış ve kalkınmayı “hukuk devleti” ve “demokrasi” düzeyleri ile ilişkilendirmiştir. “Yönetim” kelimesi apolitik görünümü ile Dünya Bankası politikalarının eleştirilmesinin önüne de geçmiştir. Günümüzde “yönetim” terimi/yaklaşımı, BM, OECD ve AB gibi uluslararası ve uluslararası kuruluşların önemli konularından birisi olmuş ve bu kuruluşlar çeşitli yönetim konuları çerçevesinde siyasalar geliştirmekte, araştırmalar teşvik etmekte ve öneriler getirmektedirler. AB, hem üye ve aday ülkelere “iyi yönetim” reformlarını önermekte, hem de kendi yapısını “yönetim” modeline göre şekillendirmektedir (Löffler, 2003: 163-164). Kısacası yönetim yaklaşımı/terimi, yeni bir siyasal proje olarak, 1990’lı yıllarda YKİ modelinin ötesinde yeni bir kamu siyasası oluşturma çabalarının ürünüdür. Bunun AB entegrasyon süreçleriyle yakın ilgisi de vardır (Eliassen ve Sitter, 2008: 106).

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının içeriğine bakıldığında, en yalın haliyle işletmecilik tekniklerinin kullanılarak kamu hizmetlerinin daha ekonomik, etkin ve etkili bir şekilde görülmesi ifade edilir. Yönetim yaklaşımı ise, YKİ’den çeşitli yönleri ile farklılıklar arz etmektedir. Örneğin, YKİ, kamu yönetimi örgütü ve örgüt içerisindeki personelin başarımlarını ölçümüne daha çok odaklanırken; Yönetim, amaçlanan sonuçlara ulaşılırken çeşitli örgütlerin nasıl bir etkileşim içerisinde olduklarına odaklanır. Kamu yönetiminde, kararların alınma

yöntemi ve çeşitli paydaşların etkileşim süreçleri gibi konular, çıktılara veya sonuçlara ulaşmak kadar önemlidir (Bovaird ve Löffler, 2003b: 7-8).

Kamu işletmeciliği paradigması, hizmet etkinliğini ilerletmek amacıyla “araçsal” ve “teknik” işletmecilik araçlarına yönelmiştir. Araçlara odaklanmış tartışmalar içinde bulunulan yönetim ortamını ve sistem etkilerini dikkate almamıştır. Şimdi bu işletmecilik araçlarını “sistemik perspektif”ten ele alan, kamu sektörünün genel kapasitesini artırmayı amaçlayan, temel değerleri ve kamu güvenini önemseyen yaklaşımlara ihtiyaç doğmuştur. Yeni kamu sektörü reformları “yönetim kapasitesine ilgi gösteren ve kamu sektörü karakteristiklerini dikkate alan, reformun siyasal ekonomisini anlayan, reformun risklerini ve önceliklerini değerlendiren, kamu hizmeti liderliğine ve kültürüne yeterli ilgiyi gösteren ve bunları yönetim değerleri çerçevesinde yorumlayan bir formda olmalıdır” (Matheson ve Kwon, 2003: 48-50).

Yönetişim tartışmaları ile toplumun daha az hiyerarşik mekanizmalarla yönetileceği ve siyasa belirlemede devletin gücünün zayıflayacağı savunulmaktadır. Yönetişimin en önemli yönü “ağ” (network³⁰) yapıların siyasa belirlemede en etkin aktör olduğu tartışmasıdır. İkinci olarak, kamu sektöründe alınan kararların meşruiyeti veya YKİ etkisinde özel sektör ağırlık bir yapıda alınan kararların meşruiyeti ayrı bir eleştiri noktası olarak yönetime dikkat çekmiştir. Üçüncü olarak, kamu yönetimini tamamen dışlamadığı için yönetime yönelim vardır. Yönetişim tartışmalarında devlet tamamen etkisizleşmemiştir; doğrudan “kontrol” kapasitesini kaybetmiş ve yerini “etkilemeye” bırakmıştır. Kamu yönetimi unsurları ağ yapılar içinde diğer üyelerle müzakere masasında görülmektedir. Ağ içerisinde kamu yönetimi örgütleri birer paydaş olmuşlar ve diğer paydaşlarla birbirlerine bağlı duruma gelmişlerdir. Alternatif bir siyasa belirleme ve uygulama biçimi ortaya çıkmıştır. Yönetişim yapılarının daha etkili olabileceği tartışılmaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 225-227).

Çok faktörlü yönetim merkez ve yerel ayrımı olmaksızın tüm düzeylerde oluşmuştur. Oluşan ortamda aktörler kamu yönetiminden ve siyasetten “iyi yönetim” çerçevesinde “şeffaflık, hesap verebilirlik, temsil, katılım ve ekonomiklik” talep etmektedirler. Yeni oyun içerisinde merkezi yönetimden yerele veya yönetim biriminin düzeyleri arasında yetki, sorumluluk ve kaynak aktarımı yapılması talepleri yanında yeni talepler gelişmiştir. Böylece kamu yönetimi ve siyaset kurumu gücünü, yetkilerini ve sorumluluklarını geniş yönetim kesimleri ile paylaşmaktadır (Cheema ve Rondinelli, 2007: 2).

³⁰ 1990’lı yılların ortasında Manuel Castells’in kaleme aldığı “Ağ Toplumunun Yükselişi” (*The Rise of the Network Society*) adlı eserde düşünür, ağ yapıları küresel sosyal ve ekonomik düzen/düzensizlik içerisinde merkeze almış; ulus devletlerin zayıfladığını, küresel ilişkiler ve yerel siyasal hareketlerin ve kimliklerin belirleyiciliği ile ulus devletin dışlandığını belirtmiştir (Pollitt, 2003: 64).

Kamu işletmeciliği ve kamu yönetişimi birbirleriyle tamamen uyuşmayan kavramlar değildir. Kamu işletmeciliğinin tüm uygulamaları kamu işletmeciliğinin parçası olmadığı gibi, kamu işletmeciliğinin tüm yönleri de kamu işletmeciliğinin parçası değildir. Kamu işletmeciliğinin ve kamu yönetişiminin alanları ayrı olsa da, birbirleriyle iç içedir. Bu iki yaklaşımdan birinin diğerine öncü olduğu ya da üstün olduğu söylenemez. Her iki yaklaşım birlikte olabilir ve uygun mekanizmalar ile birlikte var olmaları önerilmektedir. Bunun kamu hizmetleri açısından halkın yaşam kalitesini ilerleteceğine inanılmaktadır (Bovaird ve Löffler, 2003b: 10-11).

Kamu işletmeciliği ile kamu yönetişiminin uyuşmayan ve çatışan yönleri olabilir. Yönetişim yaklaşımının önde gelen savunucularından Rod Rhodes (aktaran: Bovaird ve Löffler, 2003b: 11), YKİ'nin “örgüt içine odaklanma, hedeflere saplanma, sonuçlara odaklılık, rekabet ve yönetim arasındaki ikilem” gibi zayıf yanlarının olduğunu belirtmektedir. Düşünür, bu zayıflıkların yönetim yaklaşımı ile bağdaştırılabileceğini söylemektedir.

Tablo 5: Kamu Yönetimi Paradigmalarının Yönü ve Unsurları

Paradigmalar	Geleneksel Bürokratik/Weberyen Yaklaşım	Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) Yaklaşımı	Kamu Yönetişimi
Odak	Hukukilik Öncelikli (<i>Rechtstaat</i>)	Hizmet Öncelikli	Yurttaş Öncelikli
Amaç	Hukuka Uygunluk	Rekabetedebilirlik	Topluluğun Yaşam Kalitesi
Perspektif	Devlet	Kamu Sektörü	Sivil Toplum
Kontrol Mekanizması	Hiyerarşi	Piyasa	Ağlar
Öncelik	Hukukilik	Ekonomik	Siyasal

Kaynak: Bovaird ve Löffler, 2003a: 18-19.

Yönetişel reform sürecinde öne çıkan paradigmalar Tablo'da sırasıyla özetlenmiştir. Kamu sektörü reform hareketinin “kanun önceliklik”ten (*Rechtstaat*) “hizmet önceliklik” ve ondan da “yurttaş önceliklik”e doğru evrildiği söylenebilir. Ancak, burada belirli bir gelişme çizgisi ile verilen reform paradigmaları ve unsurları değişen ölçülerde herhangi bir kurum da görülebilir. Kamu sektörü reformunda gelecekte var olan kurumsal çevre ilişkilerinin devam edeceği, sistemin modernizasyonunun hızlanacağı ve esnekleşeceği, piyasalaşma sürecinin çeşitlenerek devam edeceği, özelleştirme ve hizmet alımı yöntemi ile yönetimin küçültüleceği belirtilmektedir (Bovaird ve Löffler, 2003a: 18-19).

Reform süreci devam etmekte ve gelinen noktada, YKİ ile biçimlenmiş yüksek derecede profesyonelleşmiş ortamda ve ağ halini almış yönetim ortaklıklarında siyasa belirlemede siyasal girdinin önemi büyüktür. Ancak, siyasa ağlarında temel paydaşların güçlü sesleri

siyasetçiler tarafından duyulmak zorundadır. Siyasal sahneler artık geniş bir paydaşlar koalisyonuna açıktır. Siyasetçilerin siyasal liderlik yapması, kendi örgütlerine ve diğer ortaklarına stratejik yönetim için yardım etmesi beklenmektedir (aktaran: Bovaird ve Löffler, 2003a: 22).

Yönetişim yaklaşımını açıklayan birçok farklı çalışma vardır ve bunların çoğunda bazı ortak “yönetişim unsurları”nın geçtiği söylenebilir. Bu çerçevede beş madde halinde yönetim unsurları sayılabilir:

1. “Yönetişimde çoklu paydaş ortamına vurgu vardır. Böylece kolektif sorunların sadece kamu otoriteleri tarafından çözülemeyeceği, çözüm için diğer oyuncuların (vatandaşlar, iş dünyası, gönüllü sektör, medya) işbirliği gerektiği savunulmaktadır.
2. Yönetişim hem formal kuralları (anayasalar, yasalar, düzenlemeler), hem de informal kuralları (etik kodlar, gelenekler ve görenekler) dikkate almaktadır. Fakat bazen paydaşlar arasındaki müzakereye dayalı güç kuralların önemini aşabilir.
3. Yönetişim, yönetimde sadece piyasa yapılarına odaklanmamakta; piyasa yapısı yanında hiyerarşik yapıları (bürokrasiler) ve işbirliği ağlarını uygun sonuçlar almakta kolaylaştırıcı yapılar olarak görmektedir.
4. Yönetişim, sadece örgütsel girdi, çıktı, sonuç, anlam gibi unsurlarla değil; sosyal etkileşimdeki temel süreçlerin karakteristikleri (şeffaflık, doğruluk, dürüstlük) gibi daha değerli konularla ilgilenmektedir.
5. Yönetişim, içsel olarak siyasaldır ve paydaşlar arasındaki çıkar mücadelesi ile ilgilenmektedir. Kısacası karar alma süreci “işletmeciliğe” ve profesyonel karar verici elitlere bırakılmamaktadır” (Löffler, 2003: 164-166).

Yönetişim yaklaşımının sunduğu ideal çerçevenin uygulamada karşılaştığı en önemli sorun “iyi yönetim”in nasıl sağlanacağıdır. Genel yönetim anlatımı bunun sadece “iyi yönetim” ile sağlanamayacağını göstermektedir. İyi yönetimi sağlamak için ilgili kamu politikası, kamu hizmeti ya da sosyal sorun alanındaki ilgili tüm paydaşların işbirliği gerekmektedir. Bunun en kolay ve iyi örneklerinin yerel yönetimler düzeyinde sağlandığı söylenebilir (Löffler, 2003: 166).

Kamu yönetimi konularında ilgili temel aktörler, “vatandaşlar (bireyler), topluluk örgütleri (formal veya informal), kar amacı gütmeyen örgütler (meslek/uzmanlık odaları, yönetim dışı örgütler), iş dünyası, kamu kurumları (çeşitli yönetim düzeyleri ve seçilmiş organlar), seçilmiş siyasetçiler” şeklinde sıralanabilir. Ancak, yönetim aktörleri (paydaşlar) siyasa alanına, coğrafi alana, topluluk yapısına göre çeşitlenecektir. Kamu liderliğinin en önemli rolü, ilgili paydaşları tespit etmek, onları en iyi şekilde bir araya getirmeye karar vermek, paydaşların çabalarını mobilize etmek ve onların arasındaki çatışmaları gidermektir (Löffler, 2003: 170).

Kamu politikası belirleme ve kamu hizmetlerinin üretimi konularında son yirmi yıldır önemli değişiklikler olmuştur. Bu sonucun nedenleri arasında daha parçalı bir devlet yapısının ve daha

fazla kamu kurum ve kuruluşlarının ortaya çıkmasının rolü vardır. Bununla birlikte, vatandaşların farklı biçimlerde bilgi beklemesi, daha iyi bir iletişim talep etmeleri ve kamu siyasası belirleme sürecine dahil olmak istemeleri kısmen etkili olmuştur. Kamu sektöründe kamu siyasası belirleme sürecinde tüm kurumlar ve yöneticiler için koordinasyon sağlamak ve birlikte çalışmak çok önemli hale gelmiştir. Bunun için kamu kurum ve kuruluşlarının sadece kendi iç yönetim sistemlerini iyileştirmeleri artık yeterli değildir. Kamu yönetimlerinin amaçlanan siyasa sonuçlarına ve yüksek kalitede kamu hizmetine ulaşması için, kurum dışındaki önemli paydaşlarını da yönetmeleri gerekmektedir. Bu noktada, “ağ yönetimi” yönetişim yaklaşımının temel tamamlayıcılarından birisi olarak ortaya çıkmaktadır (Löffler, 2003: 163).

Kamu yönetişimi, kamu sektörünü, özel sektörü ve gönüllü sektörü içerdiği için, yönetişim ortamında ağlar önemli bir unsur olmakla birlikte “hiyerarşik yapılar, piyasalar ve topluluklar” da diğer unsurlardır. Burada sadece işbirliği yoktur, rekabet ve çatışma yönetimi de vardır. Siyasa ağları içerisinde çeşitli aktörler ve bu aktörlerin kendi amaçları ve stratejileri vardır. Ağ içerisindeki bu çeşitli aktörler amaçlanan kamu siyasa sonuçlarına ulaşmak için birbirlerine bağımlıdırlar. Hiçbir aktörün tek başına siyasa sonuçlarını elde etmesi mümkün değildir. Ağların işleyişi, işbirliğini teşvik eden veya engelleyen gücün aktörler arasındaki dağılımına ve kurumsal çerçeveye göre farklılaşmaktadır (Eliassen ve Sitter, 2008: 109-110; Löffler, 2003: 170).

Kamu sektörü, küreselleşme sürecinde sosyal, ekonomik, siyasal, kültürel ve teknolojik değişimler ile önemli bir değişim geçirmiş ve günümüzde parçalı bir yapı sunmaktadır. Ayrıca, kamu sektörü, özel sektör ve kar amacı olmayan sektörler arasındaki sınırlar belirsizleşmiş ve ağların doğası değişmiştir. Bu sürece paralel olarak ağ yapılarının sayısı önemli düzeylerde artmıştır. Bu durumda kamu siyasalarının uygulanması sürecinin bu yeni ortama uyumu zorunluluk hali almış ve çeşitli aktörlerin eşgüdümü ve entegrasyonu ihtiyacı artmıştır. Ağ yapılarda hiyerarşik, yukarıdan-aşağıya siyasa belirleme yöntemi işlevsiz kalmaktadır. Eski yöntemlerin yerine, ağların içerisindeki “etkileşimlerin yönetimi” (oyunların yönetimi) ve işbirliğini sağlamak için kurumsal düzenlemelerin etkilenmesi (ağların oluşturulması) öne çıkmaktadır (Eliassen ve Sitter, 2008: 107-108; Löffler, 2003: 171).

Yönetişim ortamında herşey değiştiği gibi “liderlik” yorumu ve liderin rolleri de değişmiştir. Yönetişim ortamındaki karmaşık problemlerin çözümü için kamu liderliği sadece kendi örgütleri içerisinde değil, ağ içerisindeki tüm paydaşları etkileyecek ve eyleme geçirecek konumda-nitelikte olmalıdır. Kamu yönetişimi alanında liderlik konusunun önem kazandığı ve liderlik konusunda yeni yorumların ortaya çıktığı çeşitli çalışmalarda gözükmektedir. Bu

konuda OECD (aktaran: Broussine, 2003: 177), değişen çevrenin yeni bir liderlik tipi gerektirdiğini belirtmiş ve bunun nedenlerini şöyle açıklamıştır:

“Birinci olarak, gücün paylaşıldığı kamu siyasa ortamındaki birbirine bağlı sorunların belirlenmesi için liderlerin “siyasa uyumuna” daha fazla ilgi göstermesi gerekiyor. İkinci olarak, kamu sektörünü rekabet edebilir bir paydaş haline getirmek için liderlik temel yapı taşıdır. Üçüncü olarak, bilgi yoğun ekonomi ve kamu sektörü yeni bir liderlik tipi gerektirmektedir. Bu yeni tip liderlik diğer ağ unsurlarını bilgi yaratmaya ve paylaşmaya yöneltecektir. Dördüncü olarak, kamu sektörü örgütlerinde liderliğin sadece alt yöneticiler üzerinde değil, tüm seçilmiş ve atanmış aktörler üzerinde olduğu bir modele ihtiyaç vardır”.

Liderlik, kamu siyasalarının sonuçlarını ilerletmek için anahtar işlev olarak görülmektedir. İngiltere örneğinde, özellikle yerel yönetimler ile ilgili resmi metinler (*White Paper*), “güçlü yerel liderlik – kaliteli kamu hizmetleri” başlığı altında liderlik konularına geniş yer ayırmaktadır. Güçlü ve hesapverebilir siyasal liderliğin etkili topluluk liderliğinin merkezinde yer aldığı belirtilmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin performans değerlendirmelerinde “liderlik” temel kriterlerden birisi haline gelmiştir. Yerel yönetim biriminin kurumsal kapasitesinin gerekli liderliğe sahip olup olmadığı ve yerel topluluğa yüksek kalitede hizmet sunmak için gerekli olan koordinasyonun sağlanıp sağlanamadığı yeni değerlendirme biçimidir (Broussine, 2003: 177).

Yerel düzeydeki liderliğin yerel yönetimin örgütsel sınırlarını aşması gerektiği kabul görmektedir. Bu tip liderliğin, “bireylerin ve toplulukların yaşam kalitesini ilerletmesi, yerel ekonomiyi güçlendirmesi, çevreyi geliştirmesi, daha geniş bölgesel ve ulusal siyasa amaçlarına ulaşılmasına katkı sağlaması” beklenmektedir (Broussine, 2003: 177-178).

Kamu yönetişiminde liderliğin değişen fotoğrafında, liderler ile yöneticiler arasında karşılaştırma yapılırken Gabriel’in (aktaran: Broussine, 2003: 180-181) sınıflandırması aydınlatıcı olmaktadır. Birinci olarak, “yöneticiler bugünkü duruma odaklanırken; liderler geleceği biçimlendirir”. Liderler tarafından yön verilen yolda yönetim gereklilikleri tamamlar. İkinci olarak, yöneticiler mevcut kaynakları organize ederler ve etkili kullanıma sunarlar; liderler ise, geleceğin bir görüntüsünü ortaya koyar ve tüm paydaşların çabalarını, zamanını, kaynaklarını bu amacı gerçekleştirmek için ortaya koymasına temel teşkil eder.

Kamu liderliği, ağ yapılar ve yönetişim yaklaşımı ile anlatılan çerçevede, örgütlerin içsel kapasitelerinin mobilizasyonundan daha çok dışsal paydaşlar ve topluluklarla kurulan ilişkiler öne çıkmaktadır. Kamu yönetiminin hangi düzeyinde olursa olsun kamu liderlerinin “örgüt ve onun çevresi arasındaki sınırlarda” hareket edebilme yeteneğinin olması gerekir. Kamu hizmetlerinde çevrenin karmaşık doğasından dolayı bu tip liderliği sağlamak zordur. Yerel

düzeyde “topluluk liderliği”, yerel paydaşların liderlik kapasitelerini mobilize etme anlamında, kamu liderliğine örnek gösterilmektedir. Topluluk liderliği, sosyal problemlerin çözülmesi için, farklı kesimlerin bir araya geleceği ve birlikte hareket edebileceği bir çevre sağlamaktadır. Böylece kamu liderliği, sınırlarda hareket ederek, profesyoneller arasında, kurumlar ve örgütler arasında ve bunların tümü ile topluluklar arasında etkili ilişkiler geliştirerek hizmet vermektedir (Broussine, 2003: 183).

Broussine (2003: 185), günümüzdeki kamu hizmeti liderlerinin uygulamada öğrenmeye ihtiyaç duydukları kapasiteleri aşağıdaki gibi sıralamaktadır:

1. “Belirsizliği ve kesin olmayan durumları tolere edebilmelidir.
2. Tek bir doğrunun imkansızlığını kavramalıdır.
3. Kişisel perspektifini ve bilgisini sürdürmelidir.
4. Mevcut liderlik yollarının değişen durumlara göre değişime ihtiyaç duyup duymadığını sürekli sorgulamalıdır.
5. Kendi örgütü içinden ve örgütün içinde bulunduğu topluluktan liderler ve liderlik geliştirmelidir.
6. “Bağımlılık kültürlerini” gözlemlemelidir.
7. Liderliğin ve öğrenmenin birlikte yürütülebileceğini kavramalıdır”.

2.1.3.Yönetmel Reformun Olumsuz Sonuçları Üzerine Düşünceler ve Yeni Kamu Hizmeti Paradigması

Yönetmel reform sürecinde Anglo-Sakson ülkeler (Yeni Zelanda, Birleşik Krallık, ABD, Avustralya vb.) başta olmak üzere, Batı Avrupa ülkeleri (Fransa, Hollanda, İsveç, Almanya, İtalya vb.) ve devamında eski komünist ülkeler (Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri) çoğu kamu iktisadi girişimlerini özelleştirilmiş ve bu işletmeler kar amaçlı özel işletmelere dönüştürülmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte, çoğu kamu hizmeti de özel sektörden satın alınmaya başlanmıştır. İkinci yöntemde, kamu otoriteleri hizmetlerin sorumluluğunu üstlenmeye, hizmet standartlarını belirlemeye ve hizmetin masrafını karşılamaya devam etse de, kamu hizmetlerinin görülmesi sözleşmelere dayalı olarak kamu yönetimi dışı örgütlerce gerçekleştirilmektedir. Üçüncü olarak, çoğu OECD ülkesinde “kamu-özel işbirlikleri” (PPPs) tercih edilen bir hizmet üretme ve görme modeli haline gelmiştir. Özellikle yerel yönetimler düzeyinde “kentsel dönüşüm, ulaşım ve diğer alt yapı yatırımlarında” PPPs modeline başvurulmaktadır. Bu modelde, kamu öncelikleri-hedefleri kamu örgütleri, kar amaçlı ticari şirketler ve kar amacı olmayan gönüllü örgütler tarafından belirlenmektedir. Dördüncü olarak, bazı ülkelerde kamu sektöründe kullanılmak üzere “piyasa benzeri mekanizmalar” geliştirilmiştir. Bu araçlar ile kamu sektörü örgütlerinin

birbirleriyle rekabeti sağlanmak istenmiştir. Burada sayılan reform ayakları kamu sektörü ve özel sektör arasındaki sınırları belirsizleştirmiştir (Pollitt, 2003: 19-20).

Sınırları belirsizleşen bu ortamda kamu yöneticilerinin karşılaştıkları güçlükler veya kamu yöneticilerinin özelliklerinin eksik yorumlanması gibi bir durum ortaya çıkmıştır. Ranson ve Stewart (aktaran: Pollitt, 2003: 18), kamu yöneticilerinin neden farklı bir şekilde ele alınması gerektiğine ilişkin sekiz konuyu ele almışlardır:

“Birincisi, kamu yöneticileri “sosyo-politik bir sistem içerisinde çalışmaktadırlar”. Bu yüzden seçilmiş temsilciler ile çalışmaya ve siyasal süreçleri anlamaya ihtiyaç duyarlar. Siyasetçilerin konumu ve motivasyonları, normal özel sektör şirketlerindeki yönetim kurulu üyeleri ile aynı değildir. İkincisi, kamu yöneticileri “kamu baskısı ve protestosu ile birlikte” çalışırlar. Üçüncüsü, kamu yöneticileri sadece açıklık ilkesi ile değil, “demokratik kamu hesapverebilirliği” ilkesi ile de muhattaptırlar. Dördüncüsü, “kamu davranışını anlamak” ile müşteri davranışını anlamak farklıdır. Halk, sadece müşteri değil, bununla birlikte vatandaşlar, vergi mükellefleri ve seçmenler topluluğudur. Beşincisi, kamu yöneticileri genellikle hizmet talep edenlere taleplerin kurallara uygunluğu çerçevesinde hizmet sunarlar. Aslında kamu yöneticisi bir sıra belirleyicisi veya yeterlilik saptayıcısıdır. Özel sektör yöneticileri gibi daha fazla talebi karşılama gayreti veya müşevviki içerisinde değildir. Altıncısı, kamu yöneticilerinin, diğer örgütlerle rekabet etmesinden ziyade, sıklıkla işbirliğine dayalı ilişkileri yönetmesi veya işbirlikleri kurması beklenir. Yedincisi, kamu yöneticileri “çok yönlü bir performans değerlendirmesi”ne tabidirler. Kamu sektörü örgütleri, nadiren “karlılık”, “etkinlik” veya “müşteri tatmini” gibi başarımlar ölçünleri ile denetlenirler. Kamu sektörü yöneticileri, çok yönlü ve bazen birbirleriyle çelişen kriterlerle değerlendirmeye tabi tutulurlar. Son olarak, kamu yöneticilerinin toplumu öğrenme konusunda sosyal değişimi anlama sorumlulukları vardır.”

Burada sayılan kamu sektörüne ve kamu yöneticilerine özgü gerçekler işletmecilik reformlarının çelişkilerine işaret etmektedir.

YKİ yaklaşımının yapı taşları olarak görülen, “rekabet, ihale-hizmet alımı, sözleşme, dış kaynak kullanımı, kalite standartları, performans ölçümü, desantralize sorumlu birimler” vb. reform araçları ile kamu sektöründe sadece “ekonomiklik, etkinlik ve etkililik” amaçlanmamıştır. Reform sürecinde ayrıca, şeffaf yönetsel süreçler ve yönetim yapıları ile yolsuzluğu kontrol altına alma da savunulmuştur. Bir anlamda, YKİ yaklaşımının geleneksel bürokratik model eleştirisi içerisinde “yolsuzluğa imkan sağlama” konusu da vardı. Bu nedenle, YKİ’nin sadece etkinlik, etkililik ve ekonomi ilkelerine odaklandığı; “doğruluk, kanunilik-hukukilik, kamu refahı-yararı, eşitlik” ilkelerini ise ihmal ettiği yönünde eleştiriler vardır.

YKİ’nin uygulama araçları, “desantralize örgütsel yapılar, güçlendirilmiş yöneticiler ve daha az hiyerarşik kontrol”dür. Bu reform yaklaşımına paralel olarak piyasa mekanizmalarının ve rekabetin savunulması özel sektör, kar amacı olmayan aktörler ve kamu yönetimi aktörleri arasındaki etkileşimi artırmıştır. Kısacası kamu yönetimi ve diğer aktörler arasındaki sınır belirsizleşmiştir. Kamu yöneticilerinin, geleneksel bürokratik yapıya göre çıkar çatışmalarına daha fazla maruz kaldığı belirtilmektedir. Bununla birlikte, sektörlerarası personel geçişinin

kolaylaşmasının “homojen bürokratik kültürü” değiştirdiği düşünülmektedir. Böylece “yolsuzluk riskinin” arttığı söylenmektedir (Maravic, 2007: 443-444).

Yolsuzluğun desantralize edildiği üzerine söylem, değişen etik alt yapısı ile işletmecilik değerlerinin karşılığına odaklanmıştır. Reform süreci ile desantralize olan yolsuzluğun denetlenmesinde yaşanan zorluklar “hesapverebilirlik” ilkesinin öne çıkmasına etkide bulunmuştur. Özellikle hizmet alımı politikasının ters sonuçları olduğu ve bunun yolsuzluk riskini artırdığı düşünülmektedir. Desantralizasyon, yetki aktarımı ve yönetim kademelerinin azaltılması sürecinde “kontrol ve değerlendirme” mekanizmalarının gözden kaçırılması eleştirilmektedir (Maravic, 2007: 444-445).

Birçok ülkede farklı işletmecilik uygulamaları sonucunda yolsuzluk problemlerinin yaşandığı gözükmemektedir. Özellikle, parçalanmış yapı ve etkin olmayan yönetsel kontrolün buna yol açtığı belirtilmektedir. En önemlisi kamuya ilişkin olanın belirsizleştiği ve bunun kurumsal bağlılığı zayıflatığı ve ahlaki çöküntülere yol açtığı eleştirileri artmaktadır. Belediyelerde de aynı sorunlar ile karşılaşmaktadır. Belediyelerin işletmecilik reformları sonrasında yetenek kaybına uğradığı, rekabetin rant kollamaya yol açtığı, azalan mali denetim bilgisinin yetersiz kaldığı, rüşvet fırsatlarının ve güdülerinin arttığı karşılaşılan sorunlardır (Maravic, 2007: 446).

Pollitt ve Bouckaert’e (aktaran: Maravic, 2007: 449-451) göre, “kamu işletmeciliği reformu dinamik bir şekilde çalışanların davranışını etkiliyor; örgütsel yapıları değiştiriyor; ortak inançlara ve örgütlerin geleneklerine etkide bulunuyor”. Aktör merkezli kurumsalcılık, yolsuzluğu teşvik eden durumlara yol açabilmektedir. Kurumsal olarak istenilen, yasaklanan ya da izin verilen davranışlar yolsuzluk yönünde “motivasyon, fırsat ve imkan” oluşturabilir.

Kamu işletmeciliği paradigmasının kamu sektörü unsurlarını “sistemik” ve “yönetişim” yönleri açısından eksik yorumlamasının da yol açtığı sorunlar vardır. Birincisi, işletmecilik düşüncelerinin kendi bünyesinde barındırdıkları sınırlılıklara gereken ilgi gösterilmemiştir. İkincisi, kamu yönetimi örgütlenmesinin büyüklüğü ve karmaşıklığına rağmen, yönetimin sadece bir girişim olarak değerlendirilmesi hatasına düşülmüştür. Üçüncüsü, kamu işletmeciliği sadece kamu hizmetlerinin sunumu ile ilgili görülmüş, fakat yönetimin yönetim değerlerini barındırdığı ve onlardan ayrı olamayacağı düşünülememiştir. Kamu işletmeciliği reformcularının ilk girişimcileri, kamu işletmeciliği sürecini siyasa belirleme sürecinin ve yasama sürecinin dışında değerlendirmişlerdir. Siyasi düzeyde karar alıcıların/yöneticilerin rolü ve hesapverebilirliği, parlamentonun ve kabinenin strateji belirleme ve kaynak kullanımındaki rolü ihmal edilmiştir. Bu nedenle kamu işletmeciliği reformları mikro düzeylerde başarı elde etse de, stratejik amaçlarına ulaşamamıştır (Matheson ve Kwon, 2003: 45-46).

Denhardt ve Denhardt (2007)'ın kaleme aldıkları “*The New Public Service*” (Yeni Kamu Hizmeti-YKH) başlıklı çalışmada, geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği paradigmaları ayrıntılı olarak karşılaştırılarak YKH paradigması ortaya koyulmaya çalışılmıştır. YKH, demokratik değerler, demokratik yurttaşlık, kamu çıkarı, kamu hizmeti, sivil toplum, örgütsel hümanizm ve postmodern kamu yönetimi tartışmaları üzerine inşa edilmiştir. YKH'nin temel sloganı “müşterilere değil, vatandaşlara hizmet etmek” şeklindedir. YKH paradigmasında, yönetimin iş dünyası gibi değil, bürokrasi gibi hareket etmesi gerektiği; seçilmiş ve atanmış yöneticilerin halka söylemekten ziyade onları dinlemesi, ayrıca halkı yönetmekten ziyade halka hizmet etmesi öne alınmaktadır. Yönetişim sürecinde sıradan yurttaşlar da yönetim içerisinde yer almakta, memurlar ve yurttaşlar birlikte çalışarak ortak sorunları birlikte tespit etmekte ve işbirliğine odaklanmaktadır. Kamu yönetimindeki bu yeni tutum ve katılım giderek güç kazanmakta ve YKH ortaya çıkmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 3).

YKH, aşırı bir şekilde ekonomik değerler üzerine oturan YKİ'yi eleştiren, sosyal ve kamusal değerlerin öne çıkarıldığı, “kamu çıkarı”nın, “demokratik yönetim” idealinin ve yenilenmiş “yurttaş katılımı”nın üzerinde inşa edilen yeni bir yönetim paradigmasıdır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 4). Geleneksel kamu yönetimi paradigmasını eleştiren *Marshall Dimock*, *Robert Dahl*³¹ ve *Dwight Waldo*'nun çalışmaları YKH'nin oluşumuna katkı sunmuştur. YKH'nin yeniliği, “demokratik yurttaşlık, topluluk modelleri ve sivil toplum, örgütsel hümanizm ve yeni kamu yönetimi, postmodern kamu yönetimi” gibi modern konuları merkezine almış olmasıdır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 24).

Tablo 6: Yeni Kamu Hizmeti'ne ve Yeni Kamu İşletmeciliği'ne Yön Veren Perspektiflerin Karşılaştırılması

Temel Perspektifler	Yeni Kamu İşletmeciliği	Yeni Kamu Hizmeti
Teorik ve Epistemolojik Kurucular	Ekonomik teori; pozitivist sosyal bilimlere dayalı bir diyalog	Demokratik teori; pozitif, yorumsamacı ve eleştirel bilgilere çeşitli yaklaşımlar
Öncelikli Rasyonalite ve İnsan Davranışı Modelleri	Teknik ve ekonomik rasyonalite, “ekonomik insan”, kendi çıkarında olan karar verici	Stratejik ve formal rasyonalite, çoklu (siyasal, ekonomik ve örgütsel) rasyonalite testleri
Kamu Çıkarının Kavramsallaştırılması	Kamu çıkarı bireysel çıkarların toplamını temsil eder	Kamu çıkarı paylaşılan değerler konusunda sağlanan diyalogun sonucudur
Kamu Yöneticilerinin Sorumlu Oldukları Kişiler	Müşteriler	Yurttaşlar

³¹ Robert A. Dahl (1970), ABD'nin New Haven kentinde demokrasi ve güç ilişkilerini ayrıntılı bir şekilde analiz ederek, bir kent yönetimi örneğinde kimlerin yönetme gücünü paylaştığını çok faktörlü ve aktörlü bir çerçevede analiz etmiştir. “Çoğulcu demokrasi”nin liderler ve yurttaşlar arasındaki ilişkiler çerçevesinde tesis edilebileceğini vurgulamıştır.

Yönetimin Rolü	Dümen tutmak (piyasa güçlerini hareketlendiren katalizör)	Hizmet etmek (yurttaşlar ve topluluk grupları ile müzakere ederek çıkarları toplamak ve paylaşılan değerler oluşturmak)
Siyasa Amaçları İçin Mekanizmalar	Özel sektör ve kar amacı olmayan kuruluşlar üzerinden mekanizmalar ve teşvik yapıları oluşturmak	Kamu, kar amacı olmayan, özel sektör kuruluşları arasında koalisyonlar kurarak
Hesapverebilirlik Yaklaşımı	Piyasa merkezli, müşterilerin beklediği sonuçlara göre	Çok yönlü, kamu yöneticileri hukuka, topluluk değerlerine, siyasal normlara, profesyonel standartlara ve yurttaş çıkarlarına göre
Yönetimsel Yetki	Geniş kapsamlı, girişimci amaçlar için	Sınırlandırılmış ve hesapverebilir
Örgütsel Yapı	Desantralize kamu örgütleri, kurum içi kontrol öncelikli	İç ve dış liderlik ile işbirliği yapıları
Kamu Yöneticileri ve Memurlar İçin Motivasyon Temeli	Girişimci ruh, kamu yönetimini küçültme arzusu	Kamu hizmeti, topluma katkıda bulunma arzusu

Kaynak: Denhardt ve Denhardt, 2007: 28-29.

Tablo 6’da görüldüğü üzere, YKH paradigmasının üzerine inşa edildiği perspektifler veya teoriler arasında temel farklılıklar vardır; ancak, var olan benzerlikler-uyumluluklar üzerinden YKH geliştirilmiş ve hem YKİ’den hem de geleneksel kamu yönetimi paradigmalarından ayrılmıştır. YKH paradigması, kamu yönetimi için önerdiği yenilikleri sloganlaştırmıştır. Aşağıda kısaca bu sloganlara ve içeriklerine yer verilmiştir:

1. “*Müşterilere Değil, Yurttaşlara Hizmet Etmek*”: Kamu çıkarı, bireylerin kişisel çıkarlarının toplamı değil, paylaşılan değerler konusundaki bir diyalogun sonucudur. Bu nedenle, kamu yöneticileri/memurlar sadece müşterilerin taleplerine cevap vermez; daha önemlisi yurttaşlar arasında işbirliği ve güvene dayalı ilişkilerin kurulmasına odaklanır.
2. “*Kamu Çıkarını Gözetmek*”: Kamu yöneticileri, kolektif ve paylaşılan bir kamu çıkarı düşüncesinin oluşturulmasına katkı sunmalıdırlar. Amaç, bireylerin tercihlerine hızlı sonuçlar bulmak değil; paylaşılan çıkarların ve sorumlulukların oluşturulmasıdır.
3. “*Yurttaşlık Değeri Girişimciliğin Üzerindedir*”: Kamu çıkarı, kamu yöneticilerinin ve yurttaşların topluma anlamlı katkılar yapmaya bağlı olması ile daha iyi geliştirilir. Girişimci yöneticilerin kamu bütçesinin kendilerinin gibi davranmaları bu katkıyı sağlayamaz.
4. “*Stratejik Açıdan Düşünmek, Demokratik Yollarla Hareket Etmek*”: Kamu ihtiyaçlarına yönelik siyasalar ve programlar, kolektif çabalar ve işbirliği süreçleri ile en etkin ve uygun bir şekilde gerçekleştirilir.
5. “*Hesapverebilirliğin Tek Yönü Olmadığını Kavramak*”: Kamu yöneticileri/memurlar, piyasaya duyarlı olmaktan daha çok, anayasa kurallarına ve yasalara, topluluk değerlerine, siyasal normlara, profesyonel standartlara ve yurttaş çıkarlarına tabi olmalıdırlar.
6. “*Yönetmekten Çok Hizmet Etmek*”: Kamu yöneticileri, toplumu kontrol etmek ve yeni yönle sevk etmekten ziyade, paylaşılan ve değerlere dayalı liderlik ile yurttaşların paylaşılan çıkarlarını oluşturmaya ve bu çıkarlara ulaşmaya yardım etmelidir.
7. “*Sadece Üretime Değil, İnsanlara Değer Vermek*”: Kamu örgütleri ve ağlar, içinde bulundukları toplumda tüm insanlara saygı göstererek, işbirliğine ve paylaşıma dayalı

liderlik sergileyerek uzun vadede başarılı olurlar” (Denhardt ve Denhardt, 2007: 42-43).

2.2.YEREL YÖNETİMLER VE YÖNETSEL REFORM

1980’li yılların siyasal retoriğinde “ticarileşme, özelleştirme ve şirket biçiminde yönetim” önde gelen politikalar arasında olmuş ve hızla uygulamaya girmiştir. Yeni siyasal akılın belirleyiciliği kapsamındaki büyük ölçekli eylemler ulusal düzeyde gerçekleşmiş ve yerel yönetimler de bu süreçte yeniden örgütlenme dalgasına girmiştir. Yeni örgütlenme modelleri yeni yönetim araçlarını, ilkelerini ve stratejilerini beraberinde getirmiştir. “Çıktıya dayalı yönetim, üretim odaklı bütçeleme, performans göstergeleri ve finansal yönetim araçları” moda sözcükler olmuştur. Hendriks ve Tops’a (2003: 306) göre, “eğer bütçeler ürünlere dayalı ise; eğer maliyetler şeffaf yollar ile gerçekleşiyorsa; eğer yönetsel bilginin-verinin arzında bilimsel bir sistem kullanılıyorsa siyaset siyasa üretim sürecini yönetmede daha iyi olmalıdır”.

Denters ve Rose’a (aktaran: Reynaert, 2008: 121-123) göre, 1980’li yıllardan itibaren genel anlamda üç değişim dalgası kamu yönetimini biçimlendirmektedir: 1. Geniş bir alanda YKİ araçları ve özelleştirme politikası uyarlaması vardır ve kamu sektörü-özel sektör işbirlikleri hızla artmaktadır. 2. Yerel düzeyde organize sivil kuruluşlar, çıkar grupları ve özel aktörler siyasa belirleme ve uygulama süreçlerine paydaş olarak katılmaktadır. 3. Vatandaşların siyasa belirleme süreçlerine katılımı için yeni araçlar ve süreçler geliştirilmektedir. Genel anlamda “yönetimden yönetişime” geçiş uluslararası bir fenomen halini almıştır. Reform dalgalarının yerel yönetimlere pratik etkisine bakıldığında, iki önemli konuda ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır: 1. Küreselleşme, Avrupalılaşma, kentleşme etkenleri çerçevesinde artan yeni temel hizmet talepleri ve katılımcı talepler “geliştirilmiş yerel yönetim kapasitesi” ve “daha etkili yerel liderlik modelleri” gerektirmektedir. 2. Güçlendirilen yerel yönetim liderliği “demokratik reformlar” (açıklık, ulaşılabilirlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik) ile dengelenmektedir.

Son 15 yıldır yerel yönetimlerde dinamik gelişmeler görünmektedir. Eski yerel bürokratik yapıya göre yeni yapılar, yeni işleyişler ve yeni davranışlar oluşmuştur: En önemlisi kentler içerideki ve dışarıdaki türdeşleri ile yatırım çekmek için rekabet halindedirler. İkincisi, tekçi yapıdan çok aktörlü yapıya geçiş vardır. Diğer kamu kuruluşları, özel sektör ve gönüllü kuruluşlarla ortak projeler üretilmektedir. Üçünü olarak, hem etkinlik hem de kaliteli hizmet sunumu için performansa dayalı yönetime ve kıyaslama yönetimine geçiş vardır. Dördüncü olarak, vatandaşın alınan bilginin önemi artmıştır, bu nedenle yeni medya araçları ile vatandaşlar ile iletişim yoğunlaştırılmaktadır. Son olarak, küreselleşmenin, piyasa ekonomisinin ve demokratikleşmenin amaçlarına ulaşmak için yerel bürokrasiler yeniden

örgütlenmektedir. İşte bu noktada yerel yönetimler için yeni bir topluluk kimliği olan “yerel yönetişim” ortaya çıkmaktadır. Vurgu kamu yönetimi birimi olmaktan sivil toplum içerisindeki “siyasal lider” olmaya kaymıştır (Banner, 2002: 220-221).

1990’lı yıllarda desantralizasyon politikalarının amaçları, kaynakların dağıtımı, yönetimi ve mobilizasyonunda ilerleme sağlamak; hizmet sunumunda daha yüksek kaliteye ulaşmak; yönetimde hesapverebilirliği artırmak ve daha dengeli ekonomik-sosyal gelişme gerçekleştirmektir. Uluslararası sermayenin bunu desteklemesinin sebebi, yatırımların daha kolay ve esnek şartlarda gerçekleşmesinin mümkün olmasıdır. Bu amaçlar, kamu-özel işbirliklerini (PPPs), yönetimlerarası yeniden iş bölümünü, rekabetebilir yerel yönetimleri gerektirmiştir (Fuhr, 2001: 428-430).

ABD örneğinde, YKİ reformları eyaletlerde ve yerel yönetimlerde daha sıcak karşılanmıştır. Çünkü, yerel yönetimler ulusal yönetimlere göre daha az meşruiyet yitirmiştir ve daha çok güvenilirlerdir. Halkın bu düzeydeki yönetim birimleri ile daha çok ilişkisi olduğu açıktır. Bunların yanı sıra yerel yönetimlerin özel sektör ile ilişkileri ve etkileşimleri daha yüksektir (Peters ve Pierre, 1998: 239-240). İngiltere’deki rekabet baskıları işletmecilik reformlarının uygulamaya girmesini sağlamıştır. Merkezi yönetimin baskısıyla yerel yönetimler daha girişimci, inovatif, müşteri odaklı hale gelerek Kıta Avrupası’ndaki benzerlerini geride bırakmıştır. Bunu farkederek Kıta Avrupası yerel yönetimleri İngiliz örneğine yönelmiştir (Banner, 2002: 220). Banner’e (2002: 228-229) göre, reform sürecinde yerel yönetimler “değişimin motoru” olmak zorundadırlar. Çünkü, yerel yönetimlerin işleyişi ve yapısı daha esnektir; daha kolay çok aktörlü süreçlere girebilirler; yerel yönetim birlikleri merkezi yönetim ile müzakere ederek süreci yönetebilirler.

Deregülasyon her yerde gündemdedir; ancak merkezi yönetimler bu politikayı uygulamakta yavaş davranmaktadır. Standartların azaltılması, esnek ilişkilerin kurulması ve yerel yönetimlerin kendi alanlarında temel belirleyici olması eğilimi vardır. Özellikle finansal açıdan, fon yönetimlerinin yerel yönetimlerin belirleyiciliğine bırakılması güncel eğilimdir (Banner, 2002: 219).

Kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımı ile oluşan işbirliği yapıları popüler bir zeminde ilerlemektedir. İşbirliğine dayalı ortaklıklar daha çok “enerji ve kamu kolaylıkları, ulaşım hizmetleri, su arzı, atık yönetimi, sağlık, eğitim ve koruyucu hizmetler” alanlarında görülmektedir. Yeni oluşan ve yaygınlaşan bu yapıları birçok faktörün gerektirdiği savunulmaktadır: “Yetersiz ulusal ve yerel yönetim kapasitesi, sunulan hizmetlerden kamunun kalite açısından tatminsizliği, bazı hizmetleri özel sektörün daha etkin sunması ve kaynak sağlayan kuruluşlardan (uluslararası) gelen baskılar”. Ancak kamu yararına olan bir işbirliği için

gereklilikler de vardır: “İşbirliği her aktörün güçlü yönlerine dayanmalıdır; hizmet sunumunda vatandaşın önceliklerine ve ihtiyaçlarına önem verilmelidir; kalite ve hizmet kapasitesi artmalıdır ve maliyetler düşmelidir”. Böylece yerel yönetimler başarılı olabilecektir (Cheema ve Rondinelli, 2007: 14-15).

20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve bugün devam eden siyasal-yönetimsel reform sürecinde Batı Avrupa’daki yerel siyasetçiler ve yöneticiler, “kurumsal parçalanmışlık, uluslararasılaşma, Avrupalılaşma ve katılımın daha popülist biçimleri” karşısında yerel yönetimin demokrasiye katkısını yeniden bulma fırsatına sahiptirler. Genel olarak kabul edilen konu, yerel siyasette karar alıcıların yurttaşları kamu işlerine daha fazla dahil etmesi ve yönetilen topluluklara yöneticilerin hesap verebilirliğini sağlamaktır. Kamu-özel-sivil toplum veya yerel yönetimler arasındaki işbirlikleri ve daha büyük siyasa ağları yerel siyaseti açabilir. Bugün için geçmişteki temsili demokrasi yapı ve süreçlerinin meşruiyeti sorgulanmaktadır. Artık, siyasal partiler arasındaki rekabete dayalı seçilmiş temsilciler dışında; siyasal otoritenin daha küçük kurullara devri, siyasal süreçlerden marjinalize edilmiş grupların gücünün değerlendirilmesi ve karar alma süreçlerinde alternatif mekanizmaların uygulanması savunulmaktadır. Burada yerel siyasal temsilcilerin ve liderlerin kendi rollerini yeniden tanımlama fırsatları vardır; aksi durumda onlar marjinalize olabilirler. Yerel siyasal liderler ve bürokratlar, daha fazla kendi başlarına otoriter karar alma süreçlerini sürdüremezler (John, 2001: 3).

Zaman içerisinde yerel topluluğun yeniden zemin kazandığı görülmektedir. Devam eden bu süreçte yerel yönetim ve yerel topluluk öncesine göre daha fazla siyasal, sosyal ve ekonomik aktörlerden ve örgütlerden oluşmaktadır. Siyasal alanda yurttaşlar önemli şekilde genişletilmiş siyasal haklara sahiptirler ve güçlenmiş roldedirler. Sadece seçme ve seçilme hakları değil, doğrudan demokrasi hakları (yerel referandum, belediye başkanının doğrudan seçimi, belediye başkanının yerel seçmenlerce görevden düşürülmesi vb.) ve katılım olanakları genişlemiştir (Wollmann, 2006: 1433).

2.2.1.Yerel Yönetimlerde Reformu Gerektiren Perspektifler

Küreselleşme sürecinin bir parçası olarak kent ağının çevresi değişmektedir. İzole edilmiş kapalı yerel ağ modellerinden “global bir model”e, ulusaşırı ve bölgeler üstü ölçeğe geçilmektedir. Aşırı bir şekilde etkileşime dayanan ağlar aracılığıyla, birçok yerel yönetim birimi toplumsal kesimler tarafından hizmet tanımları, görevleri, yapıları, hizmet sunum biçimleri, yönetim ilkeleri ve modelleri vb. noktalarda sorgulamaya açılmıştır (Schubert, 1999: 147).

YKİ yaklaşımının etkisi ile kamu sektöründe ilgi daha çok özel sektör tipi, işletme benzeri ve profesyonel yönetim yapılarına kaymıştır. Örgütlerin desantralize edilmesi ve özelleştirme politikası ile özel sektörden yararlanma vurgusu artmıştır. Yine kamu örgütleri “müşteri ve sonuç odaklılığa, hesap verebilirliğe, liderliğe, şeffaflığa, sorumluluğa, etkinliğe ve sonuçlara göre ödeme yapmaya” daha fazla ilgi göstermeye başlamıştır. Bu çerçevede hükümetler ve yerel yönetimler işletmecilik reformlarını kurumsal değişiklikler ile uygulamaktadırlar (Bogt, 2008: 31).

Blanke ve Smith’e (1999a: 253) göre, yerel yönetimlerde reformu belirleyen dört temel boyut vardır: “Ekonomik boyut, sosyal boyut, ekolojik boyut ve siyasal-kurumsal boyut”. Birinci olarak, ekonomik boyut içerisinde aşırı kamu bütçe açıklarının maliyetinin azaltılması için izlenen siyasaların ekonomik rekabeti küreselleştirdiği vurgulanmıştır. Bu durumda YKİ reformlarının çıkış noktalarından birisi de kamu sektörünün artan maliyetleridir. İkinci olarak, sosyal boyut içerisinde izlenen neo-liberal politikalar ile kısılan ve kalan miktarı ile yerel yönetimlere aktarılan refah devleti hizmetlerine atıf yapılmaktadır. Üçüncü olarak, sürdürülebilir kalkınma fikri çerçevesinde yerel yönetimlerden ekolojik boyutta beklentiler vardır. Son olarak, oluşan çok aktörlü-çok faktörlü yerel hizmet alanında yerel yönetim reformu için müzakereye dayalı yönetim ve katılımcı demokrasi araçları siyasal-kurumsal boyut çerçevesinde gerekmektedir.

Yerel yönetimler reformu sürecinde oluşan yönetim yapısına uygun yerel karar alma yolları için farklı modernizasyon araçları gündeme gelmiştir ve bu konu halen tartışılmaktadır. Yönetişel reform sürecinde yerel meclis ile yönetim arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanması ve örgüt yapısının işletmecilik ilkeleri (etkinlik ve etkililik) çerçevesinde yeniden yapılandırılması temel ilgi alanı olmuştur. Yönetimdeki ve örgüt yapısındaki reformu tamamlayacak şekilde, demokratik yollarla karar alma sürecini iyileştirmek amacıyla vatandaş katılımını sağlayacak reform araçları sürecin diğer önemli yönüdür (Blanke ve Smith, 1999a: 259). Almanya’da 1990 yıllarda yerel yönetimlerde izlenen reform süreci izlendiğinde açıklanan bu ayakların birer birer işlendiği görülmektedir.

Kamu siyasası belirleme süreci birçok farklı grubun ve örgütün etkileşimine dayalı bir hal almıştır. Bu gruplar ve örgütler, bazen uyuşan ve genellikle rekabet eden çıkarlarını gerçekleştirmek için, amaçlarına ulaşmak için açık uçlu, belirsiz ve sıklıkla kaotik bir ortam içerisinde bulunduklarıdır. Diğer taraftan, yurttaşların düşünceleri demokratik bir eğilim çerçevesinde siyasa belirleme sürecinde toplanmaktadır. Burada ortaya çıkan en önemli ihtiyaç, çeşitli grupların ve bunların çıkarlarının nasıl bir araya getirileceği ve bunların sonucunda genel olarak tatmin edici sonuçlara ulaşılacağıdır. Bu noktada “liderlik” konusu yerel yönetimler özelinde

öne çıkmaktadır. Yerel yönetim ortamında, reform sürecinden geçen, parçalanmış ve sınırları belirsizleşmiş bir örgütlenmeyi yönetecek, aynı zamanda kent ortamında tüm grupların, örgütlerin ve yurttaşların ortak çıkarını tesis de kolaylık sağlayacak yeni bir lider tipi aranmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 139).

2.2.2.Reform Sürecinde Yeni Desantralizasyon Süreci

Tarihsel gelişiminde desantralizasyon kavramı farklı ve çeşitli anlamlar, amaçlar ve biçimler içerebilmiştir. 1970’li ve 1980’li yıllarda desantralizasyon düşüncesi kamu yönetiminin katı hiyerarşik yapısının esnekleştirilmesini ve bürokrasinin azaltılmasını savunmuştur. İkinci olarak, 1980’li yılların ortasından itibaren kavram genişletilerek siyasal gücün paylaşımına, demokratikleşmeye, piyasa ekonomisine ve özel sektörün karar alma sürecine dahil olmasına kadar ilerlemiştir. Üçüncü olarak, 1990’lı yıllarda desantralizasyon yönetimin geniş halk kitlelerine açılımı olarak, yönetim olarak değerlendirilmiş ve sivil toplum örgütlerine önemli misyonlar yüklenmiştir. Yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkileri kavramsal-teorik arka plandaki ve uygulamadaki dönüşümlere paralel bir seyir izlemiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında “sosyal refah devleti” yaklaşımı ile genişleyen ve güçlenen bir merkezi yönetim karşısında zayıf yerel yönetimler vardı. 1960’lı ve 1970’li yıllarda refah devletinin merkezileşmiş yapısına getirilen eleştiriler sonrasında, kamu hizmetlerinin daha etkin sunumu için hiyerarşik yapıların desantralizasyonu ve yerel yönetimlere daha fazla görev, sorumluluk ve kaynak aktarılması politikaları izlenmiştir (Banner, 2002: 219). Yine 1970’li ve 1980’li yıllarda “desantralizasyon”, aslen merkezi yönetime ait olan yetkilerin, sorumlulukların, görevlerin ve kaynakların alt yönetim düzeylerine aktarımı, devri ve göçerimi (*deconcentration*, *delegation* ve *devolution*³²) olarak yorumlanmıştır (Banner, 2002: 217; Cheema ve Rondinelli, 2007: 1).

1980’li yıllarda küreselleşme sürecinin etkisini hissettirmeye başlaması ile uluslararası kuruluşlar desantralizasyon ve katılım araçlarını savunarak merkezi ekonomik planlama ve yönetimin sıkıntılarını aşmaya çalışmışlardır. 1960’lı yıllarda etkili olan merkezi planlama düşüncesi bugün geçerli değildir. Oluşturulan projelerde merkezi yönetim, yerel yönetim ve özel sektör fonları bir araya gelmektedir. Bu dönemde yerel yönetimlere ve topluluklara verilen

³² “*Deconcentration*, merkezi bakanlık veya kurumların sorumluluklarının bölgesel-yerel merkezi yönetim birimlerine aktarılması ve karar alması için yetki verilmesidir. *Devolution*, yerel yönetimlere yetki, sorumluluk, kaynak garantisi sunarak onları güçlendirmektir. *Delegation*, ulusal hükümetler bazı spesifik işlevler için yönetim yetkisini yarı otonom veya yarı devlet örgütlerine, devlet iktisadi teşebbüslerine, bölgesel planlama ve alan geliştirme kurumlarına devretmesidir” (Cheema ve Rondinelli, 2007: 3).

önem artmaya başlamıştır. Süreç merkezi yönetim-yerel yönetimler hiyerarşisini azaltmıştır (Banner, 2002: 219).

1980’li yılların sonuna kadar yetki göçerimi, yetki devri ve yetkilendirme benzeri politikalar uygulanmıştır. 1980’li yılların sonuna doğru yaşanan siyasi, ekonomik ve teknolojik gelişmeler yönetim ve desantralizasyon kavramlarını yeniden biçimlendirmiştir. Piyasa ekonomisinin genişlemesi ile devlet girişimleri azaltılmış, büyük merkezi yönetim bürokrasileri küçültülmeye ve yerel yönetimler güçlendirilmeye başlanmıştır. 1990’lı yıllarda zengin ülkelerdeki YKİ hareketi uluslararası örgütleri ve gelişmekte olan ülkeleri etkisi altına almış ve bu ülkeler için yol çizmiştir. YKİ’ye göre, devlet “dümen tutmalı, kürek çekmemeli”dir; kamu yönetimi hizmeti doğrudan sunmaktansa onların sağlanmasını gözetmelidir; deregülasyon, özelleştirme ve desantralizasyon ile yerel topluluklar kendi problemlerini özel sektör veya sivil toplum örgütleri aracılığıyla daha etkin ve etkili sağlayacaktır (Cheema ve Rondinelli, 2007: 2-4). Banner’e (2002: 219) göre, çoğu örnekte görevler yerel yönetimlere devredilse de, mali kaynaklar tamamen devredilmemiştir. Böylece yerel yönetimler eskisinden daha çok yük altında hizmet sunma sorunları yaşamaktadır.

Ortaya çıkan genel kabule göre, “en iyi kamu politikaları kamusal konulara geniş katılım ile sağlanır ve vatandaşların ihtiyaçlarına göre en iyi çözüme yerel bilgi ile ulaşılır” (Rizvi ve Bertucci, 2007: ix.). İşte bu savunma “desantralizasyon”u yeniden tanımlamaktadır. 21. yüzyılda desantralizasyon uygulamaları yeni kavramlar ile tanımlanmakta ve yeni örnekler ile sunulmaktadır. Yönetim düzeyleri ve sektörler arası güç paylaşımı yeni boyutlar almakta; karar alma süreçleri ve uygulamada yeni aktörler ortaya çıkmaktadır (Rizvi ve Bertucci, 2007: ix.-x.). Rizvi ve Bertucci’ye (2007: x.) göre, günümüzde desantralizasyon yönetimi vatandaşa en yakın hale getirerek güveni sağlamaktadır. Bir anlamda yönetimin desantralizasyonundan desantralize yönetişime geçiş süreci yaşanmaktadır. Yani, vatandaşa en yakın ve çoklu bir yapıda, vatandaşların dahil olduğu bir süreçte hizmetler belirlenmekte, üretilmekte ve sunulmaktadır. Banner (2002: 217) ise, merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerindeki değişim girişimlerinin artık yerelden (kentten veya belediyeden) geldiğini vurgulamaktadır. Yeni süreçte merkez-yerel dengesinin yerele ve özellikle kentlere kaydığı savunulmaktadır.

Bunların yanı sıra 21. yüzyılda küreselleşme dinamikleri kamu yönetiminin desantralizasyonu için baskı yapmaktadır. Üniter ve merkezi devletlerin üzerinde yerelleşmenin arttırılması, idari ve mali özerkliğin güçlendirilmesi, vatandaşların ve özel sektörün katılımının kolaylaştırılması için baskılar vardır. Bu baskılar ekonomik, sosyal, siyasal, yönetsel, teknolojik ve kültürel zeminlere dayanabilmektedir. Sadece merkezi yönetimler üzerinde değil; yetkileri, sorumlulukları, kaynakları artan yerel yönetimler üzerinde de “daha etkili hizmet sunumu” için

baskılar artmaktadır. Desantralizasyon sürecinin en önemli kritik noktalarından biri “güçlü yerel yönetim performansını sağlayan-kolaylaştıran faktörlerin tanımlanmasıdır”. Böylece yeni yerel yapılar, örgütler, süreçler geliştirilirken; yönetimin yerel kapasiteyi arttıracak, mali kaynakları yönetecek, hizmetleri etkili sunacak personele de ihtiyacı olacaktır (Cheema ve Rondinelli, 2007: 5-6).

Yönetişim, karar alma sürecine vatandaş katılımı sağlayacak kanalların oluşturulduğu ve güçlendirildiği bir yapıdır. Yönetişim ile desantralizasyon sadece gücü, yetkiyi ve sorumluluğu aktarmıyor; bunların yanında yetkiyi ve kaynakları kamu politikası belirlenirken de paylaşıyor. Cheema ve Rondinelli (2007: 6-7), “Yönetişim, Siyasal, Mali ve Ekonomik Desantralizasyon” sınıflandırmasıyla, desantralizasyon kavramının içeriğinin, amaçlarının ve biçimlerinin değişimine işaret ediyor. Desantralizasyonun ekonomik gelişmeye, siyasal hesapverebilirliğe, halk katılımına, hiyerarşik bürokrasinin aşılmasına, yerel yönetimlerin ve özel sektörün karar verme sürecinde güçlenmesine ve kararların uygulanmasını hızlandıracağına katkıda bulunacağı düşünülmektedir. Yine desantralizasyonun yerel yönetimlerin finansal kaynaklarını arttıracığı, yerel ihtiyaçlara ve taleplere daha esnek ve etkili cevaplar vermeye yarayacağı savunuluyor. Bir anlamda yönetim ve desantralizasyon, yerel yönetimin, özel sektörün ve sivil toplumun birlikte hizmet sunma kapasitesini arttırarak geniş kitlelere ulaşımı sağlayacaktır. Yönetişimin üç unsuru olan yönetim, özel sektör ve sivil toplum örgütleri desantralizasyonla daha yaratıcı ve inovatif hale gelerek kamu ihtiyaçlarına cevap verecektir (Cheema ve Rondinelli, 2007: 7).

Gelişmişinden az gelişmişine çoğu devlet yönetimi “demokratik yönetim”i amaçlamış olsa da, desantralizasyon uygulamaları her zaman başarılı olmamıştır. Ayrıca ortaya çıkmıştı ki “desantralizasyon” etkin olmayan yönetişimin tüm hastalıklarına çare değildir. Birçok gelişmekte olan ülkede yerel yönetimlerin finansal kaynakları yetersiz olduğu için desantralizasyon başarılı olamamıştır. Yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının yönetsel ve işletmecilik kapasiteleri çoğu kez yetersiz kalmıştır. Desantralizasyon bazı ülkelerde bölgelerarası sosyal ve ekonomik eşitsizliklerle beraber yürüdüğü için yerel düzeyde “yolsuzluk” ve “kayırmacılık” artmaktadır. Bazı çalışmalara göre, mali desantralizasyon ve ekonomik büyüme arasında doğrudan ilişki görülmemektedir. Bazı çalışmalar da desantralizasyonun kamu alt yapı harcamalarını arttırdığını; ancak ölçek ekonomisini zayıflattığını göstermektedir. Desantralizasyonun katılıma etkisi de ülkeden ülkeye değişmektedir. Karışık siyasal, tarihsel, sosyal ve ekonomik etkenler vardır (Cheema ve Rondinelli, 2007: 8-9). Cheema ve Rondinelli’ye (2007: 9) göre, desantralizasyonun başarısızlığı onu uygulamadan ve uygulandığı ortamdaki kaynakları.

Siyasal ve mali desantralizasyon bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Genellikle merkezi yönetimler işlevleri yerel yönetimlere devrederler; ancak mali kaynaklar konusunda cimri davranırlar. Bu nedenle yeterli hizmet sunulamaz ve hem memnun olmayan vatandaş kitlesi hem de katılım eksikliği oluşur (Cheema ve Rondinelli, 2007: 13). Burada ortaya şu soru çıkmaktadır: “Reformlar harcama desantralizasyonu (daha çok mali transfer ile) mu; yoksa gelirler desantralizasyonu (yerel yönetimlerin gelir alanlarını genişletme ile) mu sağlıyor?” (Cheema ve Rondinelli, 2007: 14).

Diğer sorun alanı ise, yetki devirlerinin gelişmekte olan ülkelerde ulusal ve yerel düzeyde yaygın yolsuzluk ve suistimale yol açıp açmadığı konusudur. Bu problemler daha çok ekonomik ve sosyal dengesizliğin, yoksulluk düzeyinin yüksek olduğu ve eğitim seviyesinin düşük olduğu toplumlarda ciddi boyutlarda görülür. Bu nedenle desantralizasyon hem siyasetçi ve yöneticiler için hem de özel sektör ve sivil toplum örgütleri için güçlü hesapverebilirlik gerektirmektedir. Bunun için yerel yönetimin işleyişinin şeffaflığı, bağımsız izleyici-denetleyici mekanizmalar, kamuoyu farkındalığı ve kurumsal yapılanma gerekmektedir (Cheema ve Rondinelli, 2007: 14).

2.2.3.Yerel Yönetimden “Yerel Yönetişime” Geçiş

Reform sürecinde yerel yönetimlerin görevlerin yeniden tanımlanması ve gelir kaynaklarının yeniden bölüşümü konularındaki baskıları artmıştır. Yerel yönetimler, hem yatırımları çekmek, hem de hizmet sunumunda kamu etkinliğini sağlamak için öne çıkmaktadırlar. Küreselleşme sürecinin dinamizmi yerel paydaşlar arasında koordinasyon ve işbirliği taleplerini arttırarak, gelişmekte olan ülkelerde yönetişim kalitesinin genişlemesini sağlamaktadır. Ancak, bu süreç teknik bir yaklaşımla gerçekleştirilecek bir gelişme değildir (Fuhr, 2001: 436-437).

Rhodes’e (aktaran: Wollmann, 2006: 1433) göre, yerel düzeyde yerel yönetim dışında sosyal aktörlerin ve örgütlerin sayısı artmış, gönüllülerin ve sivil toplumun katılımı sağlanmıştır. Ekonomik topluluk açısından bakıldığında küçük ekonomik girişimlerin çoğaldığı ve piyasaya açıldığı görülmektedir. Böylece yerel topluluk alanı tek amaçlı aktörlerin çoğaldığı, işleve dayalı siyasa ağlarının yer aldığı yönetişim olarak adlandırılan bir yapıya dönüşmüştür. Farklı olan sadece sayısal olarak aktör değişimi değildir; nitelik açısından da değişim vardır.

Yönetişim, genel olarak çeşitli aktörün katı olmayan şekilde bir arada olduğu ağ üzerinde kurulmuş esnek bir kamusal karar verme biçimidir. Yönetişim kavramının arkasındaki düşünceye göre, kamusal kararlar daha az hiyerarşik bürokratik örgütlerde belirlenmekte; bunun aksine, daha çok çeşitli düzeylerdeki (yerel, ulusal, bölgesel ve küresel) çeşitli biçimlerde örgütlenmiş aktörlerin uzun vadeli ilişkilerine göre belirlenmektedir. Yönetişim içerisindeki

siyasa belirleme ağıları, standart olarak işleyen bürokrasi prosedürlerine, parti yönetiminin kapalı doğasına ve yerel elitlerin gizli gücüne göre daha açık, daha karmaşık ve potansiyel olarak daha istikrarsızdır. Yönetişim düşüncesi, yönetim ve yönetim dışı aktörler arasında daha güçlü ve yeni ağların olduğunu vurgulamaktadır (John, 2001: 9).

Yönetişim, sadece siyasetin ve karar almanın ağlara dayalı bir biçim aldığını vurgulamamakta; bununla birlikte, yönetişimin karmaşık bir çevrede siyasa süreçlerini koordine etme kapasitesine ve kamu hizmetine ilişkin sorunları çözme kabiliyetine vurgu yapmaktadır. Yönetişim aslında kamu hizmetleri konusunda kollektif hareket edebilmeyi anlatmaktadır (John, 2001: 9).

Yönetişim temelinde sivil toplumun karar verme sürecine dahil edilmesi ile hem yerel halk desteği ve yönetim eylemlerinin meşruiyeti sağlanır, hem de yerel grupların, vatandaşların çıkarları korunur ve temel hizmetlere giriş genişler. Bu süreç yönetime bilgi akışını kolaylaştırarak, hizmetlerin ihtiyacı olan alanlara sunulmasını da sağlayacaktır. Son yıllarda zayıflayan siyasal katılım, STK'ların girişimlerinin arttırdığı siyasal ilgi ile rayına oturabilir. Amaç daha etkili bir yönetişimdir. En önemlisi ise siyasal, yönetsel, ekonomik ve sivil liderlerin yönetişim reformlarını sürdürmek için mobilize edilmesidir (Cheema ve Rondinelli, 2007: 15-18).

Özetle, kamu işletmeciliğinin kapasitesini arttırmak için özek sektör ve sivil toplum örgütlerinin katkılarından yararlanılması savunulmaktadır. Bu çerçevede sunulan paralel yapılar şunlardır: Kamu bürokrasisi dışında kurulmuş yönetişim yapıları, yap-işlet-devret modeli, kamu-özel ortak girişimleri, kamu hizmetlerinin toptan satımı, kamu yönetimi-sivil toplum örgütleri ortak yapıları, bağımsız sivil inisiyatifler vb. Bu yapılar ve örgütlenme biçimleri klasik kamu yönetimi uygulamaları değildir; alternatif yöntemlerle yönetimin kapasitesini arttırmak için yönetişim mekanizmalarından faydalanılması yeni yaklaşımlarla savunulmaktadır (Cheema ve Rondinelli, 2007: 11). Tabiki kamu yönetimine paralel bu yapılar ve oluşumlar uygun kamu siyasaları, koordine edici mekanizmalar ve yönetsel kapasite gerektirmektedir. Bunlar sağlanamazsa paralel yapılar ve düzenlemeler başarısız olacaktır (Cheema ve Rondinelli, 2007: 11-12).

Wollmann'a (2006: 1434) göre, kendi bireysel amacına odaklanmış her bir aktör kamu yararı konusunda "yapısal körlük" ile hareket edebilir. Sivil aktörler önceliği kendi amaçlarına verebilir ve sonuçta yerel topluluk atomize olma riski ile karşılaşabilir.

2.2.3.1.Yerel Yönetişimi Besleyen Faktörler

Yönetişimin nedenlerine bakıldığında, küresel, bölgesel, ulusal ve yerel düzeyde ortaya çıkan ve birbirleriyle ilişkili değişiklik göze çarpmaktadır. Birincisi, küreselleşme sürecidir.

Küreselleşme sürecinde piyasa ekonomisinin ulusa ekonomileri birbirlerine bağlaması sonucu oluşan siyasal hayattaki değişiklikler “yerel yönetimden yerel yönetişime” geçişteki anahtar faktörlerden birisidir. Yerel yönetimler ve özellikle kent yönetimleri (belediyeler) hem kendi ulusal sınırları içerisindeki kentler ile hem de dünya kentleri ile rekabete girmişlerdir. Yerel liderler global düzeydeki değişimlere uygun siyasa belirleme davranışı içerisine girmişlerdir. Tabiki, kent yönetimlerinin rekabete uyumu siyasa belirleme süreci üzerindeki demokratik kontrol ile birlikte sağlanmalıdır. Yerel siyasetçilerin ve bürokratların siyasa belirleme sürecinde hala güçleri olsa da, bu artık bir monopol güç kaynağı değildir. Yerel yönetimler, yaratıcı bir yaklaşımla yönetim dışı aktörler ve ulusüstü aktörler ile müzakere geliştirmelidir. Küresel ekonomi çerçevesinde yerel yönetişime geçişin sonucu siyasal yaşamın durumsallığının ve tahmin öngürülemezliğinin artmasıdır (John, 2001: 9-11).

İkinci olarak, özel sektörün kamu siyasalarına katılması yönündeki büyük talep yerel yönetişime neden olmuştur. Özel sektörün kamu siyasalarına dahil olması, siyasa belirleme sürecine yeni bir yön vermiş ve geleneksel temsili demokrasi mekanizmalarını etkilemiştir. İş dünyasının yerel siyasete etkisi veya katılımı yeni olmasa da, tarafların çıkarları nicelik ve nitelik açısından değişmiştir. Ekonomik rekabet ortamında iş dünyasının talebi rekabetedilebilir çevrenin sağlanmasıdır. Diğer taraftan, yerel siyasal liderler 1980’li yıllar ile birlikte daha fazla iş dünyası ilgilenmeye başladılar. Çünkü, ekonomik kalkınma siyasaları sadece kamu kaynaklarına dayalı yatırımlar ve yerel planlama ile gerçekleştirilemezdi. Özel sektör aktörlerinin siyasete aktif katılımı ile kentlerin ekonomik kalkınma potansiyeli canlandırılabilirdi (John, 2001: 11).

Yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş için etkili olan diğer bir faktör “kamu politikalarının Avrupalılaşması”dır. AB’nin kurumsallaşması ile birlikte, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu’nun aldıkları kararlar ve geliştirdikleri siyasalar tüm vatandaşları, örgütleri ve siyasal kurumları etkilemektedir. AB yasama ve fonlama süreçlerinin yerel yönetimler üzerinde önemli etkileri vardır. Yerel yönetimler bu çerçevede AB’nin fonlarından yararlanmak için AB düzeyinde, Brüksel’de ofisler açmakta ve çeşitli ağlar içerisinde faaliyet göstermektedirler. Ayrıca, AB karar alma süreçlerinde veya projelerin geliştirilmesinde yerel yönetimler arası işbirlikleri gelişmektedir (John, 2001: 11-12).

Dördüncü olarak, yerel yönetimlerin yeni siyasa alanları ile karşı karşıya olmaları yönetişimi desteklemektedir. Sadece ekonomik sebepler değil, sosyal, siyasa ve fiziksel koşullardaki değişim yerel yönetimlerin yeni hizmet alanlarında olmalarını gerektirmektedir. Örneğin, göç sorunları, iklim değişikliği ve çevre kirliliği, yaşlı nüfus gibi konular yerel yönetimlerin düzenleyici rollerini ve refah hizmetleri sunucusu olmasını teşvik etmektedir. Bu yeni hizmet ve

siyasa alanında ulusal düzeydeki siyasetçiler ve bürokratlar, çeşitli çıkar grupları, genel olarak halk ve sivil toplum bir araya gelme durumunda kalmaktadır (John, 2001: 12).

Beşinci olarak, siyasal katılım konusundaki değişimler yönetişimi biçimlendirmektedir. Batı demokrasilerinde 1970’li yıllardan beri genel olarak vatandaşların yönetimin çıkartılarından hoşnutsuzluğu vardır. Bu hoşnutsuzluk vatandaşların siyasetçilere güvenmemesine, yerel seçimlere katılmamalarına, geleneksel siyasal partilerden ziyade daha aktif dernekler veya çıkar gruplarında yer almalarına yol açmıştır. Siyasete olan güvensizlik meşruiyet sorunlarını beraberinde getirmiştir. Yerel siyasetçiler ve bürokratlar, yeni çıkar gruplarını ve vatandaşları karar alma sürecine çekecek alternatif yönetme yolları bulmaya ihtiyaç duymaktadırlar (John, 2001: 13).

“Post-Bürokratik Devlet”e geçiş yönetişimi besleyen diğer bir gelişmedir. İşletmecilik ya da Yeni Kamu İşletmeciliği (Yeni Kamu Yönetimi) yaklaşımının Avrupa genelinde yerel yönetimler üzerinde önemli etkileri olmuştur. YKİ’nin sonuçlara dayalı, performans odaklı, desantralize birimleri öne çıkaran yönetim anlayışı yerel yönetimlerde çeşitli araçlar ile uygulanmıştır. Diğer taraftan, rekabete dayalı piyasa uyumlu birimler, yeni bütçe sistemleri, hizmet alımı, performansa dayalı ücretlendirme, yeni finansman yöntemleri değişik düzeylerde yerel yönetimler uygulamaya girmiştir. YKİ etkisinde yaşanan örgüt içi ve örgüt dışı değişim informal iç ağ yapıları ve örgütlerarası ağlar oluşturmuştur. Ayrıca, hizmet alımı ile özel çıkarlar yerel siyasa belirleme süreçlerine dahil olmuştur. Kısacası, parçalanmış kurumsal çevrede ve karmaşılaşmış siyasa belirleme sürecinde karar verme sistemlerinin yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bir anlamda, örgütlerin iç yapıları istikrarsız hale geldiği gibi, dış çevreleri de daha belirsiz hal almaktadır (John, 2001: 13-14).

Tablo 7: Yerel Yönetim ve Yerel Yönetişim Karşılaştırması

Unsurlar	Yönetim	Yönetişim
1 Kurumların Sayısı	Az	Çok
2 Bürokratik Yapı	Hiyerarşik ve konsolide	Desantralize ve parçalanmış
3 Yatay Ağlar	Kapalı	Yoğun
4 Uluslararası Ağlar	Minimal	Yoğun
5 Demokratik Süreçler	Temsili	Temsili ve yeni deneyimler
6 Siyasalar	Rutin	İnovatif ve öğretici
7 Merkezi Yönetim	Doğrudan kontrol	Desantralize ve minimum müdahale
8 Liderlik	Kurul tipi/Klientalist	Güçlü Başkan/Karizmatik

Kaynak: John, 2001: 17.

Yönetişimi gerektiren bu faktörler, geleneksel yerel yönetim modelinde dört ana konuda ve sekiz alt başlıkta değişim getirmiştir: Birincisi, “kurumsal reform” konusudur. Bunun içinde birinci olarak, kurumsal çeşitlilik, yani seçilmiş yeni ulus-altı yönetim düzeyleri ve özel amaçlı birimlerin kurulması varken; ikinci olarak; YKİ’ye dayalı kurumsal yeniden yapılanma vardır. İkincisi, “yeni ağlar” konusudur. Bunun içinde birinci olarak, yatay ekseninde yerel yönetim ile özel sektör arasındaki güçlü siyasa ağları varken; ikinci olarak, küreselleşme ve AB süreci altında yerel yönetimlerin yeni ulus ötesi ağlar kurması vardır. Üçüncüsü, “yeni siyasa inisiyatifleri” konusudur. Bunun içinde birinci olarak, yerel ve bölgesel planlama gibi inovasyon ve kapasite geliştirme imkanına vurgu yapılırken; ikinci olarak, merkezi yönetimin inisiyatiflerinin yeniden ele alınması ve teşvik ediciliğe indirgemnesi savunulmaktadır. Dördüncüsü, “eşgüdüm ve hesapverebilirlik ikilemlerine çözümler bulma” konusudur. Bunun içinde birinci olarak, yönetim ortamında hesapverebilirliği ve kontrolü sağlamak için vatandaşların doğrudan katılımını sağlayan yeni mekanizmalara değinilmekte; ikinci olarak, siyasa belirleme sürecinin karmaşıklığı, kurumların parçalanmışlığı ve karar verme ağlarının artması sonucunda siyasal liderlik krizi sorununa değinilmektedir (John, 2001: 15-16).

Yerel yönetimden “yerel yönetim”e geçiş düşüncesi, yerel topluluk içinde ve çevresinde bulunan tüm paydaşların siyasa ağları çevresinde karar verme sürecinde rol oynadığını açıklar (Löffler, 2003: 167). Bu düşünce çerçevesinde Bovaird ve Löffler’in (aktaran: Löffler, 2003: 168-169) yaptıkları analiz “yerel yönetim liderliği” açısından yorumlandığında aşağıdaki tablo ile karşılaşılmaktadır:

Tablo 8: Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime Geçiş ve Liderlik Beklentisi

Liderlik Yönleri	Yerel Yönetim	Yerel Yönetişim
1 Liderlik Kapsamı	Örgütsel Liderlik	Ağların Liderliği
2 Liderlik Alanı	Kurum İçi	Yerel Topluluk, İş Dünyası, Diğer Yerel Paydaşlar
3 Siyaset ve Strateji	Siyaset ve Yönetim Ayrımı	Sivil Toplum, Seçilmiş ve Atanmış Yöneticiler, Dış Paydaşlar
4 Liderlik İşlevi	Yerel Yönetimi Yönetmek	İyi Yerel Yönetişim Geliştirmek
5 İletişim	Formal	Demokratik Etkileşim

Yerel yönetim ortamında siyasa geliştirmek ve sorunlara çözüm bulmak için liderin konuyla ilgili paydaşları belirlemesi, paydaşları en iyi şekilde bir araya getirmesi ve paydaşları motive etmek için karar verebilmesi, paydaşların çabalarını mobilize etmesi ve paydaşlar arasındaki çatışmaları aşması çok önemlidir (Löffler, 2003: 170).

Çok yönlü reformu gerektiren yönetim ortamında en önemli konu yerel yönetim modeli ve model içerisinde yürütücü liderliklik biçimleridir. Bir tarafta, reform sürecinde desantralize olmuş ve yeni grupları-aktörleri karar alma süreçlerine dahil etmiş yerel yönetimler varken; diğer tarafta, değişmiş yerel karar alma çevresini yönetecek, aşırı rekabet çevresinde girişimci rolü üstlenecek, ayrıca yerel topluluğa sonuçlardan dolayı hesap verebilecek liderlere talep vardır. Yönetişime geçiş yerel yönetim modelindeki yürütme organının yapısının reforme edilmesini de gerektirmiştir. Böylece yürütme organının bağımsız ve siyasal açıdan güçlü olduğu modeller öne çıkmaktadır (John, 2001: 16).

2.2.4.Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yerel Yönetişim Yaklaşımlarının Birlikte Değerlendirilmesi

Günümüzde Avrupa yerel yönetimlerinde görünmekte olan dönüşüm sürecinin temel parçası iki kavram ile ifade edilebilir: “Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)” ve “Yerel Yönetişim (YY)” (Haveri, 2006: 33). Rhodes, Bovaird, Bovaird ve Löffler (aktaran: Haveri, 2006: 33), farklı çalışmalarında YKİ yaklaşımının hala birçok alanda ilgi çekse de, yerel yönetişimin daha önemli tanımlayıcı model haline gelerek değişimi açıkladığını vurgulamışlardır. 1990’lı yıllarda YKİ yaklaşımı ağırlığı uzmanlık bilgisine, profesyonel yaklaşıma vermiştir ve yönetsel kapasiteyi geliştirmeyi amaç edinmiştir. Fakat karmaşık problemler bu yaklaşımın sınırlarını göstermiştir (Haveri, 2006: 44). Çoğu ülkede yerel yönetişimin yeni dinamikleri ortaya çıkmaktadır ve YKİ bunları karşılayamamaktadır.

Birçok çalışmada ve akademik tartışmada yönetim yaklaşımı ve YKİ yaklaşımı arasındaki ilişkiye ve yönetişimin YKİ ile geliştiğine değinilir. Bu yaklaşımların birbirlerini izlediğini, tamamladığını ve aralarında birçok benzerlik olduğunu söylemek zor değildir. İki yaklaşım arasında benzerlikler olsa da farklılıklar da vardır. Peters ve Pierre’e (1998: 231) göre, bu farklılıklar çok önemlidir ve iki modeli ayırabilir. Benzerlikler yönetsel reformun uygulamasında görülürken, farklılıklar teorik düzeyde kalmaktadır. Hem YKİ hem de yönetim yaklaşımları için “yönvermek” (steering) anahtar kavramdır. Osborne ve Gaebler (1992) meşhur sloganı ortaya koymuşlardır: “Yönetimler daha çok dümen tutmaya odaklanmalıdır, kürek çekmeye değil.” Bu bakış açısı hem YKİ için hem de yönetim için önceliklidir. YKİ, “yönvermek” ile öncelikle örgüt içindeki stratejilere odaklanır ve kamu hizmeti süreçlerindeki üretken olmayan elamanların ayıklanmasını savunur. Yönetişim ise, YKİ’den farklı olarak, yönetimin kapasitesini dış çevredeki aktörler ile beraber çalışarak ve onların stratejik kaynaklarını kullanmaya vurgu yaparak arttırmayı savunur (Peters ve Pierre, 1998: 231).

YKİ ve yönetim yaklaşımlarında önemli bir şekilde “seçilmişlerin rolleri”nin değiştiği görülmektedir. Yönetişim tartışmalarında ve YKİ’de görülen seçilmişlerin yönetim içerisindeki rolünün ve öneminin küçümsenmesidir. Yönetişim yaklaşımında “siyasal liderlik” seçilmiş organlara daha az bağlanırken, siyasal girişimcilik rolüne önem verilmektedir. Yönetişim perspektifinde siyasal liderler ağ yapılarının geliştirilmesinde kilit önemdedir; siyasal lider kamu sektörü ve özel sektör kaynaklarının bir araya getirilmesi rolünü üstlenir. YKİ ve yönetim anlayışında seçilmiş karar verme organlarına kalan en önemli rol “amaçları ve öncelikleri belirlemek”tir (Peters ve Pierre, 1998: 227-328).

Her iki yaklaşımın da çözemediği konu “hesap verebilirlik” sorunudur. Yönetişim teorisyenlerine göre, geleneksel hesap verme kanallarının yerini “paydaşlar” ve “müşteri tercihi” gibi birçok süreç almıştır. YKİ yaklaşımına göre ise, kamu hizmetlerinin siyasal kararlar yerine “kalite ve nitelik” açılarından piyasa taleplerine doğrudan bağlanması hizmet sunucuların performansları ile ilgili hızlı bilgiye ulaşılmasını sağlar. Böylece müşteriler seçilmiş temsilcilerini kullanmak zorunda kalmadan hizmet süreçlerini etkileme olanağı elde etmiş olacaktırlar. Her iki yaklaşımdaki temel problem kontrol ve hesapverebilirlik arasındaki temel bağdandır. Siyasal gücün temsilcilerden veya seçilmişlerden gelmesi yerine girişimci liderden gelmesi tercih edilmektedir. Burada şu soru ortaya çıkmaktadır: “Eğer seçilmiş siyasal organlar sorumlu tutulmazsa, kim hesap verecektir?”. İkinci sorun alanı müşteri tercihi düşüncesi ve paydaşçılık düşüncelerinde “hesap verme kanalları”dır. Açıkcası bu bakış açısıyla sadece “müşteri” ve “paydaşlar” a söz tanınmakta ve onlara hesapverilmektedir. Fakat, herhangi bir demokratik yönetim modelinde eğer hizmetler “kamu kaynakları” dan finanse ediliyorsa, hesap verme kanalları kamu hizmetinin tüm taraflarına açık olmalıdır (Peters ve Pierre, 1998: 228).

YKİ yaklaşımında kamu bürokrasisinin başarısızlığı esas alınır; buna göre piyasa rekabetinde kaynak dağılımı daha etkindir ve esnek örgütsel yönetim biçimleri mümkündür. YKİ’ye göre, neo-liberal dalgadan esinlenerek, kamu yönetiminde geniş etkinsizlik, ekonomik yetersizlik, müşterilerin ihtiyaçlarına duyarsızlık ve örgütsel hantallık vardır. Yönetişim yaklaşımı, benzer olumsuz ön kabullere sahip olsa da, daha pozitif kamu hizmeti bakışı sunmaktadır. Yönetişim yaklaşımında kamu yönetimi örgütlerinin sektörlerarası etkileşimde lider durumda olması savunulmaktadır. Hizmet oluşturma ve sunmada daha fazla katılım vardır ve kollektif amaçlar vurgulanmaktadır. Hem YKİ hem de yönetim yaklaşımları “kamu sektörü-özel sektör ikilemi”ni kabul ediyor, fakat bunu farklı nedenlerle açıklıyorlar (Peters ve Pierre, 1998: 229).

Rekabeti kamu hizmeti üretim ve sunum süreçlerinin içine sokmak YKİ’nin merkezindedir. Yönetişim ise rekabete daha az vurgu yapmaktadır. Yönetişimin amacı, kamu yönetimine rekabeti sokmaktan ziyade, kamu sektörü ve özel sektör kaynaklarını bir araya getirip

mobilizasyonunu sağlamaktır. Böylece yönetim hem rekabeti dışlamaz hem de farklı bir hizmet üretimi ve sunumu modeli sunar. Peters ve Pierre'e (1998: 230) göre, kamu kurumlarının kurulma amacı rekabet değil, "yasallık ve eşitlik" amaçlarını sağlamaktır.

Hem YKİ hem de yönetim sonuçlara odaklı yaklaşımlardır. Geleneksel girdi kontrolüne dayalı yönetimden, müşteri tatmini ve performans göstergelerine duyarlı çıktı kontrolüne geçiş amacı vardır. Yönetişimin farkı, kamu sektörünü hizmet üretim ve sunumu sürecinde dışarıda bırakmadan, özel sektörü ve gönüllü sivil toplum kuruluşlarını hizmet üretimi ve sunumuna dahil etmesidir (Peters ve Pierre, 1998: 230-231). Rhodes'e (akt. Peters ve Pierre, 1998: 232) göre, YKİ yönetsel reformun örgüt içi programıdır; yönetim ise örgütlerarası bir bakış açısına sahiptir. Yönetişim örnekleri alternatif kolektif çıkar örnekleridir, böylece yönetim gerçekten siyasal bir teoridir. YKİ ise örgütsel bir teoridir.

Yönetişim aslında yönetim kadar eskidir ve demokratik siyasetin temel bileşenidir. Batı Avrupa'da gelişen "ağ yapılar, işbirlikleri, kamu-özel ortaklıkları, gönüllü kuruluşların hizmet sunumuna dahil edilmesi" yönetişimin geleneksel modellerine örnek verilebilir. YKİ ise daha ideolojiktir; "kamu hizmeti"nin siyasal ve kültürel anlamlarını kabul etmeyerek, kamu hizmeti üretiminde etkinlik konusuna "vatandaş" yerine "müşteri ihtiyaçları" açısından özel sektör mantığı ile eğilmektedir (Peters ve Pierre, 1998: 231-232).

Genel makro düzeydeki amaçlar açısından bakıldığında, YKİ'nin kamu sektörü örgüt yapısını tamamen değiştirerek devlet-toplum ilişkilerini de sorguladığı görülmektedir. Yönetişim ise belirli düzeyde kamu sektörü kaynakları üzerinde siyasal kontrole imkan tanır. Yönetişim kamu sektörünün sınırlarını aşan yerlerde kamu sektörü-özel sektör koordinasyonunu ve işbirliğini amaçlamaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 232-233).

Son olarak, yönetim ve YKİ'nin aynı ideolojik mirastan gelmediği farklı düşüncelere sahip olduğu söylenebilir. Yönetişim düşüncesi kamu hizmetinde radikal bir kültürel değişiklik talep etmemektedir. Ancak YKİ'nin bu boyutta talepleri ve araçları vardır. Yönetişimin zaman içerisinde gelişmiş sentez bir yapı olduğu görülmektedir. Yönetişim düşüncesi sivil toplumu da bir paydaş olarak kabul ederken; YKİ özel sektör merkezli bir bakış açısından kendini kurtaramamaktadır. Yönetişim uygulamaları içinde geliştiği siyasal kültürün etkisiyle farklı kurumsal formlar gösterebilir. YKİ ise, çevreye ve farklılıklara çok daha az duyarlıdır, daha geneldir; kamu sektörü değerlerini ve pratiklerini dönüştürmeye yönelmiştir. Bu tartışma "kamu hizmeti" ve "siyasal süreç" konularına vurgu yapmaktadır. Yani, "kamu yararı-çıkarı" algılamasına bağlanmaktadır; "kamu sektörünün etkinliğinin özel sektörden farklı standartlar ile değerlendirilmesi"ne önem vermektedir. "Hukukilik, eşitlik, tarafsızlık, yasal güvenlik" vb.

kamu hizmeti değerlerinin siyasal ve sosyal sonuçlarının sürekli ayrı tutulması gerekmektedir (Peters ve Pierre, 1998: 233-234).

2.2.5. Avrupa Yerel Yönetimlerinde Reform Eğilimleri

Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin etkilendiği ve gelecek yıllarda etkisi altında kalacağı reform eğilimleri ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de, genel olarak öne çıkan reform tercihleri vardır. Gelecek yıllarda merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında “görev, yetki ve sorumlulukların yeniden dağıtımı” konusu en çok tartışılacak konu olmaya devam edecektir. Bununla birlikte, “işletmecilik” yaklaşımının etkileri büyük ilgi çekmeye devam ederken; yeni kamu işletmeciliğinden “yönetişim”e geçiş açık olarak gözükmemektedir (Proeller, 2006: 7).

Reform eğilimleri konusunda düşünceleri genel olarak ilgi çeken düşünürlerden Hood’a göre, küreselleşme, ekonomik rasyonalizm, işletmecilik vb. “mega trendler” dünya genelinde benzer başlıkları ve konuları teşvik edecektir. Reform uygulamalarında bir benzeşme ortaya çıkacaktır. Bovaird ve Löffler’e göre ise, kamu işletmeciliği 1980’li ve 1990’lı yılların temel akımı olsa da, yönetişim yerel yönetim tartışmalarında merkezi model olmaktadır. Kooiman, yönetimlerin artık tek başlarına sosyal problemler ile başedemediklerini, toplum ile etkileşime ihtiyaç duyduklarını ve yönetişimin bu açılımı sağladığını vurgulamaktadır. Bu nedenle işletme odaklı yaklaşımlar önemini yitirirken, yönetişimle ilgili konulara daha fazla önem verilmelidir (Proeller, 2006: 9).

Ülkelerin yönetim gelenekleri ve karşı karşıya kaldıkları sorunlar yönetim birimlerinin farklı güdülenmelere ve reform uygulamalarına yönelmelerine yol açmaktadır. Böylece reformların kendilerine özgülükleri ulusal ve yerel düzeyde sürmektedir. Yerel yönetimlerin reform gündemlerini ve içeriklerini farklı yaklaşımlar biçimlendirebiliyor. Bu nedenle reform eğilimleri yerel yönetimler için konuşulunca, spesifik durumlar hesaba katılmalıdır. Örneğin, Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde, sosyalist rejimlerden sonra demokratik yapıların ulus altı düzeylerde yeniden kurulması nedeniyle, reformun ilgisi “demokrasinin güçlendirilmesi, meşruiyete ve hizmet sunumunda kurumsallaşmaya” yönelik olmuştur. Burada, Anglo-Sakson dünyanın yeni kamu işletmeciliği yaklaşımından ziyade, Kıta Avrupası ülkelerinin “Weberyen bürokrasi modeli”nin kurulması öncelikli amaç olmuştur. AB düzenlemeleri ve OECD’nin Sigma Programı kaynaklık etmiştir (Proeller, 2006: 9-10).

Avrupa yerel yönetimlerinin kategorize edildiği çalışmaların başında Page ve Goldsmith (1987) ile Hesse ve Sharpe (1991)’nin çalışmaları gelmektedir. Hesse ve Sharpe’ye göre, Avrupa’da yerel yönetimler “Franco, Anglo ve Kuzey-Orta Avrupa grupları” na ayrılmaktadır. Her bir

yerel yönetim kategorisi farklı özelliklere sahip olmakla birlikte, reformlar konusunda farklı eğilimler içerisine girebilmektedirler (Proeller, 2006: 10).

Gelecekteki yerel yönetim reformu için beklenen trendler şöyledir:

1. “YKİ reformları, performans yönetimi ve yeni muhasebe sistemlerini içererek, yerel yönetimlerde önemli rol oynamaya devam edecektir.
2. Yerel yönetim hizmetlerinin sunumunda, kamu-özel işbirlikleri (PPPs) aracılığıyla özel sektörün payı daha da artacaktır.
3. Yerel yönetimlerin siyasal ve mali özerkliğinin anayasal güvencesi arttırılacak; yerel yönetimlerin yetkileri arttırılacaktır.
4. Yerel yönetimlerin ölçek sorununu çözmek üzere alansal reformun sıklaştırılması, metropoliten alanların yeniden organizasyonu ve belediyelerarası işbirliğinin geliştirilmesi bekleniyor.
5. E-devlet uygulamalarının belediyelerde kapsamlı kullanımı beklenmektedir.
6. Doğrudan demokrasiyi güçlendirmek amacıyla katılım mekanizmaları sağlanacaktır.
7. İnsan kaynakları yönetiminin modernizasyonu üzerinde yoğunla durulacaktır.
8. Kamu hizmeti etiğine ilgi beklenmektedir.
9. “Bölgeselleşme, Avrupalılaşma, liberalizasyon ve işletmecilik” gibi mega trendler etkisini sürdürecektir” (Proeller, 2006: 12).

Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler reformunun “YKİ”, “yönetişim” ve “e-devlet” reform araçlarının etkisi altında olduğu söylenebilir. Yerel yönetimin örgütsel yapısında ve dışında işbirliğine dayalı modeller, siyasalar ve yerel yönetim alt birimleri arasında koordinasyon, sektörlerarası işbirlikleri, yönetim düzeyleri arasında desantralizasyon gibi reform gündemleri öne çıkan kamu yönetişimi araçlarıdır. Bunun yanında, “sonuç odaklı raporlama ve kontrol sistemleri, kıyaslama, performans yönetimi ve bilgi sistemleri” gibi kamu işletmeciliği araçları da öne çıkmaktadır (Proeller, 2006: 15-16).

Yerel yönetimler reformu sürecinde radikal, uzun dönemli, ulaşılması güç ve anayasal düzenlemeler gerektiren konular en az önem verilen reform alanları olmaktadır. Bir anlamda reformlar sisteme uyumlu ve tamamlayıcı niteliktedir. Pollitt ve Bouckaert’in “marketleştirici ve küçültücü” olarak nitelediği stratejiler gelecekte az önem verilecek konular olarak; “modernize edici ve sürdürücü” olanlar ise tercih edilecek araçlar olarak görülmüştür. Buradan özelleştirmeye yapılan vurgunun azalacağı ve yönetişime öncelik verileceği sonucu çıkarılabilir (Proeller, 2006: 20-22).

Schedler’in (2003: 340), İsviçre örneğinde yerel ve bölgesel yönetimler düzeyinde YKİ reformlarının uygulamasına ilişkin tespit ettiği sorunlar ve gelecekte öne çıkacak konulara ilişkin yorumu önemli bilgiler sunmaktadır. Buna göre; YKİ yatırımlarının sonucu için zamana ihtiyaç olduğu, kamu yönetimine bakışın farklı olması, güvenilir performans ölçümü sistemi

kurmanın zorluğu, beklentiler ile uygulama arasında boşluk olması, vatandaşların reformu tam olarak anlayamaması, sol partilerin ve sendikaların refah devleti konusundaki kaygılarının giderilememesi, finansal kontrol zayıfladığı yönündeki kaygılar sorun alanları olarak görülmektedir. Gelecekte “kamu yönetişimi” veya “kamu teşebbüsleri için ortak yönetişim”, yeni bütçeleme teknikleri ve siyasal kontrol öne çıkan konular olacaktır.

Hollanda’da, 1987 yılından 1995 yılına kadar “Kamu İşletmeciliği İnişiyatifi” ile YKİ belediyelerde çok popüler olmuştur. Reform programının temel amacı, siyasal ve yönetsel karar vermeyi daha şeffaf ve etkili kılmak; yerel düzeyde yönetim-vatandaş arasındaki boşluğu doldurmaktır. Bu amaçlara ulaşmak için, belediyelerde “örgüt içi desantralizasyon, hizmet birimlerini özerkleştirme, hizmet alımı, özelleştirme ve vakıflaşma gibi yollar izlendi. Belediyelerin “refah hizmetleri, temizlik işleri, kamu binalarında yemek ve temizlik işleri, sanat ve kültür işleri, kamu kolaylıkları, toplu taşıma, kamu ev yapımı, yol ve parkların bakımı” gibi hizmetleri özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine bırakılmıştır. Bazı belediyeler kendi aralarında işbirlikleri de kurmuştur. 1990’lı yıllarda ise kamu-özel işbirliği (PPPs) modeli daha çok ilgi çekmiştir. Özellikle “yol yapımı, alt yapı projeleri, büyük yapı projeleri ve kentsel dönüşüm projeleri” alanlarında bu işbirliği modelinden yararlanılması bekleniyor. Burada belediye projelerinin başarılı olması için “kar kültürü” gerekli görülmüş ve bu yolla belediyelerin borçlanması sınırlandırılmak istenmiştir (Bogt, 2008: 44-46). Hollanda belediyelerinde yakın gelecekte öncelikle kıyaslama mekanizmasından yararlanmaya ve performans yönetimine daha fazla önem verileceği belirtilmektedir. Güçlü, dışa dönük ve performans odaklı örgütsel kültüre sahip olunması gerektiği vurgulanmaktadır. Bunun yanında insan kaynakları yönetimi, açık yönetim, kamu-özel işbirlikleri, liderlik ve örgüt kültürü ilgi görecektir (Bogt, 2008: 50).

YKİ reformlarına yüklenen aşırı beklenti hayal kırıklığı yaratmıştır. Elbette YKİ reformları kamu yönetimi üzerinde göreceli etki yaratmış, fakat başlangıçta vaad ettiği amaçlarda başarısız olmuştur. Farklı yönetim gelenekleri içinde olan ve farklı ihtiyaçları-sıkıntıları olan yerel yönetimlere benzer reform reçeteleri yazıldığı için bu sonuç ile karşılaşılmıştır (Proeller, 2006: 22). “Geçmişsiz gelecek olamayacağı” için, uygulanan reform modellerinin siyasal ve yönetsel sistemin açık özelliklerinden izole edilerek anlaşılması zordur. Özellikle konu Avrupa coğrafyası gibi yerel yönetim gelenekleri ve deneyimi zengin olan bir alan için düşünöldüğünde daha geçerlidir (Schedler, 2003: 329).

2.3.YÖNETSEL REFORMUN YEREL YÖNETİM MODELLERİNE ETKİLERİ

Devlet yapılarını yapılandırma, işlevleri yeniden konumlandırma ve transfer etme tüm sistemlerde bitmeyen bir süreçtir. İşletmecilik reformları, desantralizasyon ve özelleştirme politikaları ile bağımsız yapıların yaygınlaştırılması küreselleşme ve AB sürecinde birçok ülkenin gündemindedir. Fransa gibi aşırı merkeziyetçi bir ülke son 20 yılda bu süreçten geçerek önemli bir değişim göstermiştir. İşletmecilik reformlarının vurgusunun azaldığı bu dönemde, tüm yönetim sistemlerindeki yerel yönetimler iki önemli soruyla karşı karşıyadır: “Demokratik temsil nasıl sağlanacak?”, “Yönetimin liderlik biçimi nasıl olacak?” (Mehde, 2006: 167-168).

Başarılı desantralizasyon ve ideal bir yönetim ortamı için ulusal ve yerel düzeyde güçlü ve kararlı siyasal liderliğe ihtiyaç vardır. Yöneticiler güçlerini, yetkilerini, mali kaynaklarını ve sorumluluklarını paylaşmakta istekli olmalıdırlar. Siyasal liderler planlama ve yönetimde katılıma önem vermelidirler. Yerel yöneticiler merkezi bürokrasiden destek ve geribildirim almalı; merkezi bürokrasi işlevlerini devretmekte istekli olmalı ve yerel yöneticileri etkin kapasite için desteklemelidir. Başarılı desantralizasyon için uygun siyasaların etkili uygulamasına, dürüst yerel yöneticilere ve ulusal siyasetçilerin desteğine ihtiyaç vardır (Cheema ve Rondinelli, 2007: 9-10).

Reform sürecinde temsili demokrasi içerisindeki yerel temsil mekanizmalarından “kullanıcı demokrasisi”ne yönelik bir gelişme yaşanmıştır. Yani, artık kenttaşlar sadece yerel temsilcilerini seçmemekte, verdikleri kararları hizmet niteliklerine göre biçimlendirmekte ve bu tercihler belirleyici olmaktadır. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin müşterileri çoklu bir ortamda bulunmaktadır. Dolayısıyla kararlar yerel “paydaşlar ağı” tarafından gerçekleştirilmektedir. Burada belediye başkanın yeni rolü, seçmenler, özel sektör kuruluşları ve gönüllü kuruluşlar arasında uzlaşma sağlama yönünde biçimlenmektedir (Elcock, 2008: 806).

Modern toplumlarda geleneksel “yukarıdan-aşağıya hiyerarşiye dayalı liderlik modelleri”nin zamanının geçtiği ve işlemez hale geldiği kabul edilmektedir. Bugünün toplumsal yapısına bakıldığında; yüksek derecede ani ve hızlı değişimlerin yaşandığı, çoğu sektörün birbirine bağlılığının işbirliği gerektirdiğini, karşılaşılan problemlerde mücadele için yaratıcılık ve inovatif çözümlerin arandığı görülür. Bu koşullar altında kamu sektörü ve özel sektör örgütlerinin daha uyumlu ve esnek olabilme kabiliyetlerine ihtiyaç vardır. Bu gerekçelerle geleneksel emir ve komutaya dayalı liderlik tipi riskleri karşılayamamakta ve inovatif davranışı sergileyememektedir. Liderlik konusunda yeni bir yaklaşıma ihtiyaç olduğu açıktır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 139-140).

Liderlik genel ve yerel yönetimler anlamında birçok farklı açıdan değişmektedir. Bu değişikliklere bakıldığında; birinci olarak, günümüzde ve gelecekte daha fazla insan kararların belirlenmesine katılım ve onları etkilemek istemektedir. Yurttaşlar artan bir şekilde yerel yönetim örgütlerine katılmak ve eylemin bir parçası olmak istiyorlar. Yerel yönetim liderliği, bu çeşitli ve çok merkezli yapıyı ortak amaçlar için bir araya getirebilme rolüne doğru evrilmektedir. İkinci olarak, liderlik artan şekilde bir hiyerarşik pozisyon olmaktan çıkmakta ve örgütler-topluluklar arasındaki bir sürece dönüşmektedir. Liderlik, yerel yönetim örneğinde artık sadece belediye başkanı için ayrılmış bir koltuk değil, ilgili iç ve dış çevredeki örgütlerin ve toplumun üyelerinin zaman zaman kendini gösterebildiği bir süreçtir. Bu yeni durum “paylaşılan liderlik” olarak tanımlanabilir. Kamu yöneticileri, yeni liderlik yönlerine uyumlu olarak, “empati, düşünme, kolaylaştırma, müzakere, biraraya getirme” yeteneklerini geliştirmelidirler. Üçüncü olarak, liderlik algılaması “eylemleri doğru yapan”dan, “doğru eylemleri yapan”a olarak evrilmektedir. Diğer bir ifadeyle liderlik insanlık değerleri, temel kamusal değerler ile birlikte düşünülmektedir. Liderlik sürecinde insanlar birlikte çalışıp tercihleri belirlerken, sadece maliyetlerin ve faydaların rasyonel hesaplamasını temel almazlar. Liderlik sürecinde kamu siyasaları belirlenirken insani değerler dikkatlice gözetilmelidir. Liderlik, karar verme ve uygulama süreçlerinde “dönüştürücü” rol üstlenerek, bireysel ve kolektif değerlerin bir araya getirilmesine yardımcı olur (Denhardt ve Denhardt, 2007: 140-141).

Bugün ihtiyaç duyulan gelecekte ihtiyaç duyulacak olan liderlik tanımı, geleneksel kamu yönetimi paradigmasına göre şekillenen “yürütücü yönetici/yönetim”den ve YKİ paradigmasına göre şekillenen “girişimci lider”den farklıdır. Kamu liderlerinin yeniden tanımlanan rolleri şöyledir: Birincisi, yurttaşlara ve topluluğa kendi ihtiyaçlarını ve potansiyellerini anlama konusunda yardımcı olmaktır. İkincisi, ilgili yerel yönetim alanında topluluğun vizyonunu ve çeşitli örgütlerin eylemlerini entegre etmek ve bir araya getirmektir. Üçüncüsü, yerel topluluk eyleminin harekete geçiricisi veya katalizörü olmaktır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 141).

Mehde (2006: 166), İngiltere’de 1990’lı yılların başında “yerel yönetim” kavramının kullanılmasını yerel meclislerin gücünün azalmasına bağlamıştır. Artık yerel yönetim veya meclis yerel düzeyde siyasa belirleyen birçok kurumdan biridir. Yerel yönetim ve diğer sivil aktörler ayrımının kavramsal sonucu olarak yönetim gelişmiştir. Şu da önemlidir ki, yönetim sıklıkla kullanılsa da kanunlarda yer almamıştır. En önemlisi İngiliz geleneği “Ultra Vires”, yani belirli sınırlar içerisinde yerel yönetimlerin yetkili olması, özel sektör ve kamu sektörü arasındaki ayrımın tartışıldığı bugünlerde sorgulanmaktadır. Kıta Avrupası’nda (Fransa, İsveç, Almanya vb.) ise tersi, yani “yerel özerklik” öne çıkmaktadır. Avrupa Konseyi üye ülkelerinde

ve AB’de, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” ile yerel özerklik yeni bir güç kazanmıştır. Bu gelişme ile AB tartışmaları subsidiarite ilkesini güçlendirmektedir (Mehde, 2006: 166-167).

Yönetişim yapılarında farklı çıkarlarda aktörlerin ve paydaşların çoğalmasi koordinasyon problemini acil duruma sokmuştur. Böylece seçilmiş yerel yönetim organlarının rolüne yeniden başvurulması gerekmektedir. Özellikle yerel seçilmiş meclislerde yerel topluluğun çıkarı en yüksek düzeyde gözetilebilecektir. Demokratik seçimler ile oluşmuş yerel meclis siyasal olarak meşru kararlar alarak bu koordinasyonu sağlayabilir. Siyasal koordinasyon süreci etkileşime dayalı anlaşmayı paydaşlar arasında sağlayamazsa, çoğunluk hiyerarşik olarak kararı verecektir. Seçilmiş meclisin koordinasyondaki üstün konumu özelleştirme sürecinde önemli hizmet alanlarının özel sektöre devri ve bazı alanlarda hizmet alımı ile zayıflamıştır. Yani, yerel yönetimlerin karar verme gücü ve kapsamı daraltılmıştır. Ancak, diğer taraftan yerel yönetim informal olarak yönetim ağında anahtar oyuncu ve ağ yöneticisi olabilir. Böylece seçilmiş yerel yönetim organlarının kamu yararının savunucusu olarak, şeffaflık içinde karar alan ve hesap verebilen yapılar olmaları beklenmektedir (Wollmann, 2006: 1435-1436). “Eşitler arasında eşitler ilkesi” çerçevesinde yerel yönetim önemli formal güçleri ve kaynakları (bütçe, gelişim planları, izinler ve ruhsatlar vb.) “Demokles’in Kılıcı” olarak elinde tutacaktır. Amaç kamu yararını maksimize etmek olacaktır.

Yerel topluluk-yerel yönetim arasındaki farklı amaçlar ve çıkarlar arasında denge sağlayabilecek; her iki farklı kaynak merkezi içerisindeki potansiyeli koordine edebilecek ve yönetim ortamında kamu yararını, şeffaflığı ve siyasal hesapverebilirliği sağlayacak bir “topluluk lideri”ne ihtiyaç duyulmuştur. Bu noktada “doğrudan seçilmiş başkan modeli” Almanya, İtalya, İngiltere ve İskandinav Ülkeleri’nde tartışılmaya başlanmıştır (Wollmann, 2006: 1436-1437).

2.3.1.Yerel Yönetim Modelleri

Yerel yönetim ortamı yerel yönetimin kararları ve eylemleri için fırsatlar sunmaktadır. Yerel yönetim ortamında kurumsal model yerel yönetimin eylemlerini, siyasal eylemlerin maliyetlerini ve bu eylemlere gösterilecek destekleri etkilemektedir. Yerel yönetim biriminin kurumsal modelini ise dikey (merkez-yerel ilişkileri) ve yatay (organlararası ilişkiler, güç paylaşımı) eksenler belirlemektedir. Yerel yönetimlerin tipolojisi üzerine çalışanların dikey eksene ilişkin ortak tespitleri vardır. Sharp ve Hesse, “siyasal” ve “işlevsel” açıdan yerel yönetimleri sınıflandırırken; Page ve Goldsmith, bunları “siyasal yerellik” ve “hukuki yerellik” eksenlerinde sınıflandırır. Siyasal yerellik, yerel yönetimlerin belirli bir derecede siyasal

tanınmaya sahip olduğunu ve yönetim birimi olarak kabul edildiği anlamına gelmektedir. Hukuki yerellik ise, yerel yönetimlerin yönetsel ve hizmet sunumu yönlerini öne çıkarır. Siyasal yerellik, Güney Avrupa Modeli'nin karakteristiği iken; hukuki yerellik, Kuzey Avrupa Modeli ve Anglo Sakson Modeli'nin karakteristiğidir (Yanez ve diğerleri, 2008: 533-534).

Dikey ekseninde, merkezi-yönetim yerel yönetimler ilişkisine, yerel yönetimler anayasal konumuna ve sahip olduğu güvencelere ilişkin bir başka tipoloji Keleş (2006: 75-78) tarafından incelenmiştir. Buna göre; Fransız (Napolyon) Model, Anglo-Sakson Modeli, Kuzey ve Orta Avrupa Modeli, Orta ve Doğu Avrupa Modeli vardır. Birinci olarak, Fransız modelinde yerel yönetimler anayasal güvenceye sahiptirler; yerel yönetimlerin varlık sebebi işlevsel olmaktan ziyade siyasaldır; yerel yönetimler, merkezi yönetimin idari vesayetine tabidirler; yerel yönetim organlarına seçilmek ve milletvekili olmak bir kişide toplanabilir. Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan bu model içerisinde değerlendirilmektedir. İkinci olarak, Anglo-Sakson modelinde yerel yönetimler anayasal bir statüye sahip değildirler; yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi uygulanmamaktadır; yerel yönetimler kendi görev alanlarında oldukça geniş bir özerkliğe sahiptirler; İngiltere, İrlanda, Kanada, Avustralya ve kısmen ABD ve Yeni Zelanda bu model içerisinde değerlendirilebilir. Üçüncü olarak, Kuzey-Orta Avrupa modelinde yerel yönetimler anayasal güvenceye sahiptirler; yerel yönetimlerin geniş idari ve mali özerkliği vardır; yerel yönetimler kendi görev alanlarında genel yetkilidirler; yerel demokrasiye verilen önem daha fazladır; İsveç, Norveç, Danimarka, Avusturya, İsviçre, Almanya, Hollanda bu model içerisinde değerlendirilebilir. Dördüncü olarak, Orta-Doğu Avrupa Sosyalist modelinde yerel meclis seçimlerine tek parti katılabiliyor; yerel yönetim birimleri tek partinin sıkı denetimi altında tutuluyor; aşırı bir idari-siyasi vesayet vardır.

Yanez ve diğerleri'nin (2008: 533) geliştirdikleri tipolojide dikey eksene göre, “piyasa odaklı model”, “sınırlı, devletçi/himayeci model” ve “refah-organize model” olmak üzere üç model ortaya çıkmaktadır. Piyasa odaklı modelde, özel sektör yerel yönetişim için temel önemdedir. Sınırlı, devletçi/himayeci modelde, yerel yönetimler merkezi yönetime bağlı ve onun yönlendirmesinde hareket ederler. Refah-organize model ise, yönetimlerarası işbirliğine dayanır; diğer aktörlerle işbirliği geliştirebilmek için kaynakları ve yeterliliği vardır; yerel yönetişimi yerel hizmet sunumu ile sağlar. Bu model “yerel korporatizm” olarak da tanımlanmaktadır. Burada yönetimin temel görevi, yönetim dışı aktörler ile işbirliği sağlayarak hizmet sunumunu ilerletmektir.

Yerel yönetim modelleri karşılaştırmalı çalışmalarda genellikle yerel yönetimlerin siyasal-yönetsel sistem içerisindeki yerine, merkezi yönetim-yerel yönetimler ilişkilerine, yerel yönetimlerin işlevlerine ve mali özerkliğe odaklanmıştır. Bir anlamda dikey eksen çerçevesinde

yerel yönetimleri değerlendiren çalışmalar yeterli düzeye ulaşmıştır. Ancak, yatay eksen çerçevesinde yerel yönetim modellerini inceleyen çalışmalar 2000’li yıllarda artmıştır (Mouritzen ve Svava, 2002: 3). Gücün yapısal yerleşiminin başkan ve meclis arasındaki ilişkileri belirlediği, yönetim ortamının yeni bir siyasal liderlik gerektirdiği, kenttaşlar ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin yakınlaştırılması gereği yönündeki düşünceler doğrudan seçilmiş başkan modeli girişimlerini desteklemiştir. Ayrıca, doğrudan seçilmiş başkanın yerel siyaset çevresini, işleyişini, dinamiklerini siyasal partiler aleyhine değiştireceği de öne çıkan bir düşüncedir (Copus, 2004: 576-577).

Yerel liderliğin kurumsal düzenlemesini kavramsallaştırmada Derlien’in (aktaran: Wollmann, 2004: 151-152) tipolojisi yardımcı olmaktadır:

1. Monistik-Dualistik Yerel Yönetim Modelleri

Monistik yerel yönetim modelinde, seçilmiş bir yerel meclis vardır ve bu meclis temel karar organıdır. Yerel yönetim idaresi ve en üst yöneticisi, meclisin kararları ile hareket etmekte ve meclisin denetimi altındadır. Özerk bir yürütme organı ve erki yoktur.

Dualistik sistemde, yine seçilmiş meclis öncelikli karar organıdır. Fakat, yerel yönetimin yürütme organının başındaki kişinin bazı “yürütme alanına ilişkin” karar verme güçleri vardır ve bu noktalarda meclise ihtiyaç duymaz.

2.Yürütme İşlevinde Kurul Tipi ve Birey Tipi

Dualistik sistemde en üst yürütme işlevi bir “kurul” (*Magistrat*) tarafından veya bir “birey” (belediye başkanı/kent yöneticisi) tarafından kullanılabilir.

3.Yürütme Organının Dolaylı Seçim/Atama-Doğrudan Seçim ile Göreve Gelmesi

Belediye başkanı (kent yöneticisi), yerel seçilmiş meclis tarafından seçilebilir veya atanabilir. Bu model, “yerel parlamenter sistem” olarak da adlandırılmaktadır.

Diğer taraftan, belediye başkanı doğrudan yerel halk tarafından seçilebilir. Bu model ise, “yerel başkanlık sistemi” olarak adlandırılmaktadır.

Yerel yönetim modelleri içerisinde yatay eksen çerçevesinde değerlendirilen temel modeller vardır. Yatay eksenindeki modeller, yerel yönetim biriminin organlarının göreve geliş biçimi, organların üstlendikleri işlevler, organlararası güç ilişkileri, organların sorumlulukları ve organların görevden düşürülmesi gibi özelliklere göre biçimlenirler. Bu konudaki en kapsamlı çalışmalardan birisini Mouritzen ve Svava (2002) gerçekleştirmiştir. Mouritzen ve Svava’nın (2002: 3-5) tipolojisine göre, yerel yönetimlerin kurumsal biçimlenmesinin yatay eksenine

ilişkin dört model vardır: “Güçlü Başkan Modeli, Kollektif Liderlik Modeli, Komite ile Liderlik Modeli, Meclis Yöneticisi Modeli”. Bu modeller özetlenecek olunursa, birinci olarak güçlü başkan modelinde, başkan siyasal ve yönetsel liderlikte en öne çıkan aktördür. Başkanın yürütme alanına ilişkin gücü ve siyasal rolü belirleyicidir. İkinci olarak meclis yöneticisi modeli, güçlü başkan modelinin tam karşıtıdır. Meclis yöneticisi modeli, hizmet sunumunun ilerlemesi için “etkinlik ve profesyonellik” düşüncesine öncelik verir. Bu iki karşıt model arasında “kollektif liderlik modeli” ve “komite ile liderlik modeli” vardır. Bu son iki modelde siyasetçiler birlikte yönetim sergilerler. Kollektif liderlik modeli, siyasal sorumluluğa odaklıyken; komite ile liderlik modeli, profesyonellik ve etkinliğe önem vermektedir.

Çağdaş yerel yönetimlerin ortaya çıktığı Batı Avrupa yerel yönetim modellerinin geliştiği coğrafyadır. Tarihsel geleneklerin etkisi altında belediye yönetimlerinde yönetim işlevlerinin organlar arasında dağıtımı, belediye yönetiminin temsili, organlararası güç ilişkileri, organların göreve geliş ve görevden düşürülüş yöntemleri modellere biçim vermektedir. Belediye yönetim modellerinin ayrıntısına geçmeden önce Avrupa ülkelerinde belediye yönetimlerinin sahip olduğu ortak noktaları vurgulamak gerekmektedir: Birincisi, belediyelerin karar organları doğrudan yerel topluluk tarafından seçilerek göreve gelmektedir. Batı Avrupa geleneğinde belediye yönetiminin temel organı meclistir. İkincisi, belediyenin tüzel kişiliğini temsil eden, belediye başkanı veya başka bir isimle adlandırılan, halk veya belediye meclisi tarafından seçilen ya da merkezi yönetim tarafından atanan belirgin bir siyasal lider vardır. Son olarak, bir üst düzey yönetici (CEO) belediye yönetimine destek olmak, belediye idaresinde eşgüdüm ve yönlendirme işlevlerini yerine getirmek üzere belediyelerde görev yapmaktadır (Erençin, 2007: 334). Belediye yönetim modelleri daha çok yürütme organına göre sınıflandırılmaktadır. 1990’lı ve 2000’li yıllarda Avrupa ülkelerinde güçlü başkan/doğrudan seçilmiş başkan modeline geçiş yönünde eğilim vardır. Norveç, İngiltere ve Almanya’da bu yöndeki girişimleri görmek mümkündür (Mouritzen ve Svava, 2002: 4). Yönetsel reformun 1990’lı yıllarda yoğun yaşandığı Avrupa ülkelerinde yerel yönetim modellerinin aldığı biçimi incelemek gerekmektedir. Bu çerçevede temel yerel yönetim modellerinin incelenmesi ve yönetsel reform sürecindeki model değişimlerinin dikkate alınması önem arz etmektedir. İlerleyen bölümde belediye yönetim modelleri anlatılırken Mouritzen ve Svava’nın (2002) tipolojisi yol gösterici olmuştur.

2.3.1.1.Güçlü Başkanlık Modeli

Bu modelde siyasal ve yönetsel liderlik bir kişide, yani belediye başkanında toplanmaktadır. Seçimle veya atamayla göreve gelen belediye başkanı belirgin bir siyasi figür olarak öne çıkmaktadır. Yasal düzenlemelere göre belediye başkanı meclisin aldığı kararları yürütür,

belediye örgütünü ve personelini yönetir ve gözetir. Belediye başkanı, genel olarak tam zamanlı olarak çalışmaktadır. Belediye başkanının sistem içerisindeki gücü, doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmesi durumunda artmaktadır. Doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelen ve siyasal-yönetimsel liderliği üstlenen güçlü başkanlık modeli “başkanlık sistemi” olarak da tanımlanmaktadır (Mouritzen ve Svava, 2002: 55-57). Özellikle Güney Avrupa ülkelerinde, Türkiye’de ve Almanya’nın bazı eyaletlerinde bu model uygulanmaktadır.

2.3.1.2.Kollektif Liderlik Modeli

Bu modelin merkezinde, belediye meclisinin kendi içinden seçtiği üyelerden oluşan ve başkanlığını belediye başkanının yaptığı bir “yürütme kurulu” vardır. Yürütme kurulu, ortaklaşa liderliği ifade eden-gösteren yönetim organıdır. Belediye başkanı, merkezi yönetim tarafından atanır ve rolü sembolik-temsili niteliktedir. Ortaklaşa liderlik modelinin uygulandığı ülkelerde belediye başkanının göreve geliş biçimine göre farklı özellikler ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Belçika ve Lüksemburg’da belediye başkanı meclis üyeleri arasından atanmakta ve mecliste siyasal çoğunluğa sahip olan parti yürütme kurulu üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilmektedir. Hollanda’da örneğinde ise, belediye başkanı meclis dışından atanarak meclisteki çoğunluk partisinin belediye başkanı üzerindeki etkisi sınırlandırılmak istenmiştir. Hollanda’da belediye başkanı genellikle bir yerel üst düzey bürokrattır ve belediye meclisi temsilcileri ile ildeki Kraliyet Komiseri arasındaki bir müzakere süreci sonunda Kraliyet tarafından atanmaktadır (Mouritzen ve Svava, 2002: 61-63).

2.3.1.3.Komite ile Liderlik Modeli

Bu model, geleneksel olarak İngiltere’de uygulanmakta ve modelin diğer örnekleri İsveç ve Danimarka yerel yönetimlerinde görülmektedir. Bu modelde siyasal lider genellikle meclis başkanıdır. İngiltere örneğinde olduğu gibi, başkanın siyasal açıdan yansızlığı önemlidir. Yönetim görevleri-yürütme işlevi, meclis tarafından oluşturulan ve yetkileri belirlenen “uzmanlık komiteleri”ne verilmektedir. Komiteler, belediye bütçesine uygun olarak meclis kararlarını hazırlar, uygular ve yönetirler. Belediye yönetiminde yürütmeye ilişkin yetkiler “siyasal lider”, “komiteler” ve “üst düzey yürütme memuru” (kent yöneticisi) arasında paylaşılmaktadır (Mouritzen ve Svava, 2002: 60-61).

2.3.1.4.Meclis Yöneticisi Modeli

Bu modelde yürütme işlevini belediye meclisi tarafından atanan profesyonel bir yönetici (kent yöneticisi) yerine getirir. Belediye meclisi politika belirleme ve karar alma konusunda genel yetkili iken; kent yöneticisi yönetsel işlerin sorumluluğunu üstlenmiştir. Belediye başkanı, simgesel ve temsili bir rol üstlenmiştir. Belediye başkanının temel işlevi meclise başkanlık etmektir. Belediye başkanı genel olarak kısmi zamanlı çalışan konumundadır. Meclis yöneticisi modeli, Avrupa’da Finlandiya ve Norveç’te uygulanmaktadır (Mouritzen ve Svava, 2002: 57-59).

Burada sayılan yerel yönetim modelleri arasında en yaygın olanları veya aralarında rekabet olan modeller “Güçlü Başkan Modeli” ile “Meclis Yöneticisi Modeli”dir (Mouritzen ve Svava, 2002: 3). İşletmecilik reformu, özelleştirme ve desantralizasyon politikaları ve son yıllarda öne çıkan “katılımcı yönetim” olgusu iki model arasında tercih yapılması yönünde tartışmaları başlatmıştır. Birçok Batı Avrupa ülkesinde güçlü başkanlık modeline geçiş yönünde eğilimler gözükmektedir. Meclis-yöneticisi modeli ve güçlü başkan modeli arasındaki tercih farklılıkları ABD’de de görülmektedir. Burada ise farklı bir eğilim gözükmemekte, 1984-2008 yılları arasında meclis-yöneticisi modeli tercihi artarken, başkan-meclis modeli azalmıştır (Svava ve Watson, 2010: 9).

Doğrudan seçilmiş başkan modeli, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) yönetim kültüründen kaynaklanmaktadır ve Avrupa devletlerinde yayılmaktadır. Bir anlamda, yerel siyasal liderin doğrudan seçilerek göreve gelmesi konusunda bir “moda” vardır. Bu model ile birlikte, “yerel yönetim idaresi içinde koordinasyonu ilerletme, yerel yönetimin içerisinde olduğu ağ yapının yönetimini sağlama, siyasal açıdan yönetimin devamlılığını sağlama mücadelesi, seçmenlerin ve paydaşların bağlılığını koruma” konuları öne çıkmaktadır (Elcock, 2008: 795-796). Doğrudan seçilmiş başkan modeli ile kişisel niteliklerin, siyasi partilere dayalı temsili demokrasinin önüne geçtiği ve siyasal gücün yerel siyasal elitten seçmenlerin temsilcisine aktarıldığı yönünde düşünceler de vardır (Copus, 2004: 578).

Bu modellerin kurumsal aklının yarattığı güdüler ve teşvikler yerel yönetimin iş dünyası ile işbirliğinin derecesini belirler. Meclis yöneticisi modelinde, etkinlik, etkililik ve profesyonellik yönetime ve iş dünyasına odaklı bir çerçeve yaratır; genel olarak hizmet sunumunu ilerletmek amacı vardır. Profesyonelliği ve etkinliği ile öne çıkan meclis yöneticisi modeli iş dünyası ile olumlu ilişkiler kuracaktır. Böylece yerel yönetişimin güçleneceği düşünülmektedir. Güçlü başkan ise, daha politik bir figürdür, yerel gruplara karşı sorumludur ve kurumsal girişimcilik eylemi temel özelliklerindendir. Güçlü başkan modeli, sosyal aktörler ile daha fazla “siyasal

diyaloga” önem verecektir. Komite liderliği, kolektif liderliğe göre daha fazla iş dünyası ilişkisine odaklıdır. Görüldüğü üzere yerel yönetim modellerindeki kurumsal yapı ve liderlik biçimleri yerel yönetimi etkilemekte veya yerel yönetim ihtiyaçlarına cevap vermektedir. Bunların yanında kentin “sosyo-ekonomik koşulları, piyasa düzeyi, siyasal kültürü vb.” özellikleri yönetim süreçlerini ve stratejilerini biçimlendirir (Yanez ve diğerleri, 2008: 534-535).

2.3.2.Yönetmel Reformun Birinci Çıktısı: Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli

Ekonominin ve siyasetin uluslararasılaşması yerel yönetimlerin kendilerini yeni çevreye uygun stratejilere yöneltmiştir. Yaşanan süreç kamu sektörü dışındaki iş dünyasının, sivil toplumun ve diğer paydaşların etkileşim içerisinde olduğu “yerel yönetim” olarak adlandırılmaktadır. Yerel yönetim ağırlıklı olarak kentlerde ortaya çıkmakta ve geleneksel yapıları, süreçleri ve hizmet görme biçimlerini dönüştürmektedir. Bu dönüşüm içerisinde “yerel liderlik, yerel siyasal arena ve yönetimlerarası ilişkiler” yeniden tanımlanmaktadır. Yerel yönetim tanımı yerini, işbirliğine, çok aktörlülüğe ve etkileşime dayanan “kent yönetim modeli”ne bırakmaktadır. Çok aktörlü yönetim ortamında liderliğin önemi genel olarak kabul edilmektedir (Yanez ve diğerleri, 2008: 531).

Avrupa’da yerel yönetim sistemleri önemli kurumsal değişiklikler yaşamaktadır. Kurumsal değişiklikler sayesinde sağlanmak istenen önemli bir amaç da “uygun kent liderliği”dir. Yerel yönetimler, karmaşık bir çevrede ve ağır problemler karşısında, siyasa yapıcı ve uygulayıcı yönüyle öne çıkan kent liderliğine önem vermeye başlamışlardır. Yerel yönetimlerin karşı karşıya oldukları sorunlar ve tehditler karşısında kent liderinden, “çatışmaları çözmesi, siyasa belirleme sürecinde koordinasyonu sağlaması, farklı çıkar grupları ve sektörler arasında uyum sağlaması” beklenmektedir. Kent yöneticisinin, uyum sağlayıcı, koordine edici ve çatışmaları çözücü liderliği hem dikey (yönetimlerarası) hem de “yatay” ekseninde (örgüt içi ve organlararası) göstermesi beklenmektedir (Wollmann, 2004: 150).

Colin Copus’a (2004: 577) göre, kişilik ve karakter şüphesiz bir başkanın siyasalarını yürütme biçiminde etkili olsa da, gücün yapısal yerleşimi başkan ve meclis arasındaki ilişkileri belirler. Organlar arası güç konumlanmasına göre değişen yerel yönetim modeli siyasal gücün ve liderliğin merkezini belirler.

Yeni yönetim yaklaşımı, yerel siyasal-yönetmel liderlik modellerinde ve yerel liderliğin etkileşime dayalı stratejilerinde değişiklikler talep etmektedir. Bir anlamda siyasal girişimcilik yerel yönetimin temel unsuru olarak görülmektedir. Klasik yapıda yerel siyasetçiler ve

yöneticiler yönetimin iç süreçlerine odaklanarak ve kamu kaynaklarının kullanımı ile hizmet taleplerini karşılarken; “girişimci yapıda” yerel siyasal-yönetimsel lider kaynakları çekmeye ve mobilize etmeye, yeni siyasalar oluşturmaya, diğer yönetsel ve yönetim dışı aktörler ile işbirliği ağları kurmaya odaklanmışlardır (Yanez ve diğerleri, 2008: 532).

Grindle’a (akt. Boulding, 2008: 467-469) göre, yönetişimin niteliğini-kalitesini etkileyebilecek dört faktör vardır: “i. Siyasal Rekabet; ii. Bireysel Liderlik; iii. Kamu Yönetiminin Modernizasyonu; iv. Sivil Toplumun Talepleri ve Katılımı”. Bu faktörler içerisinde “belediye başkanının bireysel liderliği” değişim için gerekli en önemli kaynaktır. Bu durum belediyenin performans yönetimi için de böyledir. Ancak, sağlam yerleşmiş kurumsal çerçevenin olmaması bazı liderlerin etkili olmasına imkan tanırken, bazılarının da önemli sorunlara yol açmasına neden olabilmektedir. Sivil toplum ile yönetimin performansı arasındaki ilişki en zayıf sonuç olarak görülüyor. Hesapverebilirliği arttırmada sivil toplumun etkileri sınırlı kalmaktadır. Sonuç olarak, bireysel liderlik yerel yönetişim için en önemli faktördür. Yani kurumsal reformlar ve siyasal rekabet sonra gelmektedir. Yerel yönetimlerin bu yeni ortamda “kamu yararını” ve “özel çıkarları” eşgüdümlemesi beklenmektedir (Yanez ve diğerleri, 2008: 532).

Değişen yerel yönetişim ortamı çok dinamik ve çok aktörlü ve çok faktörlü bir görünüm sunmaktadır. Oluşan karmaşıklıklar, paradokslar ve belirsizlikler yönetsel öngörü ve uzmanlık bilgisini zayıflatmaktadır. Geline nokta reformların amacına ulaşması “siyasal liderliğin isteğine ve sorumluluk alma kabiliyeti”ne bağlı olmuştur. Yönetim sorunlarının “yönetsel-teknik” çözümler gerektirdiği kabul edilmektedir; ancak teknik sorun çözüm yaklaşımı siyasal temelli reformlar için yeterli değildir. Önemli olan yönetişim ortamının tüm paydaşları arasında siyasal uzlaşmayı sağlayacak, farklı çıkarları bir araya getirecek, kararı verecek ve uygulamayı yönetecek siyasal lideri bulmaktır (Haveri, 2006: 31-32).

İhtiyaç duyulan siyasal liderden beklenen üçüncü sektör, özel sektör, diğer belediyeler ve kamu kuruluşları ile hizmetler geliştirmesi ve etkin bir yönetim sergilemesidir. Farklı kültürleri ve amaçları bir araya getirecek, uzlaşma sağlayacak liderin müzakere sürecini iyi yönetmesi gerekmektedir. Siyasetin karmaşık doğasının ihmal edilmemesi gerekmektedir (Haveri, 2006: 34-35). Bu çerçevede yerel yönetişim ile ilgili konular siyasal içeriklidir ve yönetsel kararlardan-düzenlemelerden ziyade siyasal gücü gerektirmektedir. Yerel yönetişim modeli çerçevesinde değişimin uygulanması dinamik etkileşime dayanmaktadır; bu süreçte siyasal liderin yeterli siyasal güce sahip olması ve reform sorumluluğunu alabilmesi çok önemlidir (Haveri, 2006: 42-44).

Yönetişim ortamının yerel yönetimlerde yeni siyasal-yönetimsel liderlik beklentisine cevap veren özellikler daha fazla da detaylandırılabilir. Doğrudan seçilmiş başkan modelinden beklenen bu

liderlik özelliklerini göstermesidir. Yönetişim ortamında siyasal-liderliği üstlenecek belediye başkanının rolleri, “örgüt içi yönetim rolleri (birimlerarası); yönetim rolleri (kamu, özel, gönüllü kuruluşlar arası); bağlılık rolleri (siyasi partiler, yerel topluluğun desteği)” şeklinde değerlendirildiğinde doğrudan seçilmiş başkanlar için şöyle bir klavuz ortaya çıkmaktadır:

Tablo 9: Doğrudan Seçilmiş Başkanlar İçin Analitik Klavuz

Özellikler	1. Kurumsal	2. İnfomal	3. Bireysel
	Anayasa, yasalar, belediye meclisi kararları ve kurallar	Meclis üyeleriyle, memurlarla, diğer yerel liderlerle ilişkiler	Diğerleriyle ilişkiler, deneyim, kişilik, eğitim
Roller			
A. Yönetimsel	Siyasa, bütçe, vetolar, atamalar, personel	Partilerle, meclis üyeleriyle, CEO’larla, yöneticilerle ilişkiler	Açıkca konuşmak, hükmetmek, tartışabilmek, yetenekler, deneyim
B. Yönetişim	Temsil, dışarı üyelikleri, desantralize yapılar	Lobilerle, çıkar gruplarıyla ve diğer yönetim düzeyleriyle ilişkiler	Ağ kurma becerisi, ilişkiler geliştirme ve ağlar
C. Bağlılık	Makamına bağlılık, meclisin görevden düşürme gücü/görev süresinin sonlandırma/görevden alma	Dışarıdaki partiler, lobiler ve seçmenlerle ilişkiler; kayırmacılık ve yolsuzluk tehlikeleri	Ulaşılabilir ve iletişim kurulabilir olma; güce bağlı yozlaşma riski

Kaynak: Elcock, 2008: 796.

Modern demokrasilerde yerel yönetimlerin ortak sorun alanları vardır. Bunlardan birisi, yerel yönetimlerin parçalı ve desantralize birimlere dayalı yapılara dönüşmesidir. Seçilmiş başkandan beklenen bu birimler arasında koordinasyonu sağlamasıdır. İkincisi ise, yerel yönetim hizmet alanının parçalı bir yönetim ortamına dönüşmesidir. Seçilmiş başkanın yerel yönetim ortamında, özel, kamu ve sivil aktörler arasındaki ağ yapıları yönetmesi beklenmektedir. Son olarak, meclis üyelerinin ve siyasi partilerin rolleri değişmiş; meclisin güçlenmiş belediye başkanlarını kontrol etmeleri beklenmektedir. Bu eğilimler küresel olarak benzeştiği için doğrudan seçilmiş başkan modelinin yaygınlaşacağı düşünülmektedir (Elcock, 2008: 809-810). Temsili demokrasi, kullanıcı demokrasisi, katılımcı demokrasi ve “ağ demokrasisi” olarak kabul edilen yerel demokrasi türleri gelişme çizgisinde son aşamada yönetim kurumları ve anlayışına vurgu artmıştır. Böylece güçlü yerel siyasal liderliğe yönelme, sadece siyasal sorumluluğun denetlenmesi ve meşruiyet sorununa çözüm bulunması için değil; büyük ve karmaşık ağlar ile sorun ve çıkar gruplarını yönetebilme potansiyeline olan güvenle ilgilidir. Bu

görünümde yerel siyasal liderliğin “kamu hizmetlerinin yönetiminden çok yerelliklerin yönetimine” yoğunlaştığı belirtilmektedir (Erençin, 2007: 339-340).

2.3.2.1.Güçlü Başkan Modeli’ne Geçiş Deneyimleri

İngiltere, geleneksel güçlü meclis modelinin uygulandığı ülkelerden birisidir. Belediye yönetiminde yürütme işlevi meclis tarafından seçilen komiteler tarafından üstlenilmiştir. Önceki bölümde sayılan gerekçelerin etkisi altında doğrudan seçilmiş belediye başkan modeli Avrupa genelinde olduğu gibi İngiltere’de tartışılmıştır. İngiltere ve Galler’de 1990’lı yıllarda öne sürülen gerekçeler, “meclislerin karar verme sürecinin etkinsizliği, karar verme sürecinin yeterli düzeyde şeffaf ve hesapverebilir olmaması, meclis üyelerinin kendi topluluklarına uzak kalmaları, meclis üyelerinin yeteri kadar yerel topluluğu temsil edememesi ve yerel liderlik boşluğu” konularında toplanmıştır. Amaçlanan reform ile, “güçlendirilmiş ve doğrudan seçilmiş başkan sayesinde seçilmiş yerel liderlerin (meclis üyeleri) güçleri ve meşruiyeti artırılmak istenmiştir”. Kuzey Amerika’da uygulanan güçlü başkanlık modeli, yerel yönetimin ağ uygulamalarına katkı sunduğu düşünülerek, örnek alınmıştır. Bunların ötesinde, doğrudan seçilmiş başkanın yerel seçimlere katılımı artıracığı ve nitelikli başkanların yerel yönetim gücünü merkezi yönetim düzeyinde daha iyi temsil edeceği düşünülmüştür (Orr, 2004: 331-333; Sandford, 2004: 1-2).

İngiltere’de geleneksel olarak başarılı bir şekilde uygulanan “Güçlü Meclis Modeli”nin doğrudan seçilmiş başkan modeli ile bütünleştirilmesi savunulmuştur. 2000 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Kanunu (*Local Government Act 2000*), Amerikan “meclis-kent yöneticisi-belediye başkanı” modelinden esinlenerek yerel yönetimlere yürütme organı açısından seçenekler sunmuştur: 1) Doğrudan seçilmiş başkan ve onun atadığı 2-9 üyeden oluşan “Başkan ve Kabine Modeli”; 2) Meclis üyelerinin tamamı tarafından seçilen meclis lideri ve onun atadığı iki veya daha fazla meclis üyesinden oluşan “Lider ve Kabine Modeli”; 3) Doğrudan seçilmiş başkan ve meclisin tarafından yürütme için atanan yöneticiden oluşan “Başkan ve Meclis Yöneticisi Modeli”; 4) “Komite ile Liderlik Modeli” (bu model sadece nüfusu 85.000’in altında olan belediyeler içindir) (Sandford, 2004: 2; Orr, 2004: 334). Başkanın doğrudan seçilerek göreve geldiği modellerde meclis yürütmeyi denetleme gücüne ve başkanın bütçesini onaylama/reddetme yetkisine sahiptir. Bütçe denetleme görevi, başkan ile meclisteki çoğunluğun farklı partilerden olduğu durumlarda çok belirleyicidir (Sandford, 2004: 2).

Yerel düzeyde yeniden kurulmak istenen siyasal-yönetimsel sistem ile “parti yönetimi”ne dayalı tek merkezli yapıdan “kuvvetlerin yürütme ve seçilmiş meclis üyeleri arasında dağıtıldığı

modele” geçilmek istenmiştir. Bu hesaplara göre belediye başkanları güçlendirilmiş ve karar verici liderler olarak topluluklar önünde görünürlükleri artırılmak istenmiştir. Merkezi yönetim belediye başkanlarına çok büyük faydalar yüklemişlerdir (Orr, 2004: 335).

İngiltere örneğinde, doğrudan seçilmiş başkan modeli önerisine geçiş konusunda tercihi belediye meclisler ve yerel topluluklar yapmıştır. Yeni modelde belediye yönetimindeki rollerinin sona ermesi karşısında meclis üyeleri direnç göstermiştir. Zira, uygulanan sistemde meclis üyelerinin “komisyon sistemi” aracılığıyla yönetimde belirleyicilikleri vardır. Meclis üyeleri, rollerinin sadece yürütme organını gözetme ve onun faaliyetlerini inceleme ile sınırlanmasını istememişlerdir. Bir anlamda planlanan ile uygulama örtüşmemiştir. “Belediye başkanının yeniden seçilmek için siyasal partizanlığa başvurması, kent yöneticisinin ise siyasa belirleme süreçlerine müdahil olması” gibi konular bu önerinin destek görmesini engellemiştir. Sadece 14 belediye doğrudan seçilmiş başkan modeline geçmiştir (Elcock, 2008: 804). Başkanlık modeline geçiş için yapılan referandumlara (ortalama %26) ve başkanlık modeline geçilen kentlerdeki başkanlık seçimlerine (ortalama % 29) katılım hala çok düşük düzeydedir. Belirli kentlerde belediye başkanlığı seçimlerine katılımın yüksek olması reformun amacına kısmen ulaşıldığını göstermektedir (Sandford, 2004: 10). Zira, meclislerin %83’ü “lider ve kabine modeli”ni tercih etmişlerdir (Lowndes ve Leach, 2004: 558).

Uygulamaya ilişkin olarak Orr (2004: 342), İngiliz yerel yönetim sisteminde merkezi yönetim-yerel yönetimler ilişkileri düzenlenmedikçe en karizmatik belediye başkanının bile yönetişime ve yerel demokrasiye katkısının sınırlı olacağını belirtmiştir. Sandford (2004: 17-18), seçim sisteminin³³ oyların sandalyelere doğru dağıtılması konusunda sorunları olduğunu belirtmektedir. Ayrıca, seçimlere katılım önemli bir şekilde artmadığı gibi, parti siyaseti dışından hatırı sayılır adaylar başkanlık seçimleri için görülmemiştir. Yerel siyasi partiler meclis komisyonları aracılığıyla etkilerini sürdüreceklerdir. Başkanların doğrudan seçiminin uzun vadede yerel demokrasiye önemli bir etkisi olacağını söylemek zordur. Reformun amacı, “dışarıya odaklı, işbirliklerine ve ağ çalışmalarında daha fazla zaman ayıran, meclis siyasetinin yönetilmesine daha az ilgi gösteren, dar parti çıkarlarından kurutulmuş topluluk lideri” oluşturmaktır. Ancak, modeller, çevreler ve yetenekler etkileşimi çerçevesinde siyasal liderlik beklenmedik ve ters sonuçlara yol açmıştır. Bu yüzden gelecek reformların modeller dayatmaması, onun yerine yerel kurumsal yapılanmayı kolaylaştırıcı girişimlerde bulunması beklenmektedir (Lowndes ve Leach, 2004: 559).

³³ İngiliz yerel seçim sisteminin mevcut durumu ve alternatif önerilerin tartışıldığı çalışmalarda, bu tür değişikliklerin beklenen faydaları çok karşılamayacağı vurgulanmıştır (bakınız: Kolk ve diğerleri, 2004).

Diğer taraftan Elcock'un (2008: 805-807), ABD, İngiltere, Almanya ve Yunanistan yerel yönetimleri konusunda gerçekleştirdiği araştırmasının sonuçlarına göre; her ülke kendine özgü siyasal, yönetsel, kültürel özellikleri ve gelenekleri ile doğrudan seçilmiş başkan modelinden farklı sonuçlar alabilmektedir. Hatta her ülkenin kendi iç dinamikleri de farklı yerel yönetimlerde farklı sonuçlara yol açabilmektedir. Örneğin, Almanya'da güney eyaletlerinde belediye başkanları siyasi partiler arasında uzlaşa ve müzakere için iyi bir yerde durabilmektedir. Fakat, doğrudan seçilmiş başkan modeline yeni geçen NRW gibi eyaletlerde belediye başkanları hala siyasi partileri ile aralarına mesafe koyamamaktadırlar. Belediye meclisinin belediye başkanının siyasalarını ve bütçesini engelleme ve değiştirme gücü olsa da, seçilmiş belediye başkanı meclisin rolünü kısıtlamaktadır. Bu durum iki organ arasında sıkıntılı ilişkilere yol açabilir. Burada belediye başkanı ile mecliste grubu bulunan partiler arasındaki ilişkiler belirleyici olmaktadır. NRW örneğinde güçlü parti gruplarının olması meclisin gücünü korumaktadır.

İngiltere ve Almanya örnekleri dışında, İtalya ve Norveç'te doğrudan seçilmiş başkan modeline geçilmiştir. İsveç, Danimarka ve Finlandiya gibi İskandinav ülkelerinde de belediye yönetimlerinde yürütme kurulları güçlendirilmiştir. Fransa ve İspanya örneğinde ise, belediye başkanının konumu güçlendirilmiştir. Bu gelişmeler genel olarak Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerde yürütme organının siyasal yönetsel işlevinin arttığını ve yere siyasal liderliğe önem verilmeye başlandığını göstermektedir (Erençin, 2007: 336).

Belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, yerel topluluğa parti mekanizmaları ve siyaseti karşısında güç kazandırmaktadır. Yerel siyasetin sadece siyasi partilerin tekelinde olmadığını göstermektedir. Çeşitli ülke örneklerinde parti, basın ve ekonomik grupların desteği olmadan, kişisel özellikleri ve siyasa önerileri ile bağımsız olarak seçilen belediye başkanları vardır. Böylece, belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilebilmesinin mümkün olması parti sisteminin katılıklarını aşmaya imkan tanımaktadır. Yerel topluluklar, siyasi partilerin adayları dışındaki bağımsız adaylara yönelerek siyasi partilere mesaj verebilir ya da onları protesto edebilirler. Ayrıca, belediye başkanı tüm toplum gruplarını temsil ederek seçilir ve sadece meclisteki çoğunluk grubuna bağlı kalmazsa, parti gruplarının meclis üzerindeki kontrolünü zayıflatabilir (Elcock, 2008: 807-808).

Belediye başkanlarının yerel iş çevreleriyle yakın ilişkiler kurmaları ve bu ilişkileri sürdürmeleri önemlidir. Bir ağ yapısı halini alan kentte belediye başkanlarının siyaset, sivil toplum, iş dünyası ve vatandaşlar arasındaki ilişkilerde anahtar rolü üstlendiği söylenebilir. Ancak, güçlenen yerel siyasal-yönetsel liderin gücünü kontrol edebilmek ve hesapverebilirliğini

sağlamak için, seçmenlerin belediye başkanını veya meclisi görevden düşürmeye yetkileri olabilmelidir (Elcock, 2008: 808).

Lord Acton'un “güç yozlaştırır ve mutlak güç mutlaka yozlaştırır” şeklindeki uyarısı yerel yönetimlerdeki organlararası güç ilişkilerinde geçerliliğini korumaktadır. İngiltere’de güçlü meclis ve kollektif yönetim geleneğinin bu tehlikeyi önlediği; ancak ABD’de uygulanan güçlü başkan modelinin bu tehlikeye açık olduğu vurgulanıyor. Ayrıca, yerel siyasal alanın başkan adayları arasında rekabetle sınırlandırılması ve bu yarışın adeta bir savaşa çevrilmesinin yerel demokrasiye katkısı sorgulanmaktadır. Seçilmiş güçlü belediye başkanlarının mutlaka yolsuzluklara bulaşacağını söylemek mümkün değildir. Yerel yönetimlerde gerçekleşen yolsuzluk eylemleri ülkenin siyasal-yönetimsel kültüründeki yolsuzluk yaygınlığından bağımsız düşünülemez (Elcock, 2008: 808-809).

2.3.2.2. Güçlü Başkan Modelinin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Tez kapsamında Almanya, Türkiye, Avrupa ülkeleri ve diğer ülkelere ilişkin yerel yönetim modeli konusunda yazılmış eserlerin incelemesinden elde edilen genel sonuçlara göre, güçlü başkan modelinin olumlu ve olumsuz yönleri şöyledir:

- 1) Güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli, yerel topluluğun istemlerinin karar verme sürecine aktarılması ve şikayetlerinin giderilmesi için fırsat sunmaktadır.
- 2) Güçlü belediye başkanı, mecliste siyasi parti gruplarının siyasetine bağlı kalmadan yerel topluluğun ihtiyaçlarına daha iyi odaklanabilir.
- 3) Güçlü belediye başkanı, siyasal-yönetimsel çevrede merkeze oturmuş olmasından dolayı, bu konumunu uzlaşma için kullanabilir.
- 4) Doğrudan seçilmiş başkan, yerel siyaseti canlandırabilir ve seçimlere katılmayı artırabilir.
- 5) Seçilmiş başkan desantralize yönetim birimleri arasında koordinasyonu sağlar.
- 6) Seçilmiş başkan, yerel yönetim ortamında özel sektör, kamu sektörü ve sivil sektör aktörleri arasındaki ağ yapıları yönetebilir.
- 7) Belediye başkanı ulusal düzeyde yerelin temsilini ve yerel çıkarların ifade edilmesini sağlamıştır.
- 8) Bireysel ve kurumsal olarak güçlenmiş belediye başkanı yozlaşmaya yol açabilir.
- 9) Başkanlık seçimlerinin aşırı politizasyonu yerel demokrasiye zarar verebilir.

- 10) Güçlü başkan modeli, belediye meclislerinin zayıflamasına ve yerel topluluğun çıkarlarının (kamu yararının) temsiline engel olabilir.
- 11) Güçlü başkan modeli, belediye meclisinin ve yerel topluluğun doğrudan ve etkili denetim araçları ile kontrol edilmedikçe otoriter yönetim tarzlarına yol açabilir.
- 12) Güçlü başkan modeli, yerel düzeyde katılımcı demokrasinin gelişiminin önünde engel oluşturabilir.
- 13) Güçlü başkan modeli, profesyonel kent yöneticisi ve yeterli bir belediye teknokrasisi ile desteklenmedikçe etkin bir yönetim sergilemesi çok zordur.
- 14) Doğrudan seçilmiş başkan modeli, kişilerin bireysel yeteneklerine aşırı bağlı olduğu için, her zaman yeterli, nitelikli ve deneyimli belediye başkanları yönetime gelmeyebilir.

2.3.3.Alternatif Bir Yaklaşım: Yeni Kamu Hizmeti (YKH) ve Liderlik

YKH paradigması çerçevesinde liderlik, bireyleri ve bireysel müşevvikleri dışlamadan kamu yararına odaklanmaktadır. Ancak, liderlik yüksek kamu makamında gücün toplanması olarak değil, grupları, toplulukları ve örgütleri bir araya getiren süreç olarak değerlendirilmektedir. Liderliğin örgütlere ve topluluklara birlikte ait olduğuna ilişkin vurgu vardır. Bu çerçevede, YKH paradigması içerisinde “Değerlere Dayalı Liderlik” ve “Paylaşılan Liderlik” olmak üzere iki liderlik biçimi değerlendirilmektedir.

2.3.3.1.Değerlere Dayalı Liderlik

Siyaset, iş dünyası ve genel olarak yönetim alanlarında en güçlü liderlik biçimi “dönüştürücü liderlik” (*transformational leadership*) düşüncesidir. Dönüştürücü liderlik kavramı, James MacGregor Burns’ın *Liderlik* (1978) adlı eserinde yer alan temel kavramlardan birisidir. Burns, liderliğin dinamiklerini rasyonel etkinlik, örgütsel amaçlara ulaşma ve işlerin tamamlanmasının ötesinde yorumlamaktadır. Liderlik, sadece takipçilerine tek yönlü birşeyler sunan olarak değil, liderler ile takipçileri arasındaki çok yönlü etkileşime dayalı ilişki yöntemi olarak yorumlanmaktadır. “Liderlik, kollektif amaçlar ile bağlı değilse hiçbirşey değildir” sözü ile gücün liderler ile takipçileri arasındaki ilişkiye dayandığı ve temel değerın “amaç” olduğu belirtilmektedir. Liderlerin ve takipçilerinin “değerleri, motivasyonları, istekleri, ihtiyaçları ve beklentileri” liderliğin gerçekleşmesi için birlikte temsil edilmelidir. Dönüştürücü liderlik,

grupları, örgütleri ve toplumları birlikte kabul edilmiş amaçlar çerçevesinde hareket ettirme kapasitesine sahiptir. Dönüştürücü liderliğin karşıtı olan “işlemsel/takasçı liderlik” (transactional) ise, ekonomik, siyasal veya psikolojik değerlerin değış tokuşuna odaklanmıştır. Örneğın, bir siyasal liderin gelecek seçimdeki oylar karşılığında belirli bir siyasayı desteklemesi işlemsel liderlik durumuna benzemektedir. Kısacası, işlemsel liderlik popülist bir yönetim yaklaşımına uygunken; dönüştürücü liderlik, moral bir yönetim yaklaşımına uygundur (aktaran: Denhardt ve Denhardt, 2007: 145-147).

Ronal Heifetz’e (aktaran: Denhardt ve Denhardt, 2007: 147-148) göre, liderlik sadece bir vizyon belirlemek ve insanları bu doğrultuda harekete geçirmek değildir. Liderlik, bir topluluk içerisindeki tüm paydaşların kendi vizyonlarını kavramalarına ve yeni bir doğrultuda nasıl ilerleyeceklerine yardımcı olmaktır. Bir anlamda liderlik, “topluluğı etkileyerek kendi sorunları ile yüzleşmelerini sağlamaktır”. Liderliğin görevleri sadece bir işin yapılması değil, yeni ve sıradan olmayan durumlara uyum sağlamaktır. Liderlik genel olarak değerler ve öğrenme hakkındadır ve özellikle insanların kendi değerlerini tanımlamayı ve işlemelerini öğrenmelerine yardımcı olur.

2.3.3.2. Paylaşılan Liderlik

Paylaşılan liderlik, geleneksel bürokratik liderlik modelinin eleştirisi üzerine geliştirilmiş yeni bir modeldir. Yönetişim süreçlerinde güncel sorunlar, farklı biçimlerdeki, farklı gündemleri ve ilgi alanları olan birçok farklı örgütün dahil olduğu ağ yapıları gerektirmektedir. Ağlar içerisindeki çeşitli grupların arasında motivasyon, hedef, zaman ve değerler açısından ciddi farklılıklar olabilir. Karmaşık ve sınırları belirsiz bu durumlarda biçimsel liderliğin rasyonel modeli daha fazla işleyemez. Liderliğı üstlenen kişi, tüm bu ilgili grupları bir araya getirerek, farklılıklarını gidermelerine yardımcı olur ve ikna, cesaretlendirme ve güçlendirme ile liderlik eder. Bu alternatif liderlik modeli, daha fazla zaman ve ilgi gerektiren bir modeldir. Paylaşılan liderliğin iyi tarafı katılımcı bir yönünün olmasıdır. Paylaşılan liderlikte daha fazla insanın ve grubun katılımı daha fazla zaman harcanmasını gerektirdiğı gibi, bundan dolayı liderliğin başarısı da düşebilir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 148-149).

Paylaşılan liderliğin amacı, insanların bir araya getirilmesi, aralarında müzakere sağlanması ve farklı görüşlerin bir potada eritilmesidir. Bunun için birçok katılımcı yöntem kullanılabilir. Burada belediye meclisleri de formal yapılar içerisinde bu misyonu üstlenebilir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 149).

Ağlara dayalı yönetim ortamında kamu örgütlerinin kendi başlarına yapabilecekleri sınırlıdır. Yerel topluluk içerisindeki ve dışındaki gruplar ve örgütler konuların belirlenmesi, siyasa oluşturulması ve uygulanması süreçlerine dahil edilmelidir. Karmaşık ve kaotik bir görünüm sunan post-modern yapılarda liderlik ilgisini kamu gündemine etki eden tüm paydaşlara (kamu kurumları, kar amacı olmayan kuruluşlar, özel girişimler, yabancı şirketler, komşuluk birimleri, özel amaçlı çıkar grupları, sendikalar, üniversite, medya ve diğer formal/informal kurumlar) odaklamalı ve bu paydaşların sürdürülebilir eylemini mobilize etmelidir. Özellikle yerel yönetimlerde birbirlerine bağımlı ve bağlı tüm bu paydaşların katılımı sağlanmadan karmaşık kamu problemlerinin belirlenmesinde çok az yol alınabilir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 150-151).

YKH paradigması çerçevesinde liderlik kavramı güncel liderlik modelleri ile yeniden yorumlanmıştır. Temel olarak kamu yöneticilerinin görev yaptıkları kurumların, kamu kaynaklarının ve yürütülen programların sahipleri olmadıkları kabul edilmiştir. Aksine, kamu yöneticileri, “kamu kaynaklarının bekçisi, kamu örgütlerinin koruyucusu, yurttaşlık ve demokratik diyalogun kolaylaştırıcısı, topluluk katılımının sağlayıcısı olarak” yurttaşlara hizmet sunma sorumluluğunu üstlenmişlerdir. YKH’ye göre, kamu yöneticileri sadece güçlerini paylaşmak, topluluk ile çalışmak ve çözümleri bir araya getirmekle yetinmemeli; bununla birlikte yönetim sürecinde kendi rollerini “birer sorumlu katılımcı” olarak yeniden tanımlamalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 152). Yönetişel reform sürecinde yerel liderliğin bir “girişimci” olarak değil, bir sorumlu paydaş olarak görülmesi üzerine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca, kamu yöneticilerinin kurumsal kurallara, hizmet ettikleri topluluğa, üst otoritelere, durumdal ve etik değişkenlere karşı sorumluluğun olması gerektiği vurgulanmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 153).

2.3.4.Yönetişel Reformun İkinci Çıktısı: Katılımcı Yerel Doğrudan Demokrasi Araçları

Özellikle 1990’lı yıllarla birlikte yerel yönetimleri geliştirme paradigmaları sadece işlevsel ve işletme odaklı olma yaklaşımından çıkmıştır. Meşruiyet ihtiyacına olan vurgu artmaktadır; etkinlik, etkililik ve ekonomiklik odaklı yaklaşımdan “güçlü demokrasi ve katılımcı yönetim”e geçiş savunulmaktadır. Yerel yönetimlerde bunun en açık örnekleri yerel referandum ve belediye başkanının doğrudan seçimi düzenlemelerinin uygulamaya girmesidir (Mehde, 2006: 168).

Günümüzde yerel yönetimlerin önündeki problemler çok karmaşıktır. Bu karmaşık problemlerin çözümü yüksek derece profesyonel ve uzman bir yönetim gerektirmektedir. Ayrıca, yerel siyasetçilerin ve yöneticilerin ellerini ve kollarını bağlayan “finansal sorunlar”dır. Genelde yerel yönetimlerin finansmanının büyük ölçüde transferler ile sağlanması yerel özerkliği sınırlandırmaktadır. Bunlara özelleştirme sürecinin yol açtığı hesapverebilirlik ve meşruiyet sorunları eklenince reform sürecinden beklentiler artmıştır (Mehde, 2006: 169). Mehde’ye (2006: 173-178) göre, bu durumda yerel demokrasiyi güçlendirmek; müşteri olarak değerlendirilen vatandaşları yeniden keşfetmek gerekmektedir. Reform girişimlerinin başarısı için kurumsal yapıların değişimi yeterli değildir; yerel temsilcilerin ve doğrudan vatandaşların yönetime katılımı sağlanmaz ise çelişkili sonuçların çıkmaması kaçınılmazdır. Reformun uygulanabilirliği yüksek derecede uyumu, rızayı ve yaratıcılığı gerektirmektedir.

Genel olarak halkın, özel olarak ise hizmet kullanıcılarının yönetim süreçlerine katılımı yeni bir olgu değildir. Yerel yönetimlerde planlama süreçlerine yerel topluluğun katılımı 1960’lı yıllara kadar geriye götürülebilir. Batı Avrupa ülkelerinde sosyal hizmetlere hizmet yararlanıcılarının katılımı önemli bir geleneğe sahiptir. Yakın zamana kadar temel kamu hizmetlerinin kamu yararına gerçekleştirilmesini denetleyen uzman profesyonellerin kontrolü geçerliydi. Geleneksel sistemde seçmenler memnun olmadıkları siyasetçileri seçimlerde değerlendirmekte ve görevden uzaklaştırma yetkisine sahiptiler. Seçimler dışında yerel topluluğun siyasa tartışmalarına ve hizmetlerin yönetimine doğrudan katılımı beklenmiyordu. Kamu hizmetlerini geliştirme ve yönetim sistemlerini modernize etmeye yönelik güncel çalışmalar “kamu katılımı” konusunu merkeze almıştır. Batı demokrasilerinde siyasa belirleyicilerinin “yönetime güveni yeniden tesis etme” ve “hizmetlerin yurttaşların ihtiyaçlarına ve tercihlerine uygunluğunu sağlama” konularında benzer düşüncede olduğu görülmektedir. Yerel siyasetçiler, “yurttaşlara yakın olma” amacıyla halkla birlikte hareket etme görüntüsü çizmektedirler (Martin, 2003: 189).

Yönetimin yurttaşlara yakın olması iyi yönetişimin temel bir unsuru olarak kabul edilmektedir. OECD’ye (aktaran: Martin, 2003: 190) göre, “yurttaş yakını yönetimin” sağladığı faydalar şöyledir:

1. “Siyasa belirlemenin kalitesi artırılarak yönetim daha geniş bilgi, perspektif ve çözüm önerileri kaynaklarına ulaşabilecektir.
2. Yurttaşlar ve yönetim arasında daha büyük ve hızlı etkileşim sağlanacaktır.
3. Hesapverebilirlik ve şeffaflık artırılarak halkın temsili ve güveni sağlanacaktır”.

İngiltere örneğinde Hükümet, yurttaşların yönetime katılımını temel gereklilik olarak görmektedir. Benimsenen düşünceye göre, katılımın sağlanması hizmetlerin geliştirilmesinde

bir güç olacak; etkin olmayan ve sorumsuz olan kamu bürokratları konusuna dikkat çekmek üzere bir baskı kurulacaktır. Yurttaş katılımının sağlanması, daha etkin “topluluk liderliği” ile desteklenerek, yönetimin meşruiyeti artırılacaktır (Martin, 2003: 190).

İngiltere’de katılımcı yönetim için yapılan baskıları destekleyen bir diğer unsur da yerel seçimlere katılımının düşük olmasıdır. Yerel düzeyde doğrudan katılım konusunda ise hızlı bir ilerleme vardır. Son yıllarda “planlama” ve “hizmetlerin sunumuna” halkın doğrudan katılımı konusunda önemli bir vurgu vardır. 1999 tarihli Yerel Yönetimler Kanunu’na göre, yerel meclisler, polis teşkilatı, itfaiye teşkilatı ve diğer hizmet birimleri sadece hizmet kullanıcılarının ve vergi ödeyenlerin değil, hizmet alanında çıkarı olan her kesimin (gönüllü kuruluşları, topluluk örgütlerinin temsilcileri vb.) fikirleri alınmalıdır. Bununla birlikte, yerel meclislerin kendi iç unsurlarını da hizmetlere ilişkin karar vermeye dahil etmesi şart koşulmuştur. Meclislerin halkın mevcut hizmetleri değerlendirmeye ve gelecek için hedefler belirleme süreçlerine katılımını sağlaması beklenmektedir. Ayrıca, performans planları ile mevcut hizmet standartlarını ve gelecek hedeflerini yerel halka paylaşmalıdırlar. Uygulamada yeni ve daha fazla etkileşime imkan tanıyan yaklaşımların yerel meclisler tarafından kullanıldığı ve topluluğun ve grupların katılımına imkan sağlandığı belirtilmektedir (Martin, 2003: 190-191).

Tablo 10: Halkın Yönetime Katılımı Biçimleri

	İletişim	Danışma	Birlikte Üretim
İçerik	Hizmet sunuculardan halka tek yönlü bilgi aktarımı	Hizmet sunucular ve halk arasında iki yönlü diyalog	Halkın siyasa belirleme, hizmet biçimlendirme ve sunmaya aktif katılımı
Araçlar ve Yöntemler	Medya araçları (bilgilendirme afişleri, meclis gazetesi, sergiler, görüntülü yayınlar, Web sayfası, bilgi noktaları vb.)	Halk toplantıları, şikayet-öneri toplama, yazılı danışma, forumlar, dinleme günleri, meclis toplantılarına katılım, Web’de toplantı, telefonla iletişim, video mesajları, anket, panel, yurttaş jürisi, uzlaşma konferansı, online tartışmalar, referandum, bütçe müzakereleri	Strateji belirlemeye, hizmetleri biçimlendirmeye, birlikte yönetime ve performansı değerlendirmeye doğrudan katılım sağlanması; kullanıcı gruplarının kaynak sağlama ve siyasa değiştirme rolleri

Kaynak: Martin’den (2003: 193-197) yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yurttaşların yönetime katılımı için çok çeşitli yöntemler ve araçlar vardır. Bu araçlar arasından yapılan tercih ilgili yerel yönetim biriminin amacına, örgütsel kapasitesine ve ulaşmak istediği

gruplara göre değişmektedir. Önemli olan halk katılımının önemli faydalar sağladığının siyasa yapıcılar, siyasetçiler ve yöneticiler tarafından önemsenmesidir (Martin, 2003: 200).

3. BÖLÜM

ALMANYA'DA YEREL YÖNETİMLER REFORMU

3.1.ALMANYA'NIN GENEL SİYASAL, YÖNETSEL, SOSYAL VE EKONOMİK DURUMU

Almanya coğrafi olarak Batı Avrupa'dadır. Federal Almanya Cumhuriyeti (FAC)'nin siyasal rejimi “parlamentar federal cumhuriyet”³⁴’tir. 3 Ekim 1990 tarihinde Batı Almanya ve Doğu Almanya FAC çatısı altında birleşmiştir. II. Dünya Savaşı sonrası yapılan bazı antlaşmalara göre bazı haklara sahip olan ABD, İngiltere, Fransa ve Sovyetler Birliği 15 Mart 1991 tarihinde haklarından feragat etmiştir. 23 Mayıs 1949 tarihli Temel Kanun (Federal Anayasa), 3 Ekim 1990 tarihinde birleşik Almanya için uygulanmaya devam etmiştir. Yönetmel yapı 16 Land (eyalet) yönetimine bölünmüştür (BM, 2006: 2). Ülke parlamenter demokrasiye göre yönetilir. Bugün için Almanya kurumsal işleyişi ile demokratik bir ülkedir. FAC'nin başkenti, yani ulusal başkent Berlin'dir. Her Land'ın bir başkenti vardır. Berlin ulusal başkent olmasına rağmen, tüm önemli federal kurumları bünyesinde barındırmaz. Bazı kurumlar çeşitli Land başkentlerindedir; bazı kurumlar ise Bonn'da (FAC'nin önceki başkenti) kalmıştır. Bu genel siyasal-yönetmel özellikleri ile Almanya tipik-merkezi üniter Avrupa Devletlerinden (İngiltere, Fransa, İsveç) çok farklıdır (Gunlicks, 2003: 1). Ama genel olarak Alman kamu yönetimi geleneği tipik bir “Kıta Avrupası” örneği sunmaktadır.

Alman federalizminde siyasa belirleme süreci “işbirliği federalizmi” içerisindeki kurumlar arasında, parlamenter sistemin parti rekabeti içerisinde ve yönetim düzeyleri arasında dağılmış tartışmalardan etkilenmektedir. 60 yılı geçen Alman federalizm örneği birçok reform deneyimi yaşamış; birleşme süreci ile önemli yönetmel, siyasal ve ekonomik maliyetler üstlenmiş; önemli siyasal dalgalanmalar ile karşılaşmış ve yönetimlerarası mali sorunlar ile mücadele etmiş ve etmekte olan bir labaratuvar ülkedir. 1980 yılı sonrasında reform parametrelerine AB politikaları da eklenmiştir. Birleşme sonrasında ortaya çıkan Doğu-Batı asimetrisi yönetimlerarası ilişkileri belirleyen önemli bir etken olmuştur. Çok maliyetli süreçler geçiren Almanya'da farklı siyasal partiler ve anlayışlar olsa da reform konusunda uzlaşma mekanizmaları bulmak kolay olmuştur (Benz, 1999: 55).

³⁴ “Demokratik devletler üniter, federal ve konfederal örgütlenmelere dayanabilir. Devletlerin çoğu üniter yapıya sahip olsa da, 23 federal devlet yapısı vardır. Şu anda konfederasyon olarak tanımlanacak net bir örnek yoktur. Fakat AB, Birleşik Krallık, Benelüks Ülkeleri, Karayipler çağdaş konfederasyon örnekleri kabul edilebilir. Federasyonlar dünya nüfusunun % 40'ını (2 Milyar) kapsamaktadır ve büyük arazilere sahiptirler (Hindistan, ABD, Rusya, Brezilya, Meksika, Nijerya, Almanya, Avustralya, Kanada, vb.). Avrupa'da beş federal devlet vardır: Almanya, İsviçre, Avusturya, İspanya, Belçika.” (Gunlicks, 2003: 3).

Federal bir yönetim yapısına sahip olduğu için Almanya 1 Federal Yönetim ve 16 Land Yönetimi'nden oluşur. Burada terminoloji ile ilgili bilgi vermekte fayda vardır: Almanca'da "Bund" kelimesi federal devlet için kullanılır; "Land" (çoğul hali L nder) kelimesi ise eyalet yönetimleri için kullanılır. Land yönetimleri egemenliğin paydaşlarıdır. Almanya'nın siyasal-yönetimsel yapısında ulusal devletin temsili olarak başı "Cumhurbaşkanı"dır. Federal hükümetin başında ise "Şansölye" vardır. Şansölye, Bundestag (Federal Temsilciler Meclisi) içerisinde seçilir. Land yönetimi düzeyinde ise sadece hükümetin başında Başbakan vardır. Land Başbakanı da Landtag (Land Meclisi) içerisinde seçilir (Gunlicks, 2003: x-xi).

Almanya'nın federal yapısı, II. Dünya Savaşı'ndan sonra yeniden güçlü bir merkezi devletin oluşumunu kontrol etmek için oluşturulmuştur. Fakat Alman örneği, Amerikan anayasal sisteminden çok farklıdır. Alman geleneğinde çoklu ilişkiler merkezi ve yerel birimleri kapsar (Kramer, 2005: 144). Almanya'nın idari örgütlenmesine bakıldığında adem-i merkezîyetçi, yani siyasal ve yönetimsel açıdan desantralize bir devlet idaresi görülmektedir. Her bir eyalet yönetiminin kendi parlamentosu, hükümeti ve yargı teşkilatı vardır. Aynı zamanda Federal Parlamento'nun üst organı olan Bundesrat'ta her bir Land yönetiminin üyeleri temsil edilerek federal yasama sürecine katılırlar. Yerel yönetimler Land yönetiminin sorumluluğundadırlar; federal yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler yok denecek kadar azdır. Federal sistem merkezi yönetimi rahatlatan bir yapıdır (Gunlicks, 2003: 5-6).

Devletin federal anayasal düzeni kamu yönetiminin örgütlenmesine "Yönetimsel Federalizm" olarak tanımlanacak şekilde yansımıştır. Böylece yasama faaliyetinin büyük bir kısmı federal düzeyde gerçekleşirken, icra işlevi eyalet yönetimleri ve dolayısıyla yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştirilir. İdarenin yürütülmesi eyalet yönetimleri ve yerel yönetimler düzeylerinde toplandığı için personelin ve kamu harcamalarının büyük bölümünün de aynı yönetim düzeylerinde toplandığı görülmektedir (Halberstam ve Hills, 2001: 175). Federal yönetimin parçalı ve dağınık görünen bu yapıdaki en önemli belirleyici aracı "mali yönetim"dır. Federal yönetim, mali yönetimin temel belirleyicisi olarak tüm gelirleri ve dolayısıyla giderleri belirleyici konumdadır. Almanya'daki federalizm uygulamasında yasa koyucu federal yönetime "yasama" erkini ağırlıklı olarak bırakırken; eyalet yönetimine "yürütme" erkini ağırlıklı olarak bırakmıştır. Yönetimlerarası ilişkiler bu nedenlerle çok sıkıdır ve bir "işbirliği federalizmi" (*Politikverflechtung*) vardır (Benz, 1999: 55-56).

Almanya, Avrupa kıtasının anahtar ekonomik, siyasal ve sosyal gücü olarak AB'nin, NATO'nun, BM'nin üyesidir. Alman siyasal-yönetimsel sisteminin genel özellikleri yanında bu sistemin etkin olarak işlediği sosyal ve ekonomik göstergelere bakmakta fayda vardır. Almanya'nın dokuz komşu ülkesi vardır, bunlara göre nüfus yoğunluğu en yüksek olan ülke

Almanya'dır. Birleşmeden (1990 yılı) sonra Almanya'nın yüz ölçümü 357.022 km² olmuştur. Almanya Kuzey'den Güney'e 846 km, Batı'dan Doğu'ya 640 km.'dir (BM, 2006: 2-3). 2010 yılı verilerine göre ülke nüfusu 81.743.000'dir; km²'ye düşen nüfus yoğunluğu ise 229'dur . Nüfus yoğunluğu açısından AB ülkelerine göre de en yüksek ülkedir. En fazla nüfus yoğunluğu Berlin'de, en az nüfus yoğunluğu ise Brandenburg'dadır. Eyalet nüfus büyüklükleri değişmektedir; en küçük eyalet Bremen, en büyük eyalet ise NRW'dir. Nüfusun yaklaşık olarak % 91'i Alman, % 9'u ise Almanya'ya göç eden azınlıklardan oluşur. Alman nüfusu büyük oranda homojendir; 2002 rakamlarıyla 7.3 milyon yabancı Almanya'da yaşamaktadır. Kabaca 55 milyon Alman Hristiyan'dır; bunların 28.2 milyonu Protestan, 27 milyonu Katolik'tir (Kramer, 2005: 145).

Almanya Avrupa'da kentleşme oranı en yüksek olan ülkedir. Nüfusun % 88'i kentlerde yaşarken, % 12'si kırsal alanda yaşamaktadır (BM, 2006: 4). Kentleşme oranının yüksek olmasına rağmen, nüfusu 1 milyonu aşan 3 tane büyük şehir bulunmaktadır: Berlin (3.442.675), Hamburg (1.774.224), München (1.330.440). Nüfusu 1 milyona yakın Köln büyük şehri bulunmaktadır; bununla birlikte nüfusu 700.000 – 100.000 arasında değişen 76 büyük şehir vardır. Şehirlerin nüfusundan anlaşıldığı üzere Almanya'da dengeli bir kentleşme vardır.

20. yüzyılda iki büyük savaştan yenilgiyle çıkan, önemli maliyetleri üstlenen; yıkım geçiren ülkeyi tekrar inşa eden; bölünmüş bir ülkenin yeniden birleşmesi maliyetlerini üstlenen Alman ekonomisi dünyanın dördüncü büyük ekonomisidir. Parlak ve Caner'e (2005: 149) göre, Alman ekonomisi AB'nin en temel ve itici gücüdür. Alman ekonomisi kalkınmayı "Sosyal Piyasa Ekonomisi" ile sağlamıştır ve sürdürmektedir. Almanya gelişmiş bir alt yapı ve nitelikli insan sermayesine sahiptir. Sendikalar ve işveren kesimi arasında uzlaşya dayalı bir sosyal beraberlik vardır. Son yıllarda gerçekleştirilen sosyal güvenlik sistemi reformu ve yapısal reformlar emek piyasasındaki yüksek maliyetleri düşürmeyi, işsizliği azaltmayı, ekonomik istikrarı sürdürmeyi ve sürdürülebilir kalkınmayı amaçlamaktadır (BM, 2006: 3).

3.2.MODERN ALMAN DEVLETİNİN GELİŞİMİ VE YÖNETSEL FEDERALİZM

Alman devlet geleneği önemli bir tarihsel sosyolojik birikime sahiptir. Bu birikimi yorumlayabilmek için, kısaca modern Alman devletinin tarih sahnesinde gelişimini ve biçimlenişini görmek gerekmektedir. Yine, Almanya'da federal sistemin gelişiminde Kutsal Roma İmparatorluğu geçmişinin etkisi vardır. Almanya'da 1815 yılı sonrası Alman Konfederasyonu, 1871 yılı sonrası Bismark İmparatorluğu, 1919 yılından 1933 yılına kadar

süren Weimar Cumhuriyeti, 1933 yılından 1945 yılına kadar süren III. İmparatorluk geçmişini düşünülerek federal sistem değerlendirilmelidir. Ayrıca, 1949 yılı sonrasında İşgalci Devletler (ABD, İngiltere, Fransa) Almanya’da federalizmin yeniden güçlendirilmesinde önemli bir faktör olmuşlardır (Gunlicks, 2003: 4).

3.2.1.Almanya’da Modern Devletin İnşası

Kutsal Roma İmparatorluğu bir devletten ziyade konfederasyon benzeri bir yapıya sahipti. Bu yapı 30 Yıl Savaşları (1618-1648) ile zayıflamıştır. 1648 yılında imzalanan Westphalia Barışı ile büyük bir istikrar için umutlar başlamıştır. Barış modern devlet tanımını ve olgusunu tanıtmıştır. Farklı bölgelerde millet unsurları gelişmeye başlamıştır (Bavyeralılar, Württembergiler, Hannoverliler, Saksonlar vb.) (Gunlicks, 2003: 7-8).

Napolyon’un 1806 yılındaki Jena Savaşı ile istikrar tekrar bozulmuştur. 1815 yılında Napolyon’un yenilgisi ile 39 devletten oluşan (Avusturya dahil) Alman Konfederasyonu Viyana Kongresi ile şekillendirilmiş, Kutsal Roma İmparatorluğu’nun yerini bir ölçüde almıştır. Çok zayıf bir konfederasyon olan bu devletin temel amacı iç düzeni ve dış güvenliği sağlamaktı. Bu Konfederasyon, 1834 yılındaki “Gümrük Birliği” (Avusturya hariç) ile tamamlanmıştır. Napolyon Dönemi’nde çalkantiya giren Almanya, 1848 Fransız Devrimi sonrasında Prusya egemenliğine girmiştir. 1866 yılındaki Avusturya-Prusya Savaşı ile Konfederasyon işlevsiz kalmıştır. 1870 yılında Fransa-Prusya Savaşı’nı takiben, Kuzey Alman Federasyonu’ndaki devletler ve dört bağımsız Güney Alman Devleti birleşerek tarihteki ilk birleşik Alman Devleti’ni kurmuşlardır (Gunlicks, 2003: 8). Zaferden sonra Büyük Friedrich İkinci Büyük Alman İmparatorluğu (II. Reich)’nin doğuşunu 18 Ocak 1871 tarihinde Versailles Sarayı’nda ilan etmiştir. Birlik içerisinde bugünkü Land yönetimlerinin ilk sınırları belirmeye başlamış, Prusya Krallığı ile Alman İmparatorluğu (Kaiser) birleştirilerek “çift meclisli federal bir meşruti cumhuriyet yönetimi”ne geçilmiştir. Ulaşılan durum Almanya’nın üniter devlet olmasına yaklaştığı en olumlu durumdur; fakat deneyim 47 yıllık bir zaman diliminden sonra I. Dünya Savaşı’nda son bulmuştur (Timmins, 2000: 75).

I. Dünya Savaşı sonrasında, Haziran 1919 tarihinde Versailles Antlaşması ile Alman İmparatorluğu yıkılmıştır. Bu antlaşmadan önce Kasım 1918 tarihinde Berlin’de devrim olmuş ve ilk demokratik Alman Hükümeti 13 Şubat 1919 tarihinde Weimar’da kurulmuştur. Weimar Cumhuriyeti, Adolf Hitler (III. Reich Dönemi)’in Ocak 1933 tarihinde Şansölye olarak atanmasına kadar hayatta kalmıştır. Hitler ülkeyi II. Dünya Savaşı’na sokmuştur ve savaş sonrasındaki yenilgi ile Almanya ikiye bölünmüştür. Batı’da 23 Mayıs 1949 tarihinde Bonn

başkent olmak üzere “Federal Almanya Cumhuriyeti” (ABD, İngiltere ve Fransa kontrolünde) kurulmuş; Doğu’da ise Doğu Berlin başkent olmak üzere 11 Ekim 1949 tarihinde “Demokratik Almanya Cumhuriyeti” (Sovyetler Birliği kontrolünde) kurulmuştur (Timmins, 2000: 75-76).

9 Kasım 1989 tarihinde Berlin Duvarı yıkılmış ve Doğu Almanya’nın yıkılışı ilan edilmiştir. 3 Ekim 1990 tarihinde Şansölye Helmut Kohl siyasal açıdan birleşme sürecini tamamlamış ve 1999 yılında Almanya’nın başkenti tekrar Berlin olmuştur (Timmins, 2000: 76). Şimdi FAC 60 yıllık demokrasi tecrübesiyle 21. yüzyılda siyasal kurumları ve işleyişi ile önemli bir sınav vermiştir. Modern Alman devleti geçmişten getirdiği mirası sürdürmektedir. 1945 yılından sonra başarılı bir liberal demokrasi kurulmuş; 1990 yılındaki birleşmenin maliyeti hafifletilmiş; siyasal istikrarı sürdürmek, katılımı arttırmak ve ekonomik zenginliği sürdürmek için yapılan reformlar sürmektedir.

İlkesel olarak yönetsel sorunlar küreselleşmiş olsa da, gelişmiş ülke yönetsel yapılarının ve uygulamalarının gelişmekte olan ülkelere aktarılması sürse de ve ulus-aşırı yönetsel yapılar içerisinde ulus devlet kamu yönetimleri bazı görev alanlarını boşaltmış olsalar da kamu yönetimi bir ulus devlet konusu ve bileşeni olarak yaşamını sürdürmektedir. Bugünkü kamusal yaşamda siyasal örgütlerin belirli bir etnik tanım ve kültürel ilişkiler çerçevesinde belirli bir toprak sınırları içerisindeki çağrışımı ve algılanması devam etmektedir. Belirtilen özellikler kamu yönetimlerinin ulusal özelliklerinin varlığının sürekliliğini göstermektedir (König, 2001: 13).

Tezin bu bölümünde yukarıda çizilen çerçeveden hareketle kamu yönetimlerinin içinde var oldukları siyasal örgütlenmenin özelliklerini taşıdığı gerçeği göz önünde tutularak, Almanya kamu yönetimi sisteminin faaliyet gösterdiği geleneksel ortam ayrıntılı bir şekilde reform süreci ve yerel yönetimler konusuna ağırlık verilerek incelenmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte, yine yukarıda çizilen çerçeveden hareketle, hem ülkeler arasındaki etkileşimin yoğunlaştığı küreselleşme sürecinin etkisiyle hem de başarılı ülke kamu yönetimi uygulamalarının cazibe yarattığı bir ortamda, kamu yönetiminin bir bağımlı değişken olduğu düşünülecek olunursa yapılan incelemede benzer kamu yönetimi gelişmeleri (reform süreci) aktarılmaya çalışılmıştır. Çalışmanın ileriki bölümlerinde görüleceği üzere, Almanya kamu yönetimi örneğinde de küresel anlamda kamu yönetimi disiplini içerisinde gözlenen paradigma kaymalarının etkisi büyüktür. Kamu yönetimi paradigma değişiminin etkileri ise ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bunun en önemli sebebi, yine yukarıda vurgulandığı üzere, oluşa gelmiş yönetsel gelenektir.

3.2.2.Alman Devlet Geleneği ve Kamu Yönetimi Anlayışı Hakkındaki Teorik Arka Plan

Kamu yönetimi bir bilimsel araştırma alanı olarak, bir örgüt ve süreçler işleyişinin tanımlanması olarak ve bir meslek alanı olarak sürekli bir gelişim-dönüşüm-değişim geçirmektedir. Bunun en önemli sebebi şüphesiz sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel yapılardaki değişiklikler olduğu gibi günümüzde bu etkenler arasına teknoloji de eklenmiştir. Tanımın bu çerçevede yapılması örgüt yapısının ve örgüte yaklaşımların diğer etkenlere bağlı bir değişken olduğunu göstermektedir. Kamu yönetimi de genel örgüt yapıları gibi bu etkenlerin biçimlendirmesiyle bahsedilen dönüşümleri dönem dönem geçirmektedir. Ancak, kamu yönetimini genel olarak örgütten ayıran en önemli özelliği, özellikle modern devlet örgütlenmesiyle birlikte kamunun ekonomi ve sosyal hayat üzerindeki belirleyiciliğinin artmasıyla hem bağımsız hem de bağımlı değişken özelliği gösterebilmesidir.

Bununla birlikte modern ulus devlet oluşumuyla ayrıntılı inceleme konusu olan kamu yönetimlerinin yapılanması, işleyişi vb. özellikleri ortak özellikler gösterebildiği gibi üzerinde oturdukları sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal özellikleri beraberlerinde taşırlar. Bu nedenle ulus devletlerin kamu yönetimi yapıları bölgelere ve özellikle coğrafi yakınlığa göre benzerlik gösterebilirler de asıl belirleyici olan oluşa gelmiş tarihsel, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel özelliklerin belirleyiciliğidir (bakınız: Moore, 2003; Pierson, 2000). Bu nedenle yaklaşık çeyrek yüzyıldır etkili olan küreselleşme sürecindeki benzeşme olgusuna rağmen, belirli tarihsel kökleri olan, siyasal, sosyal ve kültürel özelliklerini muhavaza eden ulus devlet kamu yönetimleri farklılıklarını sürdürmektedirler. Genel olarak modern devlet yapısı içinde parlamentonun siyasal yapısı, siyasal yürütme, kamu yönetimi (idare), hukuk mahkemeleri ve yerel yönetimler temel parçalar olmayı sürdürmektedirler (Dyson, 1980: viii). Modern devletin³⁵ geliştiği Batı Avrupa’da yapısal farklılıklar önemli bir şekilde devam etmektedir. Böylece devlet örgütlenmesi ve dolayısıyla kamu yönetimi açık sınırlar içinde tamamen tanımlanabilecek bir olgu değildir (Dyson, 1980: 2). Belirtilen durum bile tek başına farklı yapıları, bu yapıların geçtiği süreçleri ve reform dalgaları karşısında geliştirdiği refleksleri incelemeyi gerektirmektedir (Henry, 2004: 30).

Bu genel kavrayış ile Alman kamu yönetimi geleneğine bakıldığında; 18. yüzyılda Alman kamu yönetimini biçimlendiren en önemli faktör siyasal rejimin erken modernizasyonudur. Almanya’da “anayasal monarşi” kurulmadan önce “hukukun üstünlüğü ” yönetimin temel

³⁵ Pierson (2000:23-24), Weber’den yola çıkarak modern devletin özelliklerini sıralıyor: “1. Şiddet araçlarının kullanımının tekeli ve denetimi; 2. Toprak; 3. Egemenlik; 4. Anayasallık; 5. Kişisel olmayan iktidar; 6. Kamu bürokrasisi; 7. Yetki/meşruiyet; 8. Yurttaşlık; 9. Vergilendirme”.

belirleyici ilkesi olmuştur. Devletin işleyişini tartışan, inceleyen; yönetenlere yönetimin yönü hakkında fikir veren ve kamu bürokrasisinde hizmet verenlerin hizmet sunma biçimini ve bakış açısını belirleyen “yönetim bilimi” bu dönemden başlayarak “hukuk nosyonu” tarafından biçimlendirilmiştir (Seibel, 1996: 74).

Özellikle, kamu yönetimi disiplininin köklerinin tartışıldığı çalışmalarda, Prusya yönetim geleneği içerisinde oluşan “Kameral Bilim” kamu yönetimi birikiminin temelleri arasında sayılır (Ergun, 2004: 8; Eryılmaz, 2004: 11; Leblebici, 2004: 7-8). Kamu yönetiminin beslendiği temellerden biri olan “Kameral Bilim”in Almanya kamu yönetimi üzerindeki etkisi kaçınılmazdır.

Kıta Avrupası geleneği içerisindeki Almanya’da 19. yüzyılın başlarında Johann Gottlieb Fichte’nin “halk devleti” (*Volkstaat*) tanımında, ulus, sosyal düzen anlamındaki devletin önündedir. Marksist teorisyenler ise “burjuva devlet” tanımıyla, devleti toplum içindeki güçlü sınıfın iktidar aracı olarak tanımlamışlardır. Fransız yapısalcı Marksist Poulantzas “kapitalist devlet” tanımıyla ekonomik yapı karşısında devlete göreceli özerklik vererek, devletin farklı sosyal güçler arasında denge sağlayan bir sosyal formasyon olduğunu belirtmiştir. Alman muhazakar teorisyen Helmut Schelsky ise, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, “teknik devletin” gelişimine vurgu yaparak karar verme sürecinde bilimsel yöntem ile performans ve işlevsel etkililiğin öne geçtiğini göstermiştir (Dyson, 1980: 10). Bu nokta, Alman kamu yönetimi disiplinin “idare hukuku” etkisinden çıkarak “sosyal bilimlere dayalı yönetim bilimi”ne geçişinin ikinci başlangıcıdır (bakınız: Seibel, 1996: 75).

Yine neo-Kantçılığın rasyonalizminin Kıta Avrupası felsefesinde, hukuk teorisinde ve sosyal bilimlerinde güçlü bir etkiye sahip olması önemli bir yorumlamaya imkan tanımaktadır. Rasyonel mantığın devlet düşüncesine etkisi hem “kültür devleti” (*Kulturstaat*) hem de hukuk devleti (*Rechtsstaat*) düşüncelerinin mutlak, aşkın ve etik değerlerinde kendini göstermektedir. *Rechtsstaat*’ın biçimsel kavramlaştırılması ise mantıksal nesnelciliğin kurumsallaşmasıdır. Çünkü hukukun üstünlüğü deneyimlere dayalı bilimsel ve geçerli bilgiye dayanmaktadır (Dyson, 1980: 11). Alman devlet ve yerel yönetim geleneğinin teorsiyeni olan Lorenz von Stein’in fikirleri bu ortamda gelişmiştir. Stein’in, idealizm ile ekonomik materyalizmin entelektüel sisteme getirilmeye çalışıldığı ortamda, sınıf mücadelesine ve kişisel gelişim rekabetine dayalı toplum sorununa getirdiği çözüm halkın birlikteliğini sağlayan devlet düşüncesi olmuştur. Stein’in gerek yerel yönetimler gerekse de genel kamu yönetimi için getirdiği reform düzenlemelerinin genel amacı ekonomik liberalizmi kurumları ile oturtmaktır (Mengi, 2003: 119).

Stein, dönemindeki mutlakiyetçi devletin aşırı merkeziyetçi yapısının maliyetli bir hizmet sunma biçimi olduğunu düşünüyordu. Mutlakiyetçi sistemi Prusya'nın devamı için sürdürülemez görüyor ve yerel yönetimlerden başlayarak siyasal sisteminin “yurttaşlara” açık ve katılımcı olması gerektiğini savunuyordu. Önerdiği reformlara bakıldığında, İngiliz tipi burjuva demokrasisine (bakınız: Moore, 2003) dayalı modern devletin gelişimi için var olan engellerin ortadan kaldırılmasını hedeflediği görülür:

“Köylülerin özgürleştirilmesi ve angaryanın kaldırılması; meslek ve çalışma özgürlüğünün getirilmesi; bakanlıkların uzmanlık ilkesine göre yeniden düzenlenmesi; yüksek bilimsel öğretimin geliştirilmesi ve özendirilmesi; adalet alanında mahkemelerin ve hukukun birliğini sağlamak; genel askerlik yükümlülüğü ve yurttaşlara subay olma yolunun açılması; kent yönetimlerinin katılıma dayalı yapılandırılması vb. sosyal, siyasal ve mali reformlar” (bakınız: Mengi, 2003: 121-124).

19. yüzyıl Alman devleti ve kamu yönetimi geleneğine bakıldığında Weber'in düşünceleri yardımcı olmaktadır. Max Weber'e göre “devlet kavramı sadece sosyal aktörler tarafından anlaşılan kesin anlamların temsilidir ve bu anlamlar değiştikçe devlet de değişir”. Weber, devleti bir “makina tanrı” (*deus ex machina*) olarak somutlaştırarak, ona gizemli güçler ve nitelikler atfederek devleti ilahlaştırmıştır (Dyson, 1980: 12). Weber'in okumalarını yaptığı, siyasal-yönetimsel sistemi yorumladığı ekonomik, sosyal ve kültürel ortam çok önemlidir. Weber'in sosyolojik tahlillerinin gösterdiği en önemli olgu Alman kapitalizminin gecikmesi ve modern demokratik devlet unsurlarının aksamasıdır (Giddens, 2001: 37-38). Weber'e göre Batı'da sanayi kapitalizminin yükselişini kolaylaştıran çok önemli bir etken “uzman memur sınıfına sahip rasyonel devlet”tir (Giddens, 2001: 45). Modern devletin ve onun kamu yönetiminin tanımlanmasına önemli bir açılım sağlayan “yasal-ussal otorite” ve “bürokrasi” Almanya geleneğinde Weber tarafından daha erken zamanlarda tanımlanmıştır (Gregory, 2007: 221-231).

Otto von Gierke'e göre, “devlet ampirik bir gerçeklik olarak bir organizmadır”; Tönnies'e göre ise, “devlet suni kültürel bir birimdir, simgesel manevi bir kişiliktir ve onun adıyla gerçek kişiler eylemde bulunurlar” (aktaran: Dyson, 1980: 13). Devam eden şekilde devlet tanımlamasında Kıta Avrupası'nda birbirine zıt ve uyuşmayan düşünceler vardır. Burada anlatılmaya çalışılan devlet kavramı Kıta Avrupası düşüncesine nüfuz etmiştir. Devlet düşüncesinin önemi Kıta Avrupası'nın tarihsel ve entellektüel gelenekleri çerçevesinde akademisyenlerin, yöneticilerin, siyaseçilerin vb. kesimlerin entegre olduğu kurumlara ve eylemlere rasyonalite sağlayarak güçlenmiştir. Bu nedenle devlet teorileri kesimlerin kişisel profesyonel çıkarlarını yansıtmaktadır: “...kültürel devlet (*Kulturstaat*) düşünürlerin, hukuk

devleti (*Rechtsstaat*) hukukçuların, bürokratik devlet (*Beamtenstaat*) memurların, parti devleti (*Parteienstaat*) ise parti üyelerinin çıkarlarını yansıtmaktadır” (Dyson, 1980: 16-17).

Özetle, Kıta Avrupası devlet geleneğinde yönetim anlayışı temelde “hukuk anlayışı”na dayanır. Devlet geleneği değerlere dayalı bir düzen düşüncesidir, toplumdaki hiyerarşik ve normatif aracın önemini vurgular. Özel standartlara dayalı bir düşünce veya deneyim değil, kamu ilkelerinin ortak kümesidir. Dyson’a (1980: 18-19) göre, devlet düşüncesi karmaşık ve değişken bir gelenektir. Devlet hakkındaki değişen düşünceler ve süren tartışmalar siyaset pratiğinin değişimini yansıtmaktadır ve düşünme yollarını ve siyaset içerisindeki eylemleri biçimlendirmektedir. Almanya klasik bir anayasal devlet değildir. Alman devletinin kimliği ve istikrarı idareye ve onun temel örgütleyici ilkesi olan “idare hukuku”na dayanır (Seibel, 1996: 74).

Yönetim biliminin (*Verwaltungswissenschaft*) idare hukukundan farkı “personel, maliye ve örgütlenme” konularına yaklaşımında ortaya çıkar. Yönetim bilimi bir anlamda reform bilimi olarak görülmüştür. Kamu yönetiminin örgütlenmesinden personelin eğitimine kadar yönetim bilimi idare hukukunun yerini alması için geliştirilmiştir (Seibel, 1996: 75). İngiltere ve ABD’de “işletme çalışmaları” ile içiçe geçmiş bir anlayıştan farklı, hukuktan beslenen bir yönetim bilimi problematiği oluşagelmıştır. Yönetim bilimlerinin içerisinde “idare hukuku, politika, tarih, sosyoloji ve işletme bilimi” vardır. 20. yüzyılın başında Alman ve Fransız idare hukuku, Otto Mayer ve Lafferriere ve Jeze’nin çalışmaları ile geliştirilerek, maliye ve siyaset bilimi ile ilişkilendirilmiştir (Seibel, 1996: 77).

1945 yılından sonra Fransa ve büyük ölçüde Almanya entellektüel kendine güveni ve yeterliliği kaybetmiş; tarihsel arka plana ilişkin bir hoşnutsuzluk gelişmiş ve Amerikan davranışçılığı geleneksel entellektüel alanlarda uygulanmaya başlamıştır (Dyson, 1980: 182-183).

Savaş sonrasında (1960’lı ve 1970’li yıllar) özellikle *Rechtsstaat* siyasal maliyetine yönelik eleştiriler artmıştır. İdare hukuku ağırlıklı yaklaşımın çok sıkı ve katı olmasına işaret edilerek, onun sosyal ve siyasal çevredeki değişimlere cevap veremediği vurgulanmıştır. 1970’li yıllarda Almanya’da yeni yönetim bilimi (*Neo-Verwaltungswissenschaft*) tepkilerin ürünü olarak gelişmiştir. Özelleştirme, deregülasyon ve bürokrasinin azaltılması 1980’li yılların Almanya’sında yönetim biliminin en önemli konuları olmuştur. Özellikle idare hukukunun karmaşıklığının azaltılması amacı vardır (Seibel, 1996: 76-78). Weber’in yaşadığı toplumda gördüğü olguyu analiz ettiği bürokrasi tanımı, özellikle 1980’li yıllarda neo-liberal ya da Yeni Sağ düşünce tarafından “kronik biçimde verimsiz olduğu” gerekçesiyle eleştirilmiş ve piyasa düzeni savunulmuştur (Pierson, 2000: 44).

1990'lı yıllarda yaşanan birleşme sürecinde “kamu personeli ve örgütlenmesi” konuları öne çıkmış; mali yönetim ve mevzuat ihmal edilmiştir. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, yönetim düzeyleri arasında mali kaynakların yeniden bölüşümü Alman siyasetinin temel konuları arasına girmiştir. Özetle, yönetim bilimi (*Verwaltungswissenschaft*) öğretisi Lorenz Vom Stein'in döneminden (19. yüzyılın ortası) beri Alman kamu yönetimi sistemine girmiştir. Fakat, bu hareket 1960'lı yılların sonu ve 1970'li yılların başından itibaren daha etkili olmaya başlamıştır ve Yeni Yönetim Bilimi (*Neo-Verwaltungswissenschaft*) olarak yenilenmiştir. Seibel'e (1996: 79) göre, yeni yönetim disiplinin teorik ve metodolojik entegrasi zayıf olmuştur; fakat kimliği evrim geçirmiş ve reforma odaklanmıştır. 1990'lı yıllarda yaşanan birleşme ve reform süreçleri yeni yönetim bilimi hareketi için önemlidir.

3.2.3.Federal Almanya Cumhuriyeti'nin Kurulması

Almanya'da federal bir devlet sisteminin gelişimi, 19. yüzyılın başından beri gelişen bölgesel birlikler, konfederal yapılar ve İmparatorluk sistemi içerisinde oluşa gelmiştir. Tezin Alman kentleri ile ilgili bölümünde Weimar Cumhuriyeti'ne kadar olan süreç anlatıldığı için, burada Wimar Cumhuriyeti'nden bugüne Alman federalizminin nasıl şekillendiği aktarılmıştır.

Alman topraklarındaki 300 yıllık modern devlet geleneği göz önüne alındığında, bu devletin Alman bürokrasisinin bir ürünü olduğu söylenebilir (König, 2001: 13). Yapılan bu gözlem Alman toplumu içerisindeki kamu yönetimi geleneğinin durumunu açıklamaktadır. İlk bakışta hemen görülen, Alman kamu yönetiminin yapılanmasına ve işleyişine temel olan “federalizm” ve “yerel-kendi kendini yönetme” ilkeleri yeni gelişmeler değildir. Her iki ilke de adem-i merkeziyetçi siyasal kültür içerisinde derin köklere sahiptir. Bununla bağlantılı olarak, çeşitli zamanlarda çeşitli coğrafi alanlarda modern devlet yapılanmaları oluşmuştur: Prusya, Saksonya, Bavyera, vb. (König, 2001: 14). Ayrıca bugün dahi Alman yönetim sistemi içerisindeki etkileri görülen, çeşitli yerel yönetim modelleri bu geleneklerin karakteristikleridir. Fakat şu da bir gerçektir ki, her dönemde dağılmış Alman devletleri ve idari yapılanmaları, yakın dönemde birleşme sürecinde de görüldüğü gibi, bir şemsiye altında birleşme eğiliminde olmuştur. Bu şemsiye dönemsel siyasal ve sosyal gerçeklikler çerçevesinde “*Reich*” (İmparatorluk) ve Federasyon olarak siyasal yönetsel sahnede yerini almıştır. Tanımlanan iki tarihsel biçimdir: İkili Ortaklı Devlet (*Dualistic Corporative State*) ve Mutlakiyet (*Absolutism*)'dir. Şu anda birinci biçim hakim olsa da, ikincisi onun üzerine birçok karakteristik parçalar koymuştur (Ellwein, 2001:33).

Weimar Anayasası'na göre, parlamenter demokrasi öngörülmüş; Şansölye ve Hükümet *Reichstag* (Temsilciler Meclisi) tarafından seçilmiş; devletin başı ise halk tarafından seçilen Başkan olmuştur. Yeni Cumhuriyet de bir federasyondur; *Reichsrat* (Senato) *Bundesrat*'ın yerini almıştır. Ancak, yasama sürecinde *Reichstag* belirleyici olmuştur. İlk defa Land (*Länder*) adlandırması eyaletler için kullanılmış ve sayıları 25'ten 17'ye indirilmiştir: "Prusya, Bavaria, Saxony, Württemberg, Baden, Thuringia, Hesse, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Lippe, Mecklenburg-Strelitz, Schaumburg-Lippe, Bremen, Hamburg, Lübeck" (Gunlicks, 2003: 29-31).

Anayasada *Reichstag* temel organdır; dolaylı seçimle oluşur ve çok partili sisteme dayanmıştır. *Reichsrat* ise Land yönetimlerini temsil ederdi. Şansölye, halkın seçtiği Başkan tarafından atanır ve görevden alınabilirdi. Şansölye ve Hükümet *Reichstag*'ın çoğunluk desteğine ihtiyaç duymaktadır. Bu sistemde devlet başkanı aşırı güçlü pozisyonadadır ve sonunda Adolf Hitler bu gücü çok tehlikeli süreçler için kullanmıştır. Ocak 1933 tarihinde Nasyonal Sosyalist Parti iktidara geldikten sonra, 1934 yılında Land yönetimlerinin özerklikleri kaldırılmış ve Reich'in yönetsel uzantısı statüsüne indirgenmişlerdir. *Reichsrat* Şubat 1934 tarihinde kaldırılmış, Land parlamentoları dağıtılmış ve Land hükümetleri Reich tarafından atanmaya başlanmıştır. Bazı Land yönetimleri kaldırılmış veya birleştirilmişlerdir. Nazi iktidarı döneminde "yerel özerklik" kaldırılmış, demokratik işleyiş askıya alınmış, Parti-Devlet bütünleşmesi sağlanarak Adolf Hitler diktatörlüğü yaşanmıştır (Gunlicks, 2003: 32).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, 1945 yılında III. Reich yıkılmış ve önemli değişiklikler olmuştur. Almanya dört işgal bölgesine ayrılmış ve her bölgeye üst düzey yetkili bir general atanmıştır. Almanya toprakları ABD, İngiltere, Fransa ve Sovyetler Birliği arasında bölgelere ayrılmıştır. Berlin dört ülke tarafından işgal edilmiş, meclis kurulmuş ancak müttefik devletler arasındaki gerilimler ortak hareketi engellemiştir. ABD başından beri federal yapıyı savunmuştur ve kendi işgal bölgesindeki eyaletlerde (Bayern, Württemberg-Baden, Bremen) parlamenter sistemleri kurmuştur. Fransa da aynı süreci izleyerek kontrolü altındaki eyaletlerde (Hesse, Saarland) anayasal parlamenter sisteme uygun olarak kurmuştur. İngiltere'nin kontrol ettiği geniş coğrafyada da, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg, eyalet yönetimleri anayasal parlamenter sisteme göre kurulmuştur. Sovyetler Birliği kontrolü altındaki topraklarda ise, Thüringen, Sachsen, Mecklenburg, Sachsen-Anhalt ve Brandenburg eyaletleri muhalif partiler sindirilerek kurulmuştur. Berlin, 1944 Yalta Konferansı'nda 3 işgal bölgesine ayrılmış ve ortak idaresi öngörülmüştür. 1948 yılında ise şehir yönetimi tam olarak ikiye bölünmüştür (Gunlicks, 2003: 32-38).

Batı Alman Anayasası'na cevaben Doğu Alman Anayasası Ekim 1949 tarihinde uygulamaya girmiştir. Doğu Almanya'da uygulamada Land yönetimleri merkezi yönetimin uzantılarına dönüşmüş ve etkisiz kalmışlardır. Tüm Land yönetimleri üçe bölünerek başkent Berlin'e bağlanmıştır (Gunlicks, 2003: 39). Batı Almanya'da ise 10 Ağustos 1948 tarihinde Land yönetimleri temsilcileri "Kurucu Meclis" olarak toplanarak "Temel Kanunu" (Anayasa) 23 Mayıs 1949 tarihinde kabul etmişlerdir. Federal Cumhuriyet kurulduğunda Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, NRW İngiliz bölgesinde; Bremen, Hesse, Bayern, Baden-Württemberg Amerikan bölgesinde; Rheinland-Pfalz, Saarland ve Baden-Württemberg'in bazı bölgeleri Fransız bölgesindeydi (Gunlicks, 2003: 40-41).

Almanya'nın ikiye bölünmesi üzerinden geçen 40 yıl sonra hem duygusal hem de siyasal ve ekonomik nedenlerle Batı ve Doğu almanya'nın birleşmesi yönünde çalışmalar başlamıştır. Doğu Almanya'daki beş eyalet yönetimi restore edilmiş, Berlin birleştirilmiş ve Doğu'daki eyalet yönetimleri FAC çatısı altına girmişlerdir. Eyalet yönetimleri arasında, zenginden fakire doğru, mali aktarım ve dengeleme politikaları uygulamaya konularak birleşme süreci sonrası yönetsel yapılar uyumlaştırılmaya çalışılmıştır (Gunlicks, 2003: 41-44).

Sonuçta Alman tarihinde modern devletin gelişimi ulusal ve üniter bir devlet şeklinde olmamıştır. Alman devlet geleneği Kutsal Roma İmparatorluğu'ndan (I. Reich) beri "küçük devletlerin oluşturduğu bir lig" şeklinde, dönemlere göre tanımlaması değişen, bağları zayıf olan bir devlet geleneği ve onun ortaya koyduğu kurumlardır. Bugün FAC'de 16 eyalet yönetimi vardır. Bunlardan sadece 5 tanesi 1933 yılında Land statüsüne sahipti ve içlerinden 2'si şehir-devletti. Yani, 10 Land II. Dünya Savaşı sonrasındaki işgal sürecinde biçimlenmiştir. Bugün Land sayısının azaltılması tartışması vardır; fakat bu değişikliklerin olması zordur. Barış zamanında sınır değişiklikleri istisnai olmuştur. Almanya'daki mali federalizm ve Avrupa Birliği entegrasyon süreci değişimlere etkide bulunabilecek dinamiklerdir. Batı ve Doğu Almanya arasında hala siyasal-ekonomik boşluk vardır (Gunlicks, 2003: 44-46).

3.2.4.Almanya'da Yönetim Sisteminin Bugünkü Görünümü

FAC, anayasal olarak (Art.20/1) demokratik, federal, sosyal bir hukuk devletir (Pötsch, 2004: 7-12). "Kuvvetler ayrılığı ilkesi" yürütme gücünü devletin bu konuya özgü organlarına bırakmıştır ve kanunla sınırlandırmıştır (20. md.). Hükümeti denetlemek ve yönlendirmek amacıyla siyasi kararları almak da seçilmiş meclise bırakılmıştır. Hukukun üstünlüğü ve yasama hakkının korunması "yönetimin hukukiliği" ilkesi ile anayasal güvence altına alınmıştır (Badura, 2001: 50).

Yönetmel otoritenin FAC'deki iç örgütlenmesi "hiyerarşik pramit yapısı"na uymaktadır. Bu durum sadece örgütler arasındaki iletişimin devamlılığına dayanmamaktadır; tüm kamu örgütlerinde, bakanlıklardan yerel yönetimlere kadar bu ilkeye uyulmaktadır (König, 2001:21). Alman yönetim sisteminin iç yapısında "hiyerarşik" yapılardan "takım çalışması"na kadar birçok biçim görülebilir (Müller, 2001: 158).

FAC'de, siyasal farklılaşma sadece siyasal gücün yatay olarak değil (yasama, yürütme, yargı), dikey olarak bölündüğünü göstermektedir. Anayasa'ya göre, *Länder* (Eyaletler) ve yerel yönetimler siyasal sistemde otonom yönetsel düzeylerdir. Federalizm³⁶ ve yerel kendi kendini yönetme ilkeleri tüm modern yönetim sistemlerinin ortak özellikleri değildir. Kıta Avrupası'nda bazı yönetimler merkeziyetçi geleneklere (Fransa), bazıları siyasi adem-i merkeziyetçi geleneklere (Almanya, Avusturya, İsviçre) sahiptir (Keleş, 2006: 89). Ancak, son yıllarda Fransa, Belçika, İtalya, İspanya vb. ülkelerde insan kaynakları, sosyal, ekonomik ve siyasal alanlarında yaşanan sorunlardan dolayı adem-i merkeziyetçi eğilimler görülmektedir (Wollman ve Bouckaert, 2006: 12). Ayrıca Almanya'yı ilgilendiren diğer bir etken AB sürecidir. Avrupa Birliği de kendi üyelerinin alansal iç örgütlenmeleri konusunda çok uzun süre kayıtsız kalamamıştır (König, 2001: 19; Wagener ve Blümel, 2001: 94). Artık sadece iç etkenler ve taşınan yönetsel gelenek değil, ulus-aşırı etkenler de yönetsel yapının biçimlenmesi ve işleyişinde etkilidir.

Almanya anayasasına göre, iç yönetim yapılanması beş düzeyden oluşur: Federasyon, eyaletler (*Länder*), bölge müfettişlikleri (*Regierungsbezirke*), ilçe yönetimleri (*Kreise*) ve belediyeler. Eyaletlerin yapısı farklılık göstermektedir, bazı bölgelerde yerel yönetimler/belediyeler ve eyalet ortak olarak otorite gösterirler. Şehir-Devlet olarak da adlandırabilecek bu idari birimden üç tane vardır: Berlin, Bremen ve Hamburg. Eyaletten sonra sıralanan idari birimlerin ilişkisi Federal Yönetim ile doğrudan bağlantılı değildir. Bunların ilişkisi eyaletler aracılığıyla sağlanır. Diğer önemli nokta, Federal yönetimin geniş-yönetsel hiyerarşik uzantıları (taşra örgütü) yoktur. Federal düzenlemeler geniş ölçüde *Länder*'lar tarafından yürütülür. Federal yönetimin alt düzey örgütlenmesi sadece dış ilişkiler, federal gelir idaresi ve federal sınır güvenliği gibi alanlardadır (König, 2001: 20; Wagener ve Blümel, 2001: 93). Bazı konularda federal yönetim ve eyaletlerin ortak sorumlulukları vardır: Üniversitelerin kurulması, kıyı koruması, bölgesel kalkınma, vb. (Gunlicks, 1988: 148-149).

³⁶ Alman federalizmi, ABD sistemine göre, daha kategorik ve eyaletleri daha çok güvenceye alan bir sistemdir. Avrupa'daki federal devletler sadece alt yönetimlere özerklik tanımamakta, aynı zamanda yükümlülükler de vermektedir. Halberstam ve Hills'e (2001: 173) göre, Avrupa'daki ve özellikle Almanya'daki federalizm örneği yönetim düzeyleri arasında "dikey rekabete" izin vermediği için etkinlik sorunu yaşamaktadır.

Bu farklılaşmaya rağmen “idarenin bütünlüğü” sağlanmaktadır. Eyalet sınırları içerisinde yer alan ve eyaletin uzantısı olan bölge müffettişlikleri (*Regierungsbezirk*) ve ilçe yönetimleri (*Kreis*) aracılığıyla yerel yönetimler üzerinde denetim sağlanmaktadır. Fakat bu birimler kullanışlı olmadıkları ve yerel yönetimlerin kendi kendilerini yönetme ilkelerini zedelediği gerekçeleriyle eleştirilmektedir (König, 2001: 20).

3.2.5.Almanya Anayasası’na Göre Federal Yönetim ve Eyalet Yönetimleri (*Länder*)

FAC Anayasası, ilk olarak 11 eyalet tarafından 23 Mayıs 1949 tarihinde kabul edilmiştir. FAC Anayasası (*Grundgesetz*) FAC’nin yasal ve siyasal sistemlerinin temelini belirler. Anayasa’nın 29. maddesi federalizm ilkesini güvenceye alır (Gunlicks, 2003: 53-54). Kurucu babaların çoğunluğunun temel amacı, Batı tarzı demokratik federal devlet kurmaktır. Nazi döneminin insanlık dışı uygulamalarının yarattığı etki ile sürekli olarak “güçlü merkezi iktidarın” önlenmesi amacı anayasada vardır (Kramer, 2005:146).

3 Ekim 1990 tarihinde 5 Doğu Almanya eyaleti FAC Anayasası’nın 23. maddesine göre FAC’ye katılmıştır (Timmins, 2000: 78). 1990’da kabul edilen Anayasa’nın girişine göre bu Yasa: Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hesse, Lower Saxony, Mecklenburg-Western Pomerania, North Rhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig Holstein ve Thuringia’ya uygulanır (Pötzsch, 2004: 20-21).

Devlet otoritesi federal yönetim (*Bund*) ve eyalet yönetimleri (*Länder*) olarak ayrılmış, eyaletler kendi egemen devlet otoritesi ile birlikte Federasyon’un parçasıdır (Gunlicks, 1988: 148-149; Wagener ve Blümel, 2001: 94). Bund bir anlamda merkezi devlettir ve Land yönetimleri gibi federasyonun alt sistemidir. Land yönetimleri ve Bund eşit partnerlerdir; bu görüntüde Federal Cumhurbaşkanı ve Federal Anayasa Mahkemesi Federasyon’un organlarıdır, ancak Federal Hükümet (*Bundesregierung*) ve Bundestag merkezi devletin organlarıdır. Bunlar tamamen federasyonun organları olarak da kabul edilebilir (Gunlicks, 2003: 55).

Yürütme esas olarak eyaletleri ilgilendirmesine rağmen, en üst yasama otoritesi federal yönetime aittir (Benz ve Meincke, 2006: 61; Frank, 2001: 124). Federal yönetim ve AB düzenlemelerinin uygulanması eyaletler tarafından gerçekleştirilir; fakat Anayasa’da bazı istisnalar vardır (md. 83). Eyaletler federal yasama ve yönetime, AB konuları da dahil, “Bundesrat” (Pötzsch, 2004: 78-79; Wagener ve Blümel, 2001: 94) aracılığıyla etki de bulunabilir (md. 50 ve md. 23). Bundesrat üyeleri Land yönetimlerine sıkı sıkıya bağlıdır ve Land çıkarlarını savunurlar. Tabiki bu noktada Bundesrat’ın yasama fonksiyonu

sınırlandırılmıştır. Sadece Land yönetimlerini ilgilendiren yasa tasarılarını ve tekliflerini veto edebilir (Halberstam ve Hills, 2001: 175).

Anayasanın 70. maddesine göre, anayasanın yasama gücünü federasyona bırakmadığı alanlarda Land yönetimleri yasama hakkına sahiptir. Land yönetimlerine bırakılan alanlar genellikle yerel yönetimler, kültür, eğitim, kamu güvenliği, polis, sağlık vb. hizmetlerdir (Gunlicks, 2003: 56).

Genel anlatımdan anlaşıldığı üzere federal yönetim yasama alanındaki sorumlulukların çoğunu üstlenmişken; eyalet yönetimleri idare-yönetim alanında öncelikli sorumludur. Bu durum “yönetimsel federalizm” olarak adlandırılmaktadır. Kurulu düzende işbirliğine dayalı bir yapı vardır. Yani federal yönetim yasamada, eyalet yönetimleri yürütmede belirleyicidir. Ayrıca yerel yönetimlerin temel işlevleri güvenceye alınmıştır (md. 28/2) (Gunlicks, 2003: 60-62).

Kendi tüzel kişilikleri, bağımsız yasama organı ve yargı teşkilatı olan eyalet yönetimleri, Alman demokrasisinin “oydaşmacı” (uzlaşmaya dayalı) bir demokrasi olmasına; federalizminin de “işbirlikçi” bir yapıya oturmasına hizmet etmektedir (Parlak ve Caner, 2005: 153). Benz’e (1999: 56) göre, işbirliği federalizmi daha esnek, kurumsal adaptasyona ve siyasa değişimine açıktır. Alman federal devleti dinamik bir sistemdirki önemli sorunlu süreçleri aşmıştır. Birleşme sonrası oluşan Batı-Doğu asimetrik ortamında “yarışmacı federalizm” farklılığı artırır ve sınırları belirginleştirir. Bu nedenle işbirliği federalizmi korunmalıdır.

AB entegrasyon süreci önemli kurumsal değişiklikler getirerek birlikte karar verme kapasitesini genişletmiştir. Maastricht Antlaşması Land yönetimlerinin taleplerini formüle etmiş ve birçok kurumsal düzenleme yapılmıştır. Böylece Avrupa siyasaları Federal Yönetim ile Land yönetimleri arasında birlikte gerçekleştirilen görevler arasına girmiştir (Benz, 1999: 72-74).

3.2.5.1.Federal Yönetim

Federal Hükümet, Federal Şansölye ve Federal Bakanlıklar anayasal bağımsız birimlerdir; sorumlulukları ve yönetimsel yetkileri Anayasa’da tanımlanmıştır. Federal Şansölye, Federal Hükümet tarafından kabul edilen ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan kurallara göre siyasa belirler ve uygular (Badura, 2001: 49).

Federal yönetim sadece yürütme amaçlı değildir. Yasama organları (Bundestag ve Bundesrat) ve Federal Mahkemeler örgütsel olarak Federal Devlet’in içindedir. Bundestag (Ulusal Meclis) ve Bundesrat (Eyaletler Meclisi) federal düzeyde yasama işlevini ve federal hükümeti denetleme temel işlevlerini üstlenmişlerdir. Federal düzenlemelerin üst meclisten (Bundesrat) ve alt meclisten (Bundestag) geçmesi gerekir (Timmins, 2000: 79).

Bundesrat eyaletlerin çıkarlarını savunur; merkez, bölgesel ve yerel politikaların koordinasyonu böyle sağlanır. Aynı zamanda Land yönetimleri arasındaki ilişkiler de burada geliştirilir. Özellikle bazı önemli kamu hizmetlerinin (eğitim) sunumunda uyum sağlamak amacıyla yardımcı olur (Timmins, 2000: 79).

Federal düzeyde en önemli yargı organı Federal Anayasa Mahkemesi'dir. Federal Anayasa Mahkemesi birçok göreve sahiptir: "Anayasaya uygunluk denetimi, Federal Yönetim-Land Yönetimleri uyumu, federal kurumlararası uyum, parti denetimi vb." (bakınız: Eroğul, 2005: 228-232).

Federal yönetim birimlerini üst düzey ve alt düzey olarak iki ana sınıfa ayırabiliriz: Üst düzey Federal Yönetim birimleri öncelikle Cumhurbaşkanı (Bundespräsident) ve Federal Hükümet'in üyeleri oluşturur. Cumhurbaşkanı Alman devlet sistemi içerisinde sembolik bir makamdır; Cumhurbaşkanının yetkileri sınırlıdır ve siyasal-yönetimsel sistem içerisinde bir ağırlığı yoktur. Cumhurbaşkanı Bundestag üyeleri ve Land parlamentolarından seçilen eşit sayıdaki üyeler tarafından seçilir. Federal yönetimin asıl belirleyici makamı Federal Hükümet ve Şansölye'dir (md. 62) (Busse, 2001: 107).

Şansölye Federal Yönetim'de önemli rol oynar; Bundestag tarafından seçilir. Bir kere seçildiğinde yüksek iş güvencesine sahiptir; ancak yapıcı "güvensizlik oylaması" ve aday ile görevden düşürülebilir. Almanya'da federal seçimler istikrarlı bir şekilde 45-47 aylık bir dönemde yapılmak zorundadır. Federal Hükümet, Şansölye Ofisi ve 14 Bakanlıktan oluşur. Şansölye'nin önerisine göre Cumhurbaşkanı Federal bakanları atar veya görevden alır. Bakanların atanması için parlamento onayı gerekmez. Şansölye'ye lider rolü verilmiştir. Federal bakanların sayısına ve görevlerine karar verir; fakat Dışişleri, İçişleri, Maliye, Adalet ve Savunma bakanlıkları anayasalıdır ve kurulması zorunludur (Busse, 2001:108; Timmins, 2000: 81).

Anayasa federal yönetimin görevlerini ve sorumluluklarını birer birer saymıştır, bunların dışındaki tüm görevler ve sorumluluklar Land yönetimleri ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilir (md. 30). Genel olarak bakıldığında federal yönetim "sosyal güvenlik, savunma, dışişleri, ulusal güvenlik, ulusal-kimlik konuları ve pasaport, göç ve entegrasyon, para politikası, gümrük ve dış ticaret, otobanlar ve ulusal karayolları, demiryolları, hava trafiği, telekomünikasyon, bilim ve araştırma, enerji, endüstriyi teşvik, tarım, emlak (toplu konut) ve şehir geliştirme, kamu sağlığı, çevre ve deniz aşırı gelişmelerden" sorumludur (*Bundeseigen Verwaltung*) (Kramer, 2005: 151). Sorumluluğu federal yönetim üzerinde olmak üzere Land yönetimleri tarafından sunulmak üzere devredilen hizmetler vardır (*Bundesauftragsverwaltung*). Bu durumlarda Land yönetimleri federal kanunları federal

yönetimin belirlediği sınırlar çerçevesinde yürütürler. Federal yönetim bu hizmetlerin görülmesinde maliyetleri karşılar. Devredilen hizmet alanları “federal otobanlar, uzun karayolları, temel vergilerin yönetimi, nükleer enerji, hava yolu taşımacılığı, su yolları, eğitim yardımı” konularındadır. Land yönetimleri devredilen hizmetlerde federal yönetimin politikasını izler (Gunlicks, 2003: 63).

Anayasa yönetim düzeyleri arasında görev ve sorumluluk alanlarını ayırmışsa da, yönetim birimleri “subsidiarite ilkesi” çerçevesinde hareket ederler. Bir görevi en etkin şekilde sunacak olan yönetim düzeyine o görev devredilir. Uygulamada yönetsel bir yetki devri vardır; siyasal anlamda o hizmet alanının tamamen devri söz konusu değildir. Böylece federal yönetim önemli yasama konularında biçimlendirme hakkını saklı tutar. Birçok alanda federal yönetim düzenlemeyi yapar ve uygulamayı Land yönetimlerine bırakır. İzleyen süreçte Land yönetimlerinin de hizmet sunumunu yerel yönetimlere devrettiği görülür (Timmins, 2000: 88). Federasyon ve yönetim kendi otoriteleri altındaki harcamalardan sorumlu olmaları yanında, bu harcamalara uygun yönetimi orantılı sağlamaktan da sorumludurlar (Badura, 2001: 47-48).

Sorumluluk alanlarında Federasyon ve Eyaletler arasında iki yönlü ilişkinin olması Alman işbirliğine dayanan federalizminin gereğidir. Alman siyaset biliminde bu ilişki “*Politikverflechtung*” olarak tanımlanır (Benz ve Meincke, 2006: 62-65). Bu kavrama göre, yasal sınırları belli olan otonom Federal ve Eyalet hükümetlerinin karar vericileri görevlerini yerine getirirken birlikte çalışırlar. Kararlar idare ve idareler arası ilişkilerde sadece hazırlanıp uygulanmaz ayrıca biçimlendirilir (Benz, 2001: 139-140).

3.2.5.2.Eyalet Yönetimleri (*Länder*)

FAC’de her eyaletin idari özerkliği vardır ve bağımsız bir şekilde faaliyet gösterirler. İdari özerkliği tamamlayan ölçüde geniş mali özerklikleri de Anayasa’da garanti altına alınmıştır. Land anayasaları, federal anayasanın temel ilkeleri olan “demokratik ve sosyal devlet, hukukun üstünlüğü, cumhuriyetçilik” ilkelerine bağlı kalmak kaydıyla Land tarafından hazırlanır. Bunun dışında diğer tüm kendi siyasal-yönetsel örgütlenmelerini kendileri belirler (Kramer, 2005: 149; Wagener ve Blümel, 2001: 96-97).

Her bir Land kendi anayasasına sahiptir. Tez içerisinde NRW Land yönetimi içerisinde alan araştırması yürütüldüğü için Land anayasası bu çerçevede anlatılmıştır. NRW Anayasası, İngiliz işgal bölgesinde Temmuz 1950 tarihinde kurucu Landtag’ta kabul edildikten sonra halk oylaması ile de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Land anayasası daha çok örgütsel ilkeleri düzenler; Temel Kanun (Federal Anayasa) daha çok temel insan haklarını ve bireysel

özgürlükleri düzenler. Federal Anayasa'nın 30. maddesine göre, anayasa aksini düzenlemedikçe, eyaletler yürütme gücünün uygulamasından sorumludur. 70. maddeye göre, eyaletlerin yasama gücü federal yönetime verilen alanlarla sınırlandırılmıştır. Eyaletlerin yasama alanı sınırlıdır; kültür, eğitim, polis ve yerel yönetimler alanlarında özerkliklerini korumaktadırlar (Gunlicks, 1998: 113-115).

Alman Land yönetimleri birer meclise sahiptirler ve bu meclisler "*Landtag*" olarak adlandırılmıştır. NRW Meclisi 231 üyeden oluşur; üyeler 5 yıl için seçilirler, seçimler "genel, doğrudan, özgür, eşit ve gizlilik" ilkelerine göre gerçekleştirilir. Landtag'ta siyasi parti grubu olarak yer almak için asgari % 5 oy almak gerekmektedir (Gunlicks, 2003: 147). Land yönetimlerinin çoğu sivil insiyatiflere ve referanduma imkan tanır. 1997 yılından sonra tüm Land yönetimleri bu tür doğrudan demokrasi araçlarını sağlamıştır (Gunlicks, 1998: 115-117; Gunlicks, 2003: 150, 158).

Örgütlenme ve yönetime ilişkin birçok farklılık olsa da, Land düzeyinde kesin ortak örgütlenme ilkeleri vardır ve bunlar üç düzeyde örgütlenmişlerdir: "1. Land Hükümeti-Bakanlık Düzeyi; 2. Hükümete Bağlı Bölge Yönetimleri (Regierungsbezirk); 3. Kırsal Alan ve Kentsel Alan Yönetimleri. Buradaki istisna şehir-devlet Land'lar (Bremen, Hamburg, Berlin) ve küçük-orta düzey Land'lar orta düzeydeki bölge yönetimlerine sahip değillerdir. Land yönetimleri arasında koordinasyon sağlayan kurumlar vardır: "Eğitim ve Kültür Bakanlıkları Konferansı, Adalet Bakanları Konferansı, Üniversite Rektörleri Konferansı" (Gunlicks, 2003: 84-85).

Eyalet yönetim yapısı bakanlıklar, eyalet hükümeti, eyalet başbakanı ve sayıları eyalet büyüklüğüne bağlı olarak değişen yüksek devlet idaresinden oluşur (Frank, 2001: 125). Eyalet Meclisi'ndeki (*Landtag*) çoğunluk partisinin lideri yürütmenin başı, yani başbakan (*Ministerpräsident*) olur. Başbakan bakanlardan oluşan kabinesi ile çalışır. Başbakan "eşitlerarası birinci" pozisyonundan daha fazlasına sahiptir. Berlin, Bremen ve Hamburg tek düzeyli bir yönetime sahiptirler. Her biri için seçilen Başbakan belediye idaresini de yönetir (Gunlicks, 2003: 85-87; Timmins, 2000: 87).

İkinci düzey Land idaresi "Orta Düzey" olarak tanımlanmaktadır. Bu düzeyde yer alan yönetim birimi "*Regierungsbezirk*"³⁷ (Bölge Yönetimi) olarak adlandırılır. Bölge yönetiminin başında "*Regierungspräsident*" (Bölge Müfettişi) bulunur. Alman yönetim sistemine bölge yönetim birimlerinin girmesi, Kıta Avrupası geleneğinin temel ilkelerinden olan "idarenin bütünlüğü"

³⁷ Almanya yönetim geleneğinde Fransız yönetim geleneğinin etkisiyle oluşmuş bu birimlerin geçmişi 19. Yüzyıla kadar uzanır. Land ile yerel yönetimler arasında mezo düzeyde işlev görür, bir anlamda koordinasyon ve kontrol amaçlıdır. Bu birimin yöneticisi olan *Regierungspräsident* Eyalet Hükümeti tarafından atanır. Günümüzde 5 Land'da 23 *Regierungsbezirke* faaliyet göstermektedir. 1999-2004 yılları arasında 10 *Regierungsbezirke* iptal edilmiştir (Wollmann ve Bouckaert, 2006: 15,22).

(Einheit der Verwaltung) ilkesinin yansımasıdır. Bölge müfettişi uygulamada yönetimin üst ve alt düzeyleri arasında koordinasyon sağlar ve aracı rolünü oynar. Bölge müfettişi, Land hükümeti tarafından atanır ve hükümeti temsil eder. Bölge müfettişi genel ve geleneksel olarak yerel yönetimleri hukukilik denetimine tabi tutar. İkinci olarak, bölge müfettişleri yerel yönetimlere devredilen Land görevlerinin “yerindelik ve hukukilik denetimi”ni yapar. Bu birimler belediye sınırları içerisinde Land adına görev yaparlar (Gunlicks, 2003: 89-91).

Üç çeşit eyalet vardır: i. Büyük Topraklı Eyaletler (Baden-Württemberg, Bavaria, Hesse, Lower Saxony, NRW, Rhineland-Palatinate, Saxony, Saxony-Anhalt, Thuringia); ii. Küçük Topraklı Eyaletler (Brandenburg, Mecklenburg Western Pomerania, Schleswig-Holstein, Saarland); iii. Şehir-Devlet Eyaletler (Berlin, Bremen, Hamburg) (Frank, 2001: 124; Pötzsch, 2004: 21)

Tablo 11: Land’ların Alansal Yüz Ölçümü ve Nüfusuna İlişkin Veriler

<i>Bundesland</i>	Alan (x1.000 km²)	Nüfus (x1.000)
Baden-Württemberg	35.8	10.601
Bayern	70.5	12.330
Berlin	0.9	3.388
Brandenburg	29.5	2.593
Bremen	0.4	660
Hamburg	0.8	1.726
Hessen	21.1	6.078
Mecklenburg-Vorpommern	23.2	1.760
Niedersachsen	47.6	7.956
Nordrhein-Westfalen	34.1	18.052
Rheinland-Pfalz	19.8	4.049
Saarland	2.6	1.066
Sachsen	18.4	4.384
Sachsen-Anhalt	20.4	2.581
Schleswig-Holstein	15.8	2.804
Thüringen	16.2	2.411
Bundesgebiet	357.0	82.440

Kaynak: Pötzsch, 2004: 21.

Sonuç olarak federal yönetimin siyasa belirleme, yasal düzenleme yapma ve mali yönetim konusunda çok güçlü olması karşısında Land yönetimleri zayıf kalmıştır. Ayrıca federal yönetim ve Land yönetimleri arasındaki ikili ilişkiler bürokratikleşme ve pahalı yönetsel prosedürler olarak görülmektedir. Mevcut sistemin en olumlu özelliği ise birlikte karar alma yapısının gelişmiş olmasıdır (Gunlicks, 2003: 69-70). “Üniter Federalizm” yönünde gelişmeler vardır; bu durum şeffaflık ve hesap verebilirlik açılarından eleştirilmektedir (Gunlicks, 2003: 74). Sistem federal olsa da karışık yönetsel yapıda “idarenin bütünlüğü” sağlanmıştır. Bunu üst düzeylerde İçişleri Bakanlığı, orta düzeyde Land Bölge Müfettişlikleri sağlar. Yerel

yönetimlerin güçlü olmasını sağlayan “kendi kendine yönetime dayanan” desantralize bir yönetim yapısı vardır. Yerel yönetimlere sağlanan genel yetkililiğin (*Allzuständigkeit*) çerçevesi federal ve Land kanunları ile çizilmiştir (Gunlicks, 2003: 130-131).

Alman yerel yönetimleri, sahip oldukları köklü gelenek ve gelişmiş demokrasi kültürü, geniş görev ve sorumluluk alanında etkili olması, Avrupa yerel yönetim sistemleri arasında başarılı görülmesi gibi nedenlerde incelenmeyi hak etmektedir (Tortop, 1988: 60-61, Yalçındağ, 1992: 1).

3.3.ALMAN YA’DA YEREL YÖNETİMLER

Hesse ve Sharpe’ye (aktaran: Kuhlmann, 2007: 3) göre, Alman yerel yönetimleri geleneksel olarak birçok yetkiye ve sorumluluğa, ulusaltı düzeyde siyasal ağırlığa sahip olarak İskandinav ülkeleriyle birlikte “Kuzey-Orta Avrupa Ülkeler Grubu”nda değerlendirilir.

Almanya önemli bir yerel yönetim geleneğine ve yerinden yönetim kültürüne sahiptir. Günümüzde yerel yönetimler mevcut siyasal-yönetsel sistem içerisinde önemli hizmetleri sağlamaktadırlar. Federal anayasanın sağladığı geniş özerklik çerçevesinde hareket eden yerel yönetimler hizmet kapasitesi, mali kaynaklar ve personel kaynakları açısından güçlü konumdadırlar (Gunlicks, 1988: 150). Yerel yönetimler tarihsel süreçte hem sosyal devlet işlevlerinin etkin bir şekilde sunulması hem de vatandaşların aktif bir biçimde katılımını sağlayan temel yönetim birimi olmuşlardır. Yerel yönetimler modern anlamda Almanya’da 19. yüzyılda ortaya çıkmalarından bugüne yerel kalkınmanın öncüleri olmuşlardır (Keller, 2004: 2). Bahsedilen genel özellikleri ile Alman yerel yönetim geleneği güçlü, hızlı bir şekilde evrilen, çok renkli ve köklü geçmişe sahiptir (Parlak ve Caner, 2005: 170).

FAC Anayasası’nın 28/2. maddesi yerel yönetimleri (ilçe yönetimleri ve belediyeler) anayasal güvenceye almıştır: “Yerel yönetimler, kanunların çizdiği sınırlar içerisinde, tüm yerel konularda kendi sorumlulukları altında düzenleme yapma hakkına sahiptir.” Buna göre, yerel yönetimler yerel hizmetlerin sunumunda “genel yetkili”dirler (*Allzuständigkeit*) (Baldersheim, 2002: 207; Kuhlmann, 2007: 3). Alman yerel yönetimlerinin görev alanlarına müdahale edilmemesi Land anayasaları tarafından da güvenceye alınmıştır. Temel yerel yönetim görevlerine (*Kernbereich*) karışılmadıkça, Land yönetimleri ve Federal yönetim düzenleme yapabilmektedir. Anayasal güvence yerel yönetimlerin özerk yönetiminin temel içeriğini (*Wesensgehalt*) korur. “Kernbereich” alansal bütünlük, örgütlenme, personel yönetimi, mali yönetim, yerel düzenleme ve imar düzenlemesi konularını kapsar. Bu durum Federal Anayasa Mahkemesi tarafından da tespit edilmiştir (Gunlicks, 1988: 149-151; Wollmann, 2002a: 4).

Yerel kendi kendini yönetme güvencesi mali özerklik ile çevrelenmiştir. Yerel yönetimlerin her birinin ekonomik kapasitesine göre vergi geliri kaynağına sahip olma hakkı tanınır (Kelller, 2004: 3-4).

Yerel yönetimler Land yönetiminin parçasıdır. Yerel yönetimler Land yönetiminin yetki ve sorumluluk alanının içerisinde olduğu için yerel yönetimlerin yapıları, görevleri, yetkileri, sorumluluk alanları ve örgütlenmeleri çeşitlilik göstermektedir. Çünkü her Land yönetimi kendi sınırları içerisindeki yerel yönetimleri ilgilendiren yerel yönetimler ile ilgili yasal düzenleme yapma yetkisine sahiptir (Kramer, 2005: 150; Wollmann, 2000: 917).

Land yönetiminin parçaları olarak yerel yönetimler federal ve Land yasal düzenlemelerini kendi görev alanları içerisinde yürütürler (Gunlicks, 2003: 82). Federalizm ve yerel kendi kendini yönetim dereceli ve çeşitlilik gösteren siyasal-yönetimsel sistem oluşturmuştur. Ortada yerel yönetimlerden Land veya federal düzeye doğru doğrudan hiyerarşik kurumlar piramidi yoktur. Ne federal yönetim ne de Land yönetimi yerel düzeye uzanan gelişmiş yönetsel araçlara sahip değildir (BM, 2006: 9).

Alman siyasal yönetsel sisteminde yerel yönetimlerin önemini arttıran, sistemin desantralize olmasını kolaylaştıran ve katılımı sağlayan en önemli özellik toplumsal kökleri olan “subsidiarite ilkesi”nin uygulamada belirleyici olmasıdır. Anayasanın 23. maddesine göre, “subsidiarite ilkesi” Federal Cumhuriyet’in temel ilkesidir. Subsidiarite ilkesi sayesinde yerel yönetimler daha çok kar amacı olmayan örgütler ile çalışırlar. Sosyal hizmetler, çocuk, yaşlı, sağlık hizmetleri vb. alanlarda dini amaçlı kuruluşlar ile sıkı işbirlikleri vardır (Reichard, 2003: 346). Geniş görev alanına sahip Alman yerel yönetimlerinin maliyetlerinin finansmanını sağlayan ikinci temel ilke Alman mali federalizmi içerisindeki “dayanışma düşüncesi”dir. Federal sistemdeki üç ayrı yönetim düzeyi dayanışma ilkesi etrafında buluşurlar. Yönetim düzeyleri arasındaki dayanışma ayrı ayrı üç yönetim düzeyi (federal, Land, yerel) arasında, Land yönetimleri arasında, yerel yönetimler arasında gerçekleşen “mali denkleştirme” ilkesi ile sağlanır (Anayasa 107. madde) (Keller, 2004: 4-5, 6).

Yerel özerklik FAC Anayasası’nın 28. maddesinde kurumsal olarak garanti altına alınsa da, aynı maddedeki “yasal düzenlemeler çerçevesinde” ilkesi federal, eyalet ve AB düzenlemelerine kapıyı açarak yerel yönetim eylem alanını sınırlandırabilmekte veya yerel yönetimleri yönlendirebilmektedir. Federal yönetimin her ne kadar doğrudan müdahale hakkı olmasada, yukarıdan aşağıya düzenlemeler ile yerel yönetimleri kendi siyasalarını uygulamaktan alıkoyabilir veya yerel yönetimler arasında uyum sağlayabilir. Aynı minvalde Alman kamu finansman sisteminin anayasal mantığı görülmektedir. Vergi gelirlerinin toplanması ve dağıtılması federal, eyalet ve yerel yönetim düzeyleri arasında federal yasal düzenleme ile

yapılır. Böylece, Alman yerel yönetimleri siyasa uygulamalarında güçlü pozisyonundadır; ancak ulusal yasal düzenlemeler, finansal sistem ve kamu yönetimi ile ilgili konularda daha çok yerel yönetim birimlerine dönüştürülerek neyi ve nasıl yapacakları dışarıdan belirlenmektedir (Reichard, 2003: 346; Wollmann, 2002a: 8).

1990'lı yıllarda Temel Kanun'nun 28. maddesi değiştirilerek yerel yönetimlere daha fazla finansal özerklik ve sorumluluk tanınmış; AB vatandaşlarına, ikamet ettikleri yerlerde yerel yönetim seçimlerinde oy kullanma hakkı tanınmıştır (Gunlicks, 2003: 149). Alman vatandaşı veya AB üyesi olan herhangi bir ülke vatandaşı olmayıp Almanya'da ikamet eden yabancılara yerel ve ulusal seçimlerde oy kullanma hakkı tanınmamaktadır. Yerel katılım, demokrasi ve siyasal haklar anlamında önemli bir problem olarak bu konu beklemektedir.

3.3.1. Alman Yerel Yönetimlerinin Genel Özellikleri

Alman yerel yönetimleri temel olarak iki türlü yapıya dayanır: Belediyeler (*Gemeinden* ve *Städte*) ve İlçe Yönetimleri (*Kreise*). Yerel yönetimler geleneksel olarak çok işlevli bir biçimde, hem yerel topluluğu ilgilendiren ortak ihtiyaçları karşılamak için hizmet sunarlar, hem de devletin yasal zorunluluk ile devrettiği hizmetleri (*übertragene Aufgaben*) sunarlar (Kuhlmann, 2007: 3; Wollmann, 2002a: 4). Yerel hizmetlerin sunumundan ve yönetiminden yerel yönetimler temel olarak sorumludurlar (Thieme, 2001: 265-266).

Burada yerel yönetimlerin kendi görevleri (*Leistungsverwaltung*), “parklar, spor faaliyetleri, müzeler, su ve enerji arzı, yerel yollar, sosyal hizmetler, alan kullanımı, yerel kalkınma planı, kent düzenlemesi, çevre koruma, işsizlik vb. alanlardadır (Wollmann, 2002b: 66-67). Devredilmiş görevler ile kamu düzenini sürdürmeye yönelik hizmetler (*Ordnungsverwaltung*) yerine getirilir. Bunlar “yapı denetimi, çevre koruma, araç ruhsatı, sürücü belgesi, nüfus kayıtları, oturma izni vb.” hizmetlerdir. Tahminen federal ve eyalet yasamasının %70-85'i yerel yönetimlerce yürütülür ve bu hizmetler kamu yatırımlarının 2/3'ne denk gelir (Banner, 2006: 125-126; Knemeyer, 2001: 172; Wollmann, 2000: 918; Wollmann, 2002a: 6). Yönetimsel sistem içerisinde yerel yönetimlere “pivot” rolü verilerek “çok amaçlı ve çok işlevli bir yerel yönetim modeli” oluşagelmiştir (Wollmann, 2002b: 66).

Merkezi yönetim (eyalet), yerel yönetimleri yerel nitelikteki hizmetlerinden dolayı “hukukilik denetimine”; merkezi yönetimin devredilmiş hizmetlerinden dolayı ise “yerindelik denetimine” tabi tutar. Yine merkezi yönetim ihtiyaç halinde yerel düzeyde kendi birimlerini kurma yetkisine sahiptir (Banner, 2002: 218).

Yerel yönetimlerin iç örgütlenmesine ve modernizasyonuna yerel yönetimin kendisinin karar verme hakkı (*Organizationshoheit*) geleneksel yerel özerkliğin bir parçasıdır. Böylece federal yönetim ve eyalet yönetimi, yerel yönetimlerin örgütiçi konularına karışamazlar. Merkezi yönetim tarafından biçimlendirilen tek bir örgüt modeli yoktur; çok çeşitli bir görüntü vardır (Wollmann, 2000: 918).

Alman geleneğinde yerel kamu hizmetlerine gönüllü katılım onurlu davranış (*Ehrenamtlichkeit*) olarak tanımlanır. Bir anlamda gönüllülük ilk yerel yönetim formunun tam kalbindedir. Bu özellik yerel yönetim ile siyasal-sivil topluluk arasında sıkı bir bağ kurmuştur (Kuhlmann, 2007: 4-5; Wollmann, 2006: 1425). Böylece subsidiarite ilkesi çerçevesinde sosyal hizmetler kamu dışı örgütlerce üstlenilmiştir. Çoğu yerel refah hizmetlerinin sivil-kar amacı olmayan, tarihi geçmişi olan dini kuruluşlar ve işçi hareketi kuruluşlarınca sunulduğu akılda tutulmalıdır (Wollmann, 2002a: 4-5).

Yerel yönetim birimleri arasındaki işlevsel sorumluluk farklılıkları önemli ölçüde yerel yönetimlerin alansal tanımlaması ile ilişkilidir. Almanya’da yerel yönetim birimlerinin alan sınırları eyalete göre değişiklik göstermektedir. Bu nedenle Alman yerel yönetimlerini kategorize ederken eyaletten eyalete farklı sonuçlar çıkarmak mümkündür. Örneğin, NRW’de 373 adet belediye yönetimi vardır ve ortalama her bir belediye 48.000 nüfus ile “Kuzey Avrupa Yerel Yönetimleri Grubu”nda tanımlanabilir. Ancak, Bayern eyaletindeki belediyeler yaklaşık 2.000 komün ve ortalama 6.100 nüfus ile “Güney Avrupa Yerel Yönetimler Grubu”na dahil edilir. Güney Almanya’da belediyelerin (komün) birleştirilmesinden geleneksel olarak sakınılmaktadır. Güncel olarak Almanya’da 12.682 belediye, 117 kentsel alan belediyesi ve 323 ilçe yönetimi vardır (Kuhlmann, 2007: 4).

3.3.2.Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Özerkliği

FAC’de yerel yönetimlerin özerkliği anayasal olarak federal düzeyde ve Land düzeylerinde garanti altına alınmıştır. Savaş sonrası Batı Almanya’nın federal siyasal-yönetimsel yapısının desantralizasyonu, Land yönetimlerine verilen güçlü anayasal statü ve yerel yönetimlerin “yerel kendi kendine yönetim” (*Kommunale Selbstverwaltung*) anayasal garantisi ile sağlanmıştır (Thieme, 2001: 258).

Temel Kanun’un 28/1. maddesine göre, Land yönetimi sınırları içerisindeki ilçelerde ve belediyelerde yerel halkın seçtiği meclisler kurulmak zorundadır. Yerel meclisler genel, doğrudan, özgür, eşit ve gizli oy ilkesine göre seçilirler. Böylece federal düzeyde geçerli olan seçim ilkeleri Land ve yerel yönetim düzeylerinde de geçerlidir. Yerel yönetimler genellikle

seçilmiş bir meclis ve belediye başkanı tarafından yönetilir. Yakın zamandaki reformlar ile belediye başkanları tüm Land'larda doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmektedir (Reichard, 2003: 346). Yerel yönetim örgütlenmesinin temelinde meclis vardır ve doğrudan halk tarafından seçilerek oluşması anayasalarda ve yasalarda güvenceye alınmıştır. Yürütme organının oluşumuna ilişkin federal anayasada bağlayıcı hüküm olmadığı için, eyaletlere göre değişen modeller ortaya çıkabilmektedir. Bunun dışında yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerine ilişkin yönetsel özerklikleri vardır (Gunlicks, 1988: 152).

Anayasa'nın 28/2. maddesi , “yerel kendi kendine yönetim”in genel çerçevesini ilçe yönetimi (*Kreise*), Belediyeler (*Gemeinden*) ve Kentsel Alan Yönetimleri (*Städte*) için Federal düzeyde garanti eder ve yerel yönetimler Land yönetimi ilişkisini belirler. Bu madde ile yerel yönetimlerin görev alanlarında “genel yetkili” olmaları garantilenmiştir. Yerel yönetimlere ait olan görev alanları çok geniştir ve bu alanlara federal yönetimin ve Land yönetimlerinin karışması engellenmiştir. (Banner, 2006: 125; Wollmann ve Lund, 1997: 59; Yalçındağ, 1992: 103-109). Temel ilkeler ve özerklik normları Anayasa Mahkemesi kararları ile güvenceye alınmış olsa da uygulamada güçlükler yaşanmaktadır (Gunlicks, 1988: 151-152).

Federal Mali Temel Kanunu'nda yerel yönetimlere özerk bir statü garanti edilmektedir (md. 106/5-9). Anayasal olarak yönetsel özerklik hakkının garanti edilmesinin yanında, yerel yönetimleri kendi maliyelerinden de sorumlu tutulmuşlardır (28/2. madde) (Badura, 2001: 49; Wagener ve Blümel, 2001: 97). Kramer'e (2005: 150) göre, gerçekte yerel yönetimler federal siyasalardan ciddi biçimde etkilenir. Almanya'da vergi gelirlerinin büyük bölümü “mali denkleştirme sistemi”ne göre dağıtıldığı için, yerel yönetimlerin yerel ve bağımsız olarak kazandıkları gelirler karşılaştırmalı olarak azdır. Böylece yerel mali özerklik önemli şekilde sınırlandırılmaktadır (Reichard, 2003: 346). Genel olarak dile getirilen diğer bir sorun, Land yönetimlerinin yerel yönetimlere devrettikleri görevler ile orantılı mali kaynak aktarımı gerçekleştirilmesidir.

Alman yerel yönetimlerinin yerinden yönetim hakkı çerçevesinde sahip olduğu özerkliğin unsurları aşağıdaki tabloda sunulmuştur. Burada anlatılan özerklik unsurları, federal anayasada güvence altına alındığı gibi, kullanılması da anayasa ilkelerine ve düzenlemelerine aykırı olamaz.

Tablo 12: Almanya’da Yerel Yönetimlerin Özerklik Unsurları

Personel Özerkliği Hakkı	Mahalli idareler; kendi personellerini özerk biçimde seçer, atar, geliştirir ve işine son verirler.
Organizasyon Özerkliği Hakkı	İdari teşkilatlanmalarını kendileri şekillendirirler.
Planlama Özerkliği Hakkı	Belde alanını düzenleme ve şekillendirme için kendi sorumlulukları altında imar ve kullanım planları yaparlar.
Hukuki Düzenleme Yapma Özerkliği Hakkı	Mahalli tüzük, yönetmelik vd. hukuki metinler çıkarırlar.
Mali Özerklik Hakkı	Gelir ve giderleri kendi sorumlulukları altında yürütürler.
Vergi Özerkliği Hakkı	Vergi koyabilir ve oranlarını belirleyebilirler.

Kaynak: Koçdemir, 1999: 22.

Personel yönetimi konusunda ise “normatif” ve “yönetimsel” durum ayrımı yapılmaktadır. Normatif durum, genel memuriyet statüsünü (kariyer düzenlemeleri, maaş ve haklar, disiplin süreçleri, vb.) kapsar ve federal kanun-Land kanunu yetki alanına girer. Buradaki amaç ülke genelinde personel rejiminde bütünlüğü korumaktır. Yönetimsel durum, çalışanın seçimini, atanmasını, yerini, ilerlemesini vb. konuları kapsar. Yerel yönetimler geleneksel olarak personel sayısını, yetkilerini belirlemeye; işe almaya, işte yükseltmeye, işten çıkarmaya, gözetlemeye ve denetlemeye yetkilidir. Personel yönetimi konusundaki özerk alanın sınırları federal ve Land kanunları ile çizilmektedir. Özellikle “memur”ların (*Beamte*) kadro sayıları ve maaş kategorileri sınırlanmaktadır. Buradaki diğer bir amaç belediyeler arası rekabeti, siyasal atamaları ve ilerlemeleri, hızla artan personel giderlerini denetlemektir. “Sözleşmeli çalışan” (*Angestellten*) ve “işçi” (*Arbeiter*) kadroları için bu tür sınırlamalar yoktur (Kuhlmann ve Röber, 2006: 91). Reichard’a (2003: 346) göre, bu kanunlar reform sürecinde ayak bağıdır. Çünkü, yerel girişimler etkide bulunamadıkları önemli düzenlemeler ile sınırlandırılmaktadırlar.

3.3.3.Almanya’da Yerel Yönetim Türleri

Eyalet yönetimi altında yerel yönetimler düzenlenmiştir ve genel olarak iki çeşit yerel yönetim türü vardır: *Kreis* (ilçe yerel yönetimi) ve *Gemeinde* (belediyeler). *Kreis*, İngiliz yerel yönetim sistemindeki ilçe yönetimine denk gelirken; *Gemeinde*, küçük kasabaları ve kırsal alanlardaki belediye yönetimlerini tanımlar. *Gemeinde* Fransız yönetim sistemindeki komünlere benzer ve küçük alanlara denk gelir. Büyük kentleşmiş alanlarda *Gemeinde* ve *Kreis*’ın yetkilerinin bir arada toplandığı, kentin bütününe yönetiminden sorumlu *Kreisfreie Stadt* yerel yönetim birimi vardır. Kentsel Alan Yönetimleri olarak tanımlanabilecek bu belediyelerin nüfusu 100.000 ve üzeridir (Schubert, 1999: 142-143).

Yerel yönetimler, daha önceki bölümlerde de bahsedildiği üzere, eyalet yönetimlerinin devrettiği görevleri de yerine getirirler. Bu şekilde devredilen hizmetleri Landkreis (kırsal alan ilçesi), Stadtkreis (kent ilçe) ve Kreisfreie Stadt (kentsel alan yönetimi) yerine getirir (Gunlicks, 2003: 94).

Tablo 13: Almanya’da Türlerine Göre Yerel Yönetim Sayıları

Yerel Yönetim Türü	Sayısı
<i>Kreise</i> (İlçe Yönetimi)	343
<i>Kreisfreie Städte</i> (Kentsel Alan Belediyesi)	117
<i>Gemeinde</i> (Kent, Kasaba, Köy Belediyesi)	13.400
<i>Verwaltungsgemeinschaften usw</i> (Yerel Yönetimler Arası Birlikler)	1.000

Kaynak: Wollmann ve Bouckaert, 2006: 15.

Almanya’da yukarıda sayılan yerel yönetim türleri dışında kendine özgü yapısı ile, belediye yönetimi ile eyalet yönetimi bir arada olan “kent-eyaletler” vardır. Bunlar Bremen, Hamburg ve Berlin’dir. Bu şehirler Land statüleri yanında bağlı ilçelere bölünmüş belediye yönetimleridirler (Kramer, 2005: 150).

3.3.3.1. İlçe Yönetimi (*Kreis*)

Alman Anayasası’na göre, Federasyon, Eyaletler (Lander), ilçeler ve belediyeler kamu yönetimi sisteminin dört düzeyli yapısını gösterir. Kırsal alanlar bir kurumsal kategori olarak değerlendirildiğinde, büyük serbest şehirlerin dışındaki, kamu yönetimi sisteminin en alt iki kategorisi tanımlanmaktadır. Bu alanda ilçe yönetimleri birçok belediyeyi kapsamaktadır. İlçe yönetimlerinin belediyeleri destekleyici ve tamamlayıcı çok önemli görevleri vardır. Aynı zamanda bir denetim makamı olarak, sınırları içerisindeki belediyelerin kararlarının hukukilik denetimini yapar ve hukuk dışı ise engellemeye çalışır. Belediyeler ilçe yönetimin kararları karşısında yargıya gidebilirler (Seele, 2001: 198; Timmins, 2000: 88-89).

İlçe yönetimlerinin hem yerel yönetim görevleri hem de eyaletin bir parçası olarak yerel yönetim dışındaki görevleri vardır. İlçe yönetiminin hizmet alanları “sosyal ve kültürel kurumların sürdürülmesi (müzeler, konser salonları), genel okulların kurulması ve sürdürülmesi, yaşlı ve bakım evlerinin yapılması, hastane ve acil servis hizmetlerinin kurulması, yangından koruma, yolların yapılması, atık toplama vb.” konularda çok kapsamlıdır. İlçe yönetimine devredilen görevler ise “öğrenci yardımı, kira yardımı, sağlık ve veterinerlik hizmetleri,

yabancılar ofisi, avcılık lisansı, danışmanlık hizmetleri, baraj, anıtların korunması” vb. alanlardadır. İlçe yönetimleri üzerlerindeki görevlerin bazılarını belediyelere aktarabilirler (Gunlicks, 2003: 94-97).

İlçe yönetiminin organları “İlçe Meclisi” (Kreisetag) ve “İlçe Yöneticisi” (Landrat)’dır. Karar organı olan meclis ve yürütme organı olan yönetici seçimle görevlerine gelirler. Landrat hem Land adına hem de ilçe adına idarenin başındadır (Haschke, 1998: 2; Seele, 2001: 206). İlçe yöneticilerinin tüm eyaletlerde seçilerek göreve gelmesi yeni bir gelişmedir. 1990’lı yıllardan önce, belediye yönetimlerine benzer şekilde ilçe yönetimleri konusunda da farklı modeller vardı.

3.3.3.2.Belediyeler (*Gemeinden ve Städte*)

Almanca’da “*Gemeinden*” olarak ifade edilen belediyeler kentleri, kasabaları ve köyleri kapsamaktadır. Land yönetimlerinin kendi yerel yönetim kanunları (*Gemeindeordnung*) vardır. İlçe yönetimleri gibi belediye örgütlenmeleri, organlararası ilişkiler ve organların göreve gelme yolları eyaletlere göre değişebilmektedir (Kramer, 2005: 150).

Belediyeler, halkın seçtiği ve halkı temsil eden organlara sahiptirler. Belediye organları “genel, doğrudan, özgür, eşit ve gizli” seçimlere göre oluşur (Kramer, 2005: 161). Belediye organlarının görev süreleri eyaletlere göre değişebilmektedir.

Alman belediyelerinin görev ve sorumluluk alanı ikiye ayrılır: Birincisi, kendi kendine yönetim görevleri (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*) veya “kendi sorumluluk alanları” (*eigener Wirkungskreis*); ikincisi ise “devredilmiş görevler” (*Auftragsangelegenheiten*) veya devredilmiş sorumluluk alanı (*übertragener Wirkungskreis*)’dır. Kendi kendine yönetim konularında yerel yönetimler “genel yetkili” (*Allzuständigkeit*)’dir. Belediyelerin idari özerkliklerinden kaynaklanan kendi kendine yönetim görevleri “isteğe bağlı” (*freiwillige Aufgaben*) ve “zorunlu görevler” (*Pflichtaufgaben*) olarak ikiye ayrılır. İsteğe bağlı görevler finansal yeterlilik ve yönetsel kapasite eksikliği durumlarında sunulmayabilir. Bunlar genellikle sosyal, kültürel ve ekonomik nitelikli kamu hizmetleridir. Zorunlu görevler ise “atık toplama, kanalizasyon, sokakların yapımı ve bakımı, itfaiye, imar planlaması ve bölgeleme, ilkokulların bakımı, ortaokulların bakımı (ilçelerde) ve kamuya açık yeşil alanlar” şeklindedir (Gunlicks, 2003: 99; Kramer, 2005: 150; Thieme, 2001: 266-268).

Devredilmiş görevler kapsamında değerlendirilen sorumluluklar belediyeler tarafından gerçekleştirilmek zorundadır. Belediyelerin bu tür hizmetleri sunmasının nedeni, o düzeyde bu hizmetleri sunacak eyalet doğrudan idaresinin olmamasıdır. Belediyeler ilçe yönetimlerine göre

daha az devredilmiş göreve sahiptir. Bu görevler için gerekli finansman görevi devreden yönetim düzeyi tarafından sağlanmak zorundadır. Bu hizmetlerde belediyeler Land yönetiminin sadece hukukilik denetimine değil; “yerindelik-etkililik denetimi”ne de tabidirler. Belediyeler hizmetlerin gerekliliklerine uymazlarsa, denetleyici birim hizmetleri kendisi yürütebilir. Çok ekstrem bir durumda bölge müfettişi belediye yönetiminin yerine geçebilir (Kramer, 2005: 151).

Almanya’da kırsal alan dışında değerlendirilen, nüfusu 100.000’in üzerinde olan ve herhangi bir ilçe yönetiminin koordinasyonunda olmayan kentler “Großstädte” (büyük kentler) olarak adlandırılır. Bu kent yönetimlerinin belediyelere ait olan tüm görevleri yerine getirmesi beklenir. Kırsal alanda ilçe yönetimi-belediye şeklinde iki düzeyli bir yerel yönetim düzeyi varken, büyük kent (*Kreisfreie Stadt*) statüsü olan belediyeler tek başlarına tüm yerel hizmetleri üstlenirler (Lehmann-Grube ve Dieckmann, 2001: 184). Dolaylı olarak sunduğu hizmetlerden sorumlu olan organ Belediye Başkanı’dır (1990’lı yıllara kadar Kent Yöneticisi sorumluydu). Belediyeler için geçerli olan denetim kentsel alan yönetimleri için de geçerlidir (Gunlicks, 2003: 100-101).

Alman kent yönetimleri, diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında, önemli derecede geniş bir alanda çok sayıda hizmet sunmaktadırlar. Birinci olarak, Alman kentleri federal anayasa ve eyalet anayasaları ile güvenceye alındığı üzere “genel yetkili” kuruluşlardır (Lehmann-Grube ve Dieckmann, 2001: 184-185).

Yapılan düzenlemeler ile belediyelere görevler yüklenmektedir; ancak görev ile orantılı gelir aktarılmamaktadır. Belediyelerin (yerel yönetimlerin) iş yükünün büyük bölümü zorunlu ve devredilmiş hizmetlerden oluşmaktadır. Böylece belediyeler üzerinde mali baskı oluşmaktadır ve “yerel kendi kendine yönetim hakkı” sınırlanmıştır.

Almanya’da ilçeler, belediyeler ve kent yönetimleri örgütlü birlikler halinde eyalet yönetimi, federal yönetim ve AB düzeyinde çıkarlarını savunmaktadırlar. Kent yönetimleri, Alman Kentler Birliği (*Deutscher Städtetag*) adı altında; Alman belediyeleri, Alman Kentler ve Belediyeler Birliği (*Deutscher Städte- und Gemeindebund*) adı altında ve ilçeleri Alman İlçeler Birliği (*Deutscher Landkreistag*) adı altında toplanmışlardır. Bu birlikler federal ve eyalet düzeylerinde siyasette önemli roller oynamaktadırlar (Lehmann-Grube ve Dieckmann, 2001: 193).

3.3.4.Eyalet Yönetiminin Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi

Genel olarak belediyelerin denetimi iki biçimdedir: Birincisi, belediyeler özerk yerel yönetim görevleri açısından sadece “hukukilik denetimi”ne (Rechtsaufsicht) tabidirler. İlçe yönetimleri

içindeki belediyeleri Landrat (ilçe yönetimi başkanı) gözetir ve denetler. Landrat ise Bölge Müfettişi tarafından Land adına denetlenir. İlçe yönetiminin olmadığı kentsel alan belediyelerinde denetimler Land İçişleri Bakanlığı'na bağlı Bölge Müfettişlikleri tarafından gerçekleştirilir. İkincisi ise, yerel yönetimlere devredilmiş görevlerden dolayı yerel yönetimin kapsamlı hukukilik denetimi yanında “yerindelik denetimi”ne (Fachaufsicht) tabi tutulmasıdır. Örneğin, “yapı işleri” daha çok devredilmiş görevlere dahil edilmektedir. Bu çerçevede yapı izinleri yerindelik denetimine tabi tutulmaktadır. Aynı zamanda bu konu yerel imar planlamasına da dahildir ve yerel özerk yönetimin temel parçalarından bir tanesidir. Burada verilen kararların hukukiliği denetlenir. Bu nedenle yerel yönetimlerin gözetimi aşırı parçalıdır, Land yönetimleri yerel yönetimler üzerinde karışık bir gözetim-denetim sistemine sahiptir (Lodge ve Wegrich, 2005a: 217-219).

Belediyelerin bütçeleri yönetilemeyecek durumda ise belediye yatırım harcamaları bölge müfettişliği tarafından durdurulur ve dolaylı olarak bütçe eyaletin yönetimine geçer. Eyalet yönetimlerinin hukukilik ve yerindelik denetimi konularındaki yetkili birimler yürütmeyi durdurabilmektedirler. Eyalet düzeyindeki özel mali mahkemeler yerel yönetimlerin ve alt düzey yönetimlerin hesaplarındaki hareketleri incelemekle yetkilidir. Yakın dönemdeki yeni kamu işletmeciliği reform dalgası ile mali mahkemelere kamu yöneticilerin kamu kaynaklarını “ne kadar etkin ve etkili kullandıklarını” inceleme görevi verilmiştir (Timmins, 2000: 93).

Diğer bir hiyerarşik araç teftiş uygulamasıdır. Teftişler yoğun bir kontrol biçimidir. Örgüt, performans ve personel konularında teftiş yapılmaktadır. Buradaki performans daha çok yasalara uyum ile ilgilidir; etkinlik veya müşteri odaklılık ile ilgili değildir. çoğu yerel yönetici kariyerleri boyunca teftiş görmemişlerdir. Ortak eğilim “daha az zorlayıcı ve formalistik biçimler”dir. 1990’lı yıllardan itibaren hiyerarşik kontrol biçimine verilen önem azalmıştır (Lodge ve Wegrich: 2005b: 427-428).

3.3.5.Kamu Mali Yönetimi ve Yerel Yönetimler

Federal Mali Temel Kanun’a göre, “kendi kendini yönetme hakkı” belediyelere ve belediye birliklerine “mali özerklik” ilkeleri kabul edilerek tanınmıştır (28/2. madde ve 106/5-9. madde). Yerel yönetimlerin mali özerkliği çoğu eyalet anayasasında açıkça güvence altına alınmıştır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin harcamaları için gelirlerini arttırma sorumluluğu ve bununla birlikte eyalet kanunları çerçevesinde gelir kaynaklarının paylaşımı düzenlenmiştir. Eyalet görevleri belediyelere ve belediye birliklerine devredildiğinde, bu görevleri yerine getirmek için gerekli kaynaklar aynı zamanda onaylanmak zorundadır (Ulbricht, 2008: 193).

Anayasanın 107. maddesi federal yönetim, eyalet yönetimleri ve yerel yönetimler arasında; eyalet yönetimleri arasında; belediyeler arasında “dayanışma ilkesi” çerçevesinde gelir paylaşımını ve finansal denkleştirmeyi düzenler (Keller, 2004: 6). Bahsedilen maddeler “mali federalizmin temel ilkelerini” düzenler ve mali anayasa (*Finanzverfassung*) olarak adlandırılır. Almanya’da mali sistemde “gelir ve vergi düzenlemeleri” ağırlıklı olarak federal yönetimde; “vergi paylaşımı ve gelir bölüşümü” federal yönetim ve eyalet yönetimleri arasında; “gelirlerin toplanması yönetimi” ise eyalet yönetimleri üzerindedir. Gelir bölüşümünde amaç mali dengeyi ve yönetim düzeyleri arasında mali denkleştirmeyi sağlamaktır. Farklı yönetim düzeyleri arasında gelir paylaşımına dikey mali denkleştirme (*vertikaler Finanzausgleich*), aynı yönetim düzeyi içindeki bölüşüme ise yatay mali denkleştirme (*horizontaler Finanzausgleich*) denir. Böylece federal yönetim-Land yönetimleri arasında; Land yönetimlerinin kendileri arasında ve yerel yönetimler arasında mali denkleştirme sağlanır (Gunlicks, 2003: 173-174; Keller, 2004: 7; Kramer, 2005: 163). Bu denkleştirmeler Alman mali federalizminin temelidir.

Land yönetimlerini, yerel yönetimleri, belediyeleri ve belediye kuruluşlarını ilgilendiren federal vergi düzenlemeleri için Bundesrat onayı gerekir (105. madde) (Keller, 2004: 8). Yerel yönetimler, “emlak vergisi, eğlence vergisi, avlanma vergisi, taşımacılık vergisi, yerel vergiler (köpek, ikinci el ev vb.)” gibi kalemleri tek başına toplar (Ulbricht, 2008: 194-195). Belediyelerin sadece bazı vergilerin oranları üzerinde yetkileri vardır; ancak vergi idarelerinin ölçülebilir değerlerine, temel değerlendirme kriterlerine ve yasal düzenlemelere uymak zorundadırlar (106/6. madde) (Kramer, 2005: 163-164).

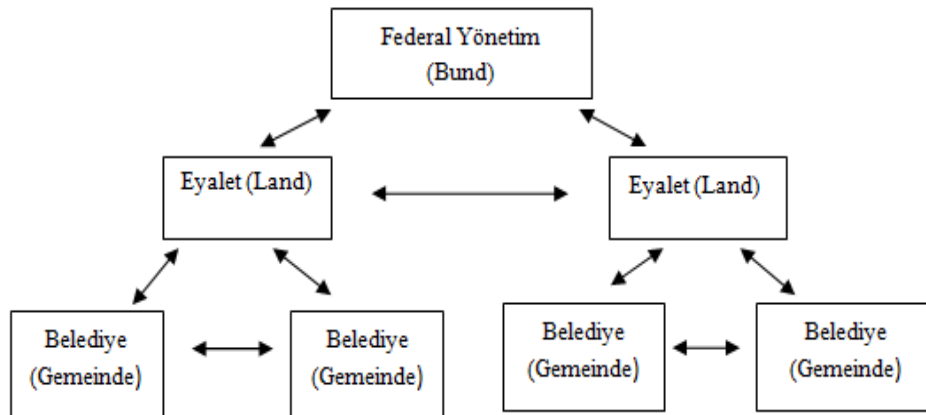
Tablo 14: Yönetim Düzeylerine Göre Görevlerin ve Vergi Gelirlerinin Dağılımı

	Görev Alanı	Vergi Geliri
Federal Yönetim	Sosyal Güvenlik Dış İşleri Savunma/Silahlı Kuvvetler Federal Yollar Yatırım Geliştirme	Gelir ve Kurumlar Vergisi Payı Katma Değer Vergisi (VAT) Payı Resimler
Eyaletler	Kültürel Programlar Okullar, Üniversiteler Polis, Yargı Vergi İdaresi	Gelir ve Kurumlar Vergisi Payı VAT Payı Veraset Vergisi Motorlu Taşıtlar Vergisi Emlak Satış Vergisi Bira resmi
Yerel Yönetimler	Su Arzı Toplu Taşıma Çocuk Yuvaları Sosyal Refah Hizmetleri İmar Yapı İzni	Gelir Vergisi Payı VAT Payı Ticaret Vergisi Emlak Vergisi Yerel Vergiler

Kaynak: Ulbricht, 2008: 194.

Yerel yönetimler yerel vergilerden, harçlardan ve katılım paylarından; federal yönetimin eyaletlere aktardıkları ödeneklerden ve eyaletlerin yaptıkları transferlerden gelir sağlarlar. Almanya’da belediyelerin mali özerkliği yasal güvenceler ile tanınmış olsa da, yerel yönetimler mali denkleştirme transferlerine büyük ölçüde bağılırlar. Mali denkleştirme transferleri özellikle gelir sorunu yaşayan belediyeler için önemli derecede etkilidir. Mali denkleştirme sistemi, işletme vergisi gelirlerindeki dalgalanma karşısında önemli bir dengeleyici unsurdur (Buettner, 2007: 2-3; Buettner ve Holm-Hadulla, 2008: 16). Örneğin, 1990 yılında gerçekleşen birleşme süreciyle Batı Almanya’daki yerel yönetimlerin gelirlerinden Doğu Almanya’daki belediyelere mali yardım yapılması düzenlenmiştir. Doğu Almanya’da yaşanan dönüşümde aktarılan bu fonların etkisi çok büyüktür. Bu karmaşık mali yönetim yapısı Alman federalizmini işbirliği ve uzlaşmaya yöneltmektedir (Scharpf, 1988: 242-245; Wollmann ve Bouckaert, 2006: 23-24).

Şekil 1: Alman Mali Denkleştirme Sistemi



Kaynak: Buettner, 2008: 138.

Yerel yönetim gelirlerinin %1-4’ünü “kullanıcı ve tüketici vergileri” oluşturur ve çok küçüktür. Yerel yönetimlerin önemli vergilerinden biri “emlak vergisi”dir (*Realsteuern*). Emlak vergisinin yerel yönetimlerin toplam gelirleri içindeki payı % 12’dir. Belediyeler yasaların belirlediği sınırlar içerisinde vergi oranlarını belirler. “İşletme vergisi” belediyeler için çok önemli bir gelir kalemidir. Belediyeler bu geliri Eyalet yönetimi ve Federal Yönetim ile paylaşırlar. Bunların yanında yerel yönetimler “gelir vergisi”nin % 15’ini, “katma değer vergisi (KDV)”nin %

2.2'sini alırlar (Buettner ve Holm-Hadulla, 2008: 16). Belediyeler için üçüncü gelir kaynağı ise belediyelerin vatandaşlara sundukları hizmetlerden aldıkları “harçlar”dır.

Tabiki Alman kamu mali yönetiminin reforme edilmesine ilişkin tartışmalar vardır. Bugün yerel yönetimlerin büyük bir bölümü finansal durumlarından dolayı istenen düzeyde hizmet sunamamaktadır. Ayrıca belediyeler, kaynakları bütçe dengesine göre yönetmek zorunda olmaları nedeniyle, isteğe bağlı görevleri konusunda karar vermekte özgür hareket edememektedir. Belediyelerin özerk yönetim garantisi artan oranda erimektedir (Banner, 2002: 218; Bulkeley ve Kern, 2006: 2255). Bir çare olarak YKİ etkisi altında NSM modeli içerisindeki finans yönetimi ve bütçeleme tekniklerine yönelinmiştir. Bu çerçevede, bütçe yapısı esnekleştirilmiş ve finansal yapıların sorumluluğu desantralize edilmiştir (Adam ve Behm, 2006: 218). NRW eyaleti bahsedilen reform araçlarını “Yeni Yerel Finansal Yönetim” (*Neues Kommunales Finanzmanagement-NKF*) kavramı altında uygulamaya koymuştur (Ridder ve diğerleri, 2006: 88-89). “Tahakkuk esaslı muhasebe, çıktı odaklı bütçeleme, finansal şeffaflık ve etkin kaynak paylaşımı” vurgu yapılan temel konulardır. Ancak, uygulamada siyasal ve bürokratik dirençler gelişmiş, yerel meclisler pasif kalmış ve sistematik bir strateji uygulanamamıştır (Ridder ve diğerleri, 2005:465-466).

Bu tartışmalar günümüzde sürmektedir; bu tez kapsamında yazar gerçekleştirilen alan araştırmasında NRW Landtag'ı (Eyalet Meclisi) ziyaret etmiş ve mali yönetim sorunları ile ilgili genel kurula katılmıştır³⁸. Özellikle tüm siyasi parti gruplarının mali yönetimde sorun olduğunu kabul ettiği; fakat çözüm yolları konusunda farklılıkların olduğu tespit edilmiştir. SPD-Yeşiller NRW Land Hükümeti Başbakanı Hannelore Kraft sorunun kaynağının kamu gelirlerinin federal-Land bölüşümünde olduğunu ve bunun Land lehine düzeltilmesi yönünde düzenlemelere ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır. CDU ve FDP gibi neo-liberal politikaları savunan partilerin temsilcileri ise “sorunun temelinde kaynak yaratamamanın olduğunu ve bunun düşük vergi gelirlerine yol açtığını” belirtmişlerdir. Yine bu partilere göre, mali yönetimdeki sorunun çözümü için mali bölüşüm veya mali denkleştirmenin yeterli olmayacağı; ekonomik girişimlerin teşviki ile soruna çözüm bulunulması gerektiği savunulmuştur. Mali yönetimdeki tartışmalar borç içindeki, finansal sıkıntı yaşayan ve temel hizmetleri sürdürmekte sorun yaşayan belediyeler için çözülmesi gereken en önemli meseledir.

³⁸ Yazar, 29.10.2010 tarihinde NRW Landtag'ta gerçekleştirilen “Belediyelerin Finansal Durumu” başlıklı özel oturuma gözlem yapmak üzere katılmıştır ve siyasi parti temsilcilerinin konuşmalarını not almıştır.

3.3.6.Kamu Personel Yönetimi ve Yerel Yönetimler

Federal Anayasa ve çoğu eyalet anayasası kamu personel rejimi için kanuni çerçeve sunmaktadır ve memurların (*Beamte*) yasal statüsünü düzenlemektedir (Kuhlmann ve Röber, 2006:90). Memurlar “Kamu Hizmeti Kanunu”na, sözleşmeli personel ile işçiler ise “İş Kanunu”na tabidirler (Badura, 2001: 54). Gerçekleşen yasal düzenlemeler ile diğer grupların koşulları (ücret, sosyal güvence, özlük hakları, vb.) memurlara yaklaştırılmıştır. Süreklilik hakkı, iş güvencesi, yemin, çalışma saatleri, emeklilik yaşı, nafaka, izin vb. konular düzeltilmiştir (König, 2001: 24).

Memur veya diğer kamu personelini istihdam etmede merkezi birim yoktur. Federal düzeydeki her bir bakanlık; her Land yönetimi ve her bir yerel yönetim kendi çalışanını kendi tasarrufu ile işe alma hakkına sahiptir (BM, 2006: 14).

Kamu personeli sisteminde en önemli değişiklikler, II. Dünya Savaşı sonrası bölünmüş olan Almanya’nın FAC çatısı altında birleşmesinden sonra ortaya çıkmıştır. Birleşme ile birlikte kamu görevlilerinin toplam sayısı 6 milyonu bulmuştur. Bu sayının yaklaşık olarak 3 milyonu “sözleşmeli personel” (*Angestellte*), 2 milyonu “memur” (*Beamte*) ve 1,5 milyonu “işçi” (*Arbeiter*) dir. Böylece, birleşme sonrasında Doğu Almanya’dan devralınan “kurmay-tipi” (cadre-type) bürokrasinin dönüştürülmesi sürecinde, sistematik olarak çalışan sayısının azaltılması gerekli görülmüştür. Ayrıca klasik bürokratik geleneklere göre biçimlenmiş personel rejiminin dönüştürülmesi gereği tartışılmıştır (Herbig, 2001: 487; Pollitt ve Bouckaert, 2005: 257; Seibel, 2001:75). Kamu personelinin azaltılması tüm yönetim düzeylerinde, özellikle yerel yönetimlerde hissedilmiştir. Bununla birlikte, Doğu Alman belediyeleri ile Batı Alman belediyelerinin hem nicel açıdan hem de nitel açıdan personel rejimi dönüştürülmeye çalışılmıştır. 2000’li yıllarda önemli ilerlemeler sağlanmıştır (BM, 2006: 14-15).

Kamu personelinin görünümü Alman Yönetmel Federalizmi’ndeki işlevlerin dağılımını yansıtmaktadır. İlkel olarak yürütme eyaletlerdedir ve yerel yönetimler eyalet düzenlemelerini gerçekleştirmek için önemli bir aktördür.

Tablo 15: Kamu Personelinin Yönetim Düzeylerine Göre Dağılımı (2007)

	<i>Kamu Personeli</i>	%
Federal Yönetim	522.600	11.5
Eyaletler	1.948.200	42.9
Yerel Yönetimler	1.290.400	28.4
Dolaylı Kamu Hizmeti	779.400	17.2
Toplam	4.540.600	100.0

Kaynak: Statistisches Bundesamt, 2008 (aktaran: Bogumil ve Jann, 2009:117).

Bugün yerel düzeyde kamu personeli istihdamı öncelikli olarak sosyal güvenlik (çocuk ve gençlik) % 22.7; siyasal yönetim ve idari kadro % 18.4; konut yapımı ve yönetimi % 13.6; sağlık, çevre, spor, rekreasyon % 13.6, toplu taşımacılık vb. alanlardadır (Bogumil ve Jann, 2009:105). Burada refah hizmetlerinin önemli bir bölümünün (çocuk yuvaları, yaşlıların bakımı, gençlik evleri) “subsidiarite” ilkesi çerçevesinde kamu kurumu olmayan kuruluşlardan sağlandığı göz önünde tutulmalıdır (Kuhlmann ve Röber, 2006:102). Özetle, Almanya OECD ülkeleri içinde kamu personel sistemi en desantral olan ülkeler arasında ikincidir (OECD, 2008:26). Kamu sektöründe istihdam oranı, 1980’li yıllardan 2000’li yıllara azalmıştır. Bu durum kamu sektörünün küçültülmesi ve özelleştirme politikalarının sonucunu göstermektedir. Diğer taraftan, aynı dönemde federal düzeyde istihdam edilen personel sayısı azalırken, yerel yönetimlerde istihdam edilen personel sayısı artmıştır. Bu durum da desantralizasyon politikalarının sonucunu göstermektedir (Wollmann ve Bouckaert, 2006: 18).

Yerel yönetimlerin toplam personel sayısı içerisinde statü grubu açısından “sözleşmeli personel” en büyük orana sahiptir. Sözleşmeli personeli, işçi grubu ve sonra da memur grubu takip etmektedir (Gunlicks, 2003: 121). Almanya’nın 2000’li yıllardan önce başlattığı ve bugün devam eden kamu personeli konusundaki reformlar YKİ yaklaşımı ağırlıklıdır. Bu süreçte Almanya iki engelle karşılaşmıştır: “*Rechtsstaat*” anlayışının egemen olduğu yönetsel kültürün yasallığa verdiği önem ve önemli mali sınırlılıklar (Kuhlmann ve Röber, 2006: 89). Alman belediyelerinin yönetsel reform sürecinde personel yönetiminde ve istihdamında önemli bir dönüşüm geçirdiği söylenebilir (bakınız: Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2011).

3.4.ALMAN YA’DA YÖNETSEL REFORM VE YEREL YÖNETİMLER

Alman kamu bürokrasisi reformu kabul etmek konusunda sorun yaşamamaktadır. Prusya’da bakanlık örgütlenmelerinin 1806’da kurulmaya başlamasından bugüne, Becker’e (aktaran:

Seibel, 2001: 73) göre, 11 reform süreci yaşanmış ve 42 büyük reform yapılmıştır. 20. yüzyılda hem dış politika hem de iç meseleler etkili olmuştur. Alman yönetiminin geçirdiği reformlar incelenirken toplumdaki “uzlaşma yapıları” ve Alman yönetiminin “toplumla bağı” her zaman akılda tutulmalıdır. 20. yüzyıldaki bunca soruna rağmen (savaşlar, rejim değişiklikleri, ayrılma-birleşme süreci), Alman yönetimi istikrarlı geleneğini korumuştur. Alman yönetim sisteminin etkili ve istikrarlı bir araç olması onun “esnek adaptasyon” geleneğine sahip olmasıyla açıklanabilir. Tüm bu olumlu yanlarının yanında Alman yönetim sisteminin de değişime direnen yönleri olmuştur: Hukukun üstünlüğü ve kamu hukukunun katı yorumu; personel yönetimi ve mali yönetim konularındaki katı yapılar (Reichard, 2003: 348). Bir anlamda oluşan geleneksel adem-i merkeziyetçi yapının sağladığı esneklik, yasallığın getirdiği katılık karşısında denge sağlamıştır.

Alman siyasal-yönetimsel sisteminde siyasal aktörler reform uygulamaları için işbirliği yapmak ve uzlaşmak zorundadırlar. Uzlaşma ve işbirliğinin olmadığı durumlarda ilerleme engellenmektedir (Ör: 1980’li ve 1990’lı yıllardaki Sağlık Reformu). Böylece Alman siyasal-yönetimsel sisteminin hantallığı eleştirilmektedir. Özellikle artan uluslararası rekabet ortamında esnek ekonomik sistem için gerekli reformların gerçekleştirilmesi sürecinde bu sorunlar yaşanmaktadır. Özellikle özelleştirme politikaları, işletmecilik uygulamaları ve sosyal refah devletin dönüştürülmesine ilişkin reform girişimlerinde siyasal ve yönetsel direnç oluşmuştur. 1990’lı yıllarda yaşanan küreselleşme süreci, AB uyum politikaları ve Almanya’nın birleşmesinin getirdiği reform baskısı “Rhineland Modeli” ile “rekabetçi korporatizm” amaçlarını öne çıkarmıştır. Böylece neo-liberal politikalar ile sosyal korporatizm birlikte düşünölmeye başlanmıştır. Yeni yaklaşım ile rekabetedebilirlik arttırılacak, istihdam sağlanacak ve yeniden bölüşüm sürdürölecektir (Timmins, 2000: 94-95).

FAC’nin yüksek derece desantralize yönetsel ve siyasal yapısı, yerel yönetimlerin siyasal-yönetimsel oluşumunda ve kurumsal reformlarında önemli bir role sahiptir. Yaşanan reformların tamamında yerel yönetimler anahtar bir rol oynamıştır. II. Dünya Savaşı’ndan sonra, FAC’nin kurulmasından günümüze değin yaşanan üç önemli reform sürecinde (1960-1970, 1980, 1990) yerel yönetimler önemlerini korumuşlardır. Özellikle 1990’lı yıllarda başlayan yönetsel reformlarda iki temel konu öne çıkmaktadır: “İşletmecilik reformları ve doğrudan demokrasinin geliştirilmesi”. Bu reformlar “uluslararası siyasa ve modernizasyon söylemi, sosyo-ekonomik ve bütçe problemleri baskısı, yönetsel gelenek ve miras, siyasal ve yönetsel elitlerin siyasa amaçları ve çıkarları” vb. faktörler altında biçimlenmiştir ve devam etmektedir. Bu süreçte yerel yönetimler öncü durumdadır ve süreklilik çerçevesinde reformları uygulamaktadır (Böhret ve 2001: 69-71; Henry, 2004: 29-49; Wollmann, 2000: 915-916).

Scharpf'a (aktaran: Kuhlmann, 2007: 2) göre, kurumsal reformlar siyasal sistemlerin demokratik meşruiyetini iki alanda etkiler: Birinci olarak, reformlar “girdi meşruiyeti”ni arttırabilir. Örneğin, reformlar vatandaş katılımını ilerleterek ve doğrudan demokrasiyi mümkün kılarak bunu sağlayabilir. Yerel yönetim modellerinin “güçlü başkan modeli” çerçevesinde dönüştürülmesi ve doğrudan demokrasi uygulamalarına geçilmesi girdi meşruiyeti kapsamına girmektedir. İkinci olarak, reformlar “çıktı meşruiyeti”ni genişletebilir. Örneğin, reform araçları ile yerel yönetimlerin etkinliğinin ve üretkenliğinin artırılması amaçlanarak bu durum sağlanabilir. İlerleyen bölümlerde reform sürecindeki Alman yerel yönetimleri anlatılırken her iki alanda reform gelişimleri ayrı başlıklarla ve ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

Yerel yönetimler reformunun genel seyrinde reform politikalarının üç farklı şekilde geliştiği görülmektedir: “i. Dikey ilişkide; yerel yönetim işlevlerinin yeniden tanımlanması, merkezi yönetim görevlerinin yerel yönetimlere aktarılması (desantralizasyon). ii. Yatay süreçlerde; yerel hizmet sunumunun yeniden örgütlenmesi, özel sektör ve kar amacı olmayan örgütlerin hizmet sunma süreçlerine dahil edilmesi (özelleştirme, hizmet alımı, şirketleşme). iii. İçsel yapılarda; yerel yönetimlerin örgüt yapılanmalarının ve yönetim süreçlerinin yeniden inşası (işletmecilik reformları)” (Kuhlmann, 2007: 2). Alman yerel yönetimlerinin geçirdikleri reform süreci girdi-çıktı meşruiyeti alanlarında; desantralizasyon, özelleştirme, işletmecilik ve katılımcı demokrasi politikaları dikkate alınarak analiz edilmelidir. Bu nedenle yerel yönetimler reformu ile ilgili ilerleyen bölümlerde tüm bu noktalara değinilmiştir.

3.4.1.1950-1990 Yılları Arasında Almanya’da Yönetmel Reform ve Yerel Yönetimler

II. Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetimini yatay ve daha etkin hale getirmek için “idarenin sadeleştirilmesi” (*Verwaltungsvereinfachung*) tartışması başlamıştır. Yerel yönetimler bu dönemde önemli bir misyon üstlenmişlerdir. Ancak, bu dönemde karşılaşılan ağır yönetmel maliyetler nedeniyle uzun vadeli ve önemli reformlar gerçekleştirilememiştir. Belediyeler idari olarak iç hiyerarşik örgüt yapısı ve dar kontrol zincirlerine dayanmış; sektörel ve uzmanlaşmış birimler (personel, idare, bütçe vb.) üzerine oturtulmuştur. Yani sonuçta belediye idaresi geleneksel hiyerarşik ve kurallara dayalı Weberyen bürokratik model şeklinde biçimlenmiştir (Wollmann, 2000: 919).

Yerel yönetimler reformu genel kamu yönetimi reformundan bağımsız düşünülemez. Bu nedenle kısaca genel olarak kamu yönetiminin modernizasyonuna bakmak gerekmektedir.

Tablo 16: Alman Kamu Yönetimi Reformunun Dönemlere Göre Durumu

Reform Dönemi	Reformun Yönü	Reform Araçları
1950 – 1960	II. Dünya Savaşı sonrası yük ve yönetsel kapasite	Rasyonel bürokratik yapının tümünden gözden geçirilmesi.
1960 – 1970	Sosyal Demokrat etki	Kamu finansmanı, personel rejimi, alansal reform, bakanlıkların reorganizasyonu, planlama.
1980 - 1990	Kısmi Neo-Liberal etki	Deregülasyon, debürokratizasyon, vatandaşa duyarlılık.
1990 ve sonrası	YKİ ve “Lean State” yaklaşımlarının belirleyiciliği; Birleşme ve Doğu Almanya’nın yeniden inşası.	Kamu sektörünün küçültülmesi, özelleştirmeler, kamu-özel işbirlikleri; personel, finansman ve yapısal süreç aktarımı.

Kaynak: Reichard (2003: 347) ve Wollmann (2000: 920-925)’dan yararlanılarak geliştirilmiştir.

1950’li yıllar savaşın yükünü giderme çabası olarak özetlenebilir. 1960’lı yıllar ise, “refah devleti”nin genişlemesi ve siyasal-yönetsel yapıların “planlama ilkesi”ne göre modernizasyonuna tanıklık etmiştir. Bu sürecin yerel yönetim düzeyine önemli etkileri olmuştur (Wollmann, 2002a: 9). Bu dönemde başlayan demokratikleşme hareketiyle, siyasal alanda vatandaş katılımına olanak sağlayan araçlar yanında, vatandaş odaklı kamu yönetimi oluşturmak için yeni araçlar geliştirilmiştir: Yerel birim ofisleri, vatandaş öneri büroları, topluluk toplantıları, vatandaş eylem komiteleri, vb. Bu gelişmeler savaş sonrası Alman siyasal kültüründe önemli değişimler getirmiştir (Busse, 2001: 119-120; Wollmann, 2000: 920).

1990’lı yıllar öncesinde en önemli girişim “Büyük Koalisyon”³⁹ olarak adlandırılan SPD-CDU hükümetinin 1966-1974’e kadar olan reform çalışmalarında görülmüştür (Reichard, 2003: 347). Temel dört büyük reform projesi oluşturulmuş (örgütlenme, hukuk, personel, maliye) ve bu reformlar yönetimin tüm alanlarına dokunmuştur: Mali yapı, yerel yönetimler, bakanlıklar, kamu personel sistemi, vb. Bu dönem FAC tarihinde en kapsamlı reform hareketidir (Wollmann ve Bouckaert, 2006: 29). Bu reformlar, siyasi iktidarların değişmesi, ekonomik krizler ve uygulama stratejilerindeki hatalar nedeniyle istikrarlı olmamıştır. 2000’li yıllarda tekrar CDU-SPD büyük koalisyonu oluştuğunda da büyük bir beklenti oluşmuştur (Wollmann ve Bouckaert, 2006: 29-30).

³⁹ “Alman seçim sistemine göre tek bir partinin hükümeti kurması çok zordur. II. Dünya Savaşı’ndan sonra tek parti hükümeti bir kez olabilmiş, genelde koalisyon hükümetleri kurulmuştur. Seçmenlerin seçecekleri partinin kiminle ortak olmayı düşündüğünü bilmeleri için, bazı partiler seçim kampanyaları öncesinde koalisyon anlaşmaları yaparlar. Bu durumda seçmen bir partiye oy verdiğinde hem bir parti ittifakı için tercih yapmış olur, hem de hükümet ortağı olarak kimi görmek istediğini belirtir” (Federal Almanya Cumhuriyeti Ankara Büyükelçiliği, 2009).

Tablo 17: Alman Yerel Yönetimlerinde Dönemler İtibariyle Reformlar

Reform Dönemi	Reformun Yönü	Reform Araçları
1960-1970	Yerel ölçek ekonomileri; desantralizasyon; katılım.	Alansal reform (<i>Gebietsreform</i>); görev aktarımı (<i>Funktionalreform</i>); yerel planlamaya vatandaş katılımı.
1980'li Yıllar	Vatandaş odaklı, vatandaş yakını yönetim anlayışı (<i>Bürgernehe</i>)	Katılım için “tek durak ofisler” kurulmuş; personel eğitimi sağlanmış ve yerel görevler gözden geçirilmiş (<i>Aufgabenkritik</i>).
1990'lı Yıllar I	Birleşme Süreci	Yeni Land'larda yerel yönetimlerin dönüştürülmesi
1990'lı Yıllar II	YKİ yaklaşımı ve doğrudan demokrasi etkisi	NSM Modeli, özelleştirmeler, kamu-özel işbirlikleri; Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli, yerel referandum, geri çağırma (<i>recall</i>) mekanizması ve yönetim yapıları.

Kaynak: Reichard (2003: 347-348) ve Wollmann (2000: 920-925)'dan yararlanılarak geliştirilmiştir.

Yerel yönetimlerde gerçekleştirilen alansal düzenlemede amaç her düzeyde (Land, Bölge Yönetimleri, İlçeler, Kentsel Alan Belediyeleri, Belediyeler) etkin bir idare ve yerel demokrasi için uygun birimler oluşturmaktır (Wollmann ve Bouckaert, 2006: 29-30). Kentsel alan belediyelerinin (*Stadt*) ve ilçelerin (*Kreis*) faaliyet alanı (toprak) genişletilmiş ve ilçelere daha fazla sorumluluk, yetki ve görev devredilmiştir (Wollmann, 2002a: 10). Çoğu eyalette alansal reformu işlevsel reformlar takip etmiştir. Bu reformlar ile daha önce tek işlevli Land birimleri eliyle yürütülen işler ilçe yönetimlerine ve kentsel alan yönetimlerine aktarılmıştır. Böylece 1970'li yılların alansal ve işlevsel reformları geleneksel çok işlevli Alman yerel yönetimlerini güçlendirmiştir (Kuhlmann, 2007: 5; Wollmann, 2002a: 10). Bu dönemde, reformun temel aktörleri federal yönetim ve eyalet yönetimleri olmuş; yerel yönetimler dışarıda kalmıştır (Wollmann, 2000: 921).

Çalışmanın konusu açısından bakıldığında, 1960'lı yılların başından 1970'lerin sonuna kadar yapılan ve tamamlanan alansal reformla “Bölgesel Yönetim Sayısı 33'ten 25'e; ilçe ve kentsel alan belediyelerinin sayısı 564'ten 328'e; belediyelerin sayısı ise 24.282'den 8.501'e indirilmiştir. Böylece şehir belediyelerindeki ortalama nüfusu 167.410'dan 232.945'e; belediyelerin ortalama nüfusu ise 1.510'dan 7.242'ye çıkmıştır” (Seibel, 2001: 80). Eyaletler arasında alansal reformun boyutu değişmektedir. Örneğin, NRW eyaleti büyük bir birleştirme sürecine gitmiş, belediyelerin ortalama 40.000 nüfuslu yapılara doğru evrildiği görülmüştür. Burada Kuzey Avrupa tipi bir gelişme yaşanmıştır. Diğer taraftan Bayern eyaletinde ortalama 6.000 nüfuslu belediyeler ile “Güney Avrupa” tipi bir gelişme yaşanmıştır (Wollmann, 2002a: 10). Gerçekleştirilen alansal reformların 1980'li ve 1990'lı yıllarda olumlu ekonomik sonuçları

olmuştur. Ancak, işlevsel işbirliklerinin daha etkin olduğu yönünde düşünceler vardır (Blume ve Blume, 2007: 689, 691).

1980’li yıllarda Almanya’da yönetim anlayışı önemli bir şekilde tartışmaya açılmıştır. Yönetimin hizmet sunarken kuralları, süreçleri ve yönetimi öne alan yaklaşımından “yurttaş öncelikli” bir anlayışa geçişin gereklilikleri savunulmuştur. Yurttaş öncelikli yönetim anlayışını gerektiren çok aktörlü ve faktörlü ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel ve teknolojik bir süreç vardır (bakınız: Grunow, 1988). 1980’li yıllarda yerel yönetim hizmetlerinin yurttaş odaklı şekilde geliştirilmesi için yurttaş merkezleri (*Bürgerhäuser*) oluşturulmuştur.” (Wollmann, 2000: 922-924; Wollmann, 2002a: 10-11). Bu dönemde, genel olarak etkili olan neo-liberal politikaların yavaş yavaş Almanya’da hissedildiği söylenebilir. Kamu işlevlerinin kısıldığı ve kamu sektörünün küçültülmesini savunan siyasalar (özelleştirme, deregülasyon, serbest piyasa, vb.), yurttaş yakını yönetime yönelik reformların önüne geçmeye başlamıştır (Busse, 2001: 119-120; König, 2001: 26). Ancak, 1980’li yıllarda Alman yerel yönetimlerinde katılımcı yönetim ve “siyaseti aşağıdan yeniden canlandırma” (*Erneuerung der Politik von unten*) belirleyici olmuştur (Wollmann, 2000: 924-925).

Almanya’da 1980’li yıllarda neo-liberal politikaların ve YKİ paradigmasının zayıf kalmasının birçok sebebi vardır: “Alman kamu bürokrasisinin profesyonelliğe dayalı öz güveni, geleneksel çok işlevli yerel yönetimlerin ve subsidiarite ilkesinin var olması, YKİ karşısındaki ideolojik engeller” bunlar arasında sayılabilir (Wollmann, 2000: 924-925).

Almanya’nın birleşmesi, süregelen finansal kriz, işsizlik sorunu, yeni hizmet alanlarının ortaya çıkması, katılımcı yönetim eksikliği, yönetişim ortamı, rekabet edebilirliği zayıf yerel yönetimler algısı vb. nedenler yerel yönetimlerin 1990’lı yıllarda yoğun bir reform sürecine girmesini tetiklemiştir. Yerel yönetimler reformu iki temel ekseninde gelişmiştir. Birinci olarak, gecikmiş YKİ paradigması etkisi altında işletmecilik reformlarına yerel yönetimler kendi geliştirdikleri model (NSM) ile cevap vermeye çalışmışlardır. İkinci olarak, eyalet yönetimleri doğrudan demokrasi (katılımcı yönetim) amacına yönelik “güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli”ne geçilmesi, yerel referandumların düzenlenmesi ve çeşitli katılım mekanizmalarına imkan verilmesi gibi adımlar atmışlardır.

3.4.2.1990’lı Yıllar ve Sonrasında Almanya’da Yerel Yönetimler Reformu

Almanya’nın 1990’lı yıllarda yaşadığı birleşme sürecine ertelenen sosyal, ekonomik, siyasal, yönetsel ve kültürel sorunlar eşlik etmiştir ve siyasal-yönetsel reform kaçınılmaz olmuştur. Ekonomik sorunlar, mali baskılar, üretim maliyetlerinin artması, yüksek vergiler, işsizliğin

artması ve katılımcı yönetim talepleri neo-liberal politikaların baskın olduğu döneme denk gelmiştir. YKİ paradigması çerçevesinde yerel yönetimlerden başlayan yönetsel reforma, doğrudan demokrasi/katılımcı yönetim reformları eşlik etmiştir. Birleşme süreci bu reformları ateşleyen dinamik olmuştur. 1990'lı yıllarda harcanan yüz milyarlarca Mark sadece birleşmenin değil, bir bütünlük içerisinde yönetim reformunun maliyetidir (Böhret ve Konzendorf, 2001: 68; Hassink, 1992; Seibel, 2001: 84; Timmins, 2000: 76-77).

Almanya'nın yerel yönetimler ağırlıklı olarak YKİ paradigmasına yönelmesinin arkasındaki en önemli etken bütçe krizleridir (Ridder ve diğerleri, 2005: 443). YKİ'nin genel kabul gören reform sloganları Alman kamu sektörüne de girmiştir: “Özel hukuka tabi daha özerk yapılar (şirketleşme); inovasyon sağlamak ve etkinliği arttırmak için rekabet; servis sunumunda güçlü müşteri odaklılık; siyasetin sadece genel amaçları belirlemeye ve bütçeyi sağlamaya odaklanması; girdi odaklı bütçe kontrolünden çıktının kalitesine odaklanan gözetime yönelmek; özel sektörle yoğun işbirliği sağlanması (*public-private partnerships*); kamunun genel sorumluluktan sınırlı sorumluluğa yönelerek bireylerin ve grupların kendi problemleriyle ilgilenmesinin önünün açılması vb.” reform girişimleri desteklenmiştir. Uygulamada siyasetçiler karar verme sürecinde etkilerini ve kontrollerini yitirdiklerini düşünerek direnç göstermişlerdir (Benz ve Meincke, 2006: 64-65). “Hizmetler, kamu veya özel sektörden sunulabilir; ancak piyasanın devletten her düzeyde ve konuda daha iyi performans gösterdiğini kanıtlamak zordur” düşüncesi (Christensen ve Laegreid, 2007: 8-10) Almanya'daki reform muhalifleri tarafından kabul görmüştür. Kuhlmann'a (2007: 6) göre, geleneksel güçlü ve çok işlevli Alman yerel yönetimleri dramatik bir yara almıştır. Yerel yönetimlerin özerkliği bu nedenle ciddi tehdit altındadır.

Kohl Hükümeti'nin “*Schlanker Staat*” (*Lean State*) politikasından beri uygulana gelen YKİ güdümlü reform politikaları Sosyal Demokratlar tarafından da reddedilmemiştir. Yönetimin etkinleştirilmesi ve bütçe krizlerinin çözülmesinde YKİ reformlarına “can simidi” gözüyle bakılmıştır (König, 2001: 27; Seibel, 2001: 85). YKİ merkezli geliştirilen reform girişimleri federal yönetimden değil, eyalet yönetimlerinden ve yerel yönetimlerden kaynaklanmıştır. Özellikle “*Neues Steuerungsmodell*” (Yeni Yönetim Modeli) yerel yönetimlerden gelişerek önemli açılımlar sağlamıştır. NSM, yeni kamu işletmeciliğinin Alman versiyonudur. “Hiyerarşik kontrollerin kalite hedefleri ile ikame edilmesi, üst yönetimin siyasa belirleme kapasitesine odaklanması, yöneticilerin yasal düzenlemelerin katı sınırlarından kurtarılarak yönetime ve uygulamaya odaklanması gerektiği” NSM'nin temel düşünceleridir (Timmins, 2000: 91; Wollmann, 2002b: 63).

Neo-liberal politikalar çerçevesinde kamu sektörünün küçültülmesi, özelleştirme politikaları, deregülasyon, kamu sektörü dışından hizmet alımı, kamu hizmetlerinin, yönetimin ve işlevlerin rasyonalizasyonu federal düzeyde ve eyalet yönetimlerinde de görülmüştür. İzlenen özelleştirme politikalarında çeşitli yöntemler uygulanmış ve başarılı uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Regülasyon kurumları ve kamu-özel işbirlikleri ile özelleştirme politikalarının olumsuz sonuçları dengelenmek istenmiştir (Busse, 2001: 119-120; König, 2001: 29-30; Seibel, 2001: 85-86). Batı Almanya’da özelleştirme, şirketleşme, desantralizasyon ve işletmecilik reformları yoğun olarak işlense de; Doğu Almanya’da idari ve mali açıdan özerk, çok işlevli ve güçlü yerel yönetimler inşa edilmeye devam etmektedir (Kuhlmann, 2007: 5-6).

1990’lı yıllarda tüm yönetim düzeylerinde reforme edilmeye çalışılan diğer iki alan “kamu personel yönetimi” ve “kamu mali yönetimi”dir. Bu konularda yine YKİ merkezli, “kaynakların sorumluluğunun desantralizasyonu” ve “performans yönetimi” gibi reform araçları öne çıkmıştır (Kuhlmann ve Röber, 2006: 89). Kamu yönetimini özellikle bu konularda iyileştirme “Muhafazakâr, Liberal, Sosyal-Demokrat, Yeşiller tarafından kabul edilmiştir” (Seibel, 2001: 86). Kamu yönetiminin örgütsel yapısına, alansal düzenlemelerine ve işleyişine ilişkin çalışmalar başarılı olmuştur. Ancak, personel sisteminin⁴⁰ ve kamu mali sisteminin homojenleştirilmesi tamamen başarılı olamamıştır. Seibel’e (2001: 87) göre, bu konularda ideolojik engeller vardır: Personel konusunda “bağlılık, profesyonellik, sadakat vb.” devletin sürekliliğini amaçlama; maliye konusunda “dengeli dağıtım” ve devletin meşruluğunu amaçlama misyonları reform sürecini iki temel alanda başarısız kılmıştır. 2000’li yıllarda sağlanan Büyük Koalisyon ile yönetsel reformun önünün açılacağı umulmuştur (Bussemeyer, 2006: 401, 440).

2003 yılı Ekim ayı ortalarında Federal Hükümet ve Eyalet Hükümetlerinin uzlaşmasıyla Bundestag’dan ve Bundesrat’tan gelen 16 üyeden oluşan bir “Reform Komisyonu” kurulmuştur. Yoğun tartışmalar ve uzlaşmalar sonucunda komisyon 2004 yılı Aralık ayında dağılmıştır. 2005 Eylül seçimleri sonucunda Şansölye Angela Merkel’in başkanlığında kurulan CDU-SPD “Büyük Koalisyonu” idari reform konusuna öncelik vermiş ve 11 Kasım 2005 tarihli Koalisyon Anlaşması metnine bu konuyu eklemiştir. Ayrıca Federal Hükümet ve Länder Hükümetleri arasında Anayasa’da yapılacak değişikliklere ilişkin uzlaşma da sağlanmıştır. En önemli konular genel olarak şöyledir: İki meclis arasındaki ilişkilerin (Bundestag lehine) dengelenmesi; eğitim alanındaki (üniversiteleri de içerecek şekilde) sorumlulukların tamamen Land yönetimlerine

⁴⁰ Personel konusunda önemli bir karar (Verringerung und Staffung von Bundesbehörden) Federal Kabine tarafından 7 Şubat 1996 tarihinde alınmıştır: Federal idareleri modernize etmek amaçlı 7.000 federal kadro 10 yılda iptal edilmiştir. Amaç Federal memurları azaltmaktır: 1995’de 325.000 olan Federal memur sayısı 2000 yılında 308.000’e indirilmiştir (Wagener ve Blümel, 2001: 94).

devredilmesi; “Yönetmel Federalizm”in güçlendirilmesi; mali sistemin iyileştirilmesi; Länder bölgesel yapılanmalarının sadeleştirilmesi ve doğrudan seçilen birimlere ağırlık verilmesi; yerel yönetimlere Land yönetimlerinden daha fazla yetki devredilmesi; “doğrudan seçilmiş yerel yöneticilerin yaygınlaştırılması” (Wollmann ve Bouckaert, 2006: 28-30).

Bir yandan kamu yönetiminde etkinlik ve eşgüdüm problemine hiyerarşik yapılar çözüm olarak görülse de; önemli bir şekilde Almanya örneğinde, işlevsel ve alansal yönetim uygulamalarında piyasa ve ağ (*network*) yapıları vurgusu üzerine oturan bir “iyi yönetim-Good Governance” yaklaşımı kendini göstermektedir (Florack ve diğerleri, 2008: 59-60). Özellikle federal yönetim altı yönetim düzeylerinde, yönetim modeli çerçevesinde ulusal, bölgesel, yerel yatay ve dikey ağlar tarafından biçimlendirilen kendi sınırları içerisinde veya sınırları dışında faaliyet gösteren belli bir amaca yönelik yönetim uygulamaları kayda geçirilmiştir (ayrıntılı örnekler için bakınız: Herrschel ve Newman, 2000: 1185; Schmitt-Beck ve diğerleri, 2008; Wollmann ve Bouckaert, 2006: 33-35). Aslında Alman yönetim sisteminin yerele oturan yapısı yönetim yaklaşımı için uygun bir alandır (Benz ve Meincke, 2006: 59; Herrschel ve Newman, 2000: 1186-1187). Bölgesel ve yerel yönetimlerin yönetim alanında sunduğu potansiyelden dolayı 2003 yılında çalışmaları başlayan reform çalışmalarında yerel ve bölgesel düzeyleri güçlendirici yaklaşımlar hakimdir (Benz ve Meincke, 2006: 70-72). Ayrıca, yerel yöneticinin yerel siyasette, ekonomide, toplumda ve yönetimde koordinasyonu, işbirliğini ve inovasyon kapasitesini sağlayıcı lider olması yönünde çabalar vardır (Blanke ve Smith, 1999b: 1-3).

Son olarak alansal reform konusuna değinmekte fayda vardır: Güncel veriler ile FAC siyasal-yönetmel sisteminde 1 Federal Yönetim, 16 Land Yönetimi, 23 *Regierungsbezirke/Bezirksregierungen* Yönetimi, 343 *Kreise* (Kırsal Alan İlçe Yönetimi), 117 *Kreisfreie Städte* (Kentsel Alan Belediyesi), 1.000 Yerel Yönetimler Arası Birlikler (*Verwaltungsgemeinschaften* usw), 13.400 Şehir, Kasaba, Köy Belediyesi (*Gemeinde*) bulunmaktadır (Wollmann ve Bouckaert, 2006: 15). Alansal idareler açısından sayılar bu şekildedir. 1970’lerde ve 1990’larda yapılan alansal düzenlemelerden sonra 2000’li yıllarda bu konuda kapsamlı bir reform düzenlemesi olmamıştır. Sadece “*Regierungsbezirke*” alansal yönetimi konusu tartışılmaktadır ve bu birimlerin ilgası savunulmaktadır.

3.4.2.1.Almanya’da Özelleştirme Politikaları ve Yerel Yönetimler

Özelleştirme, hizmet alımı, dış kaynak kullanımı vb. yollarla geleneksel olarak yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin özel sektöre gördürülmesi Almanya’da da etkili bir şekilde uygulama alanı bulmuştur. Geleneksel kamu kolaylıkları (elektrik, gaz, su, atık toplama, toplu

taşıma, vb.) çok işlevli yerel yönetimlerin önemli bir parçasıdır. Belediyelerin hizmet alanlarında bu piyasalar geleneksel olarak korunmuştur ve belediyeler temel arz edici konumda olmuşlardır. Belediyeler bu tür hizmetleri uzun süre yarı özerk, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip, bir anlamda “belediye iktisadi teşebbüsü” olarak tanımlanan “*Stadtwerke*” aracılığıyla sunmuştur. Enerji piyasasının özel sektöre açılması (1998, *Energiewirtschaftsgesetz*) ve yerel yönetimlerde özelleştirme sürecinin başlamasına kadar geçen sürede yerel toplulukların enerji talebinin %85’inden fazlası *Stadtwerke*’ler tarafından sağlanmıştır. AB liberalizasyon politikalarına paralel şekilde çıkarılan Federal düzenlemeler ile korunan bu yerel hizmet alanları piyasa rekabetine açılmıştır. Bununla birlikte birçok belediye karşı karşıya oldukları mali darboğazdan kurtulmak için, ellerindeki iktisadi teşebbüsleri özelleştirmeyi bir çıkış yolu olarak görmüştür (Bulkeley ve Kern, 2006: 2245-2246; Kuhlmann, 2007: 9).

Aynı süreç içerisinde belediyelerin, belediye idari örgütlenmesi dışında, daha fazla şirketleşme arayışına girdiği görülmektedir. 2005 yılı verileriyle 20.000 ve üstü nüfusa sahip belediyelerin %99’u şirketleşme yoluna gitmiştir. Bu belediyelerin %80’inden fazlası özel hukuka tabi şirketleri (limited şirket-GmbH, anonim şirket-AG, kooperatif, vb.) tercih etmiştir. Bu durum yerel düzeyde özel aktörlerin rolünün arttığını ve yerel yönetimlerin güç ve etkilerini kaybettiklerini göstermektedir (Kuhlmann, 2007: 9-10).

Özelleştirme politikalarının sonuçları, önceden savunulduğu gibi rekabet ortamı sağlamamıştır. Özellikle dört büyük bölgesel monopol (E.ON, RWE, EnBW ve Vatterfall) enerji piyasasını yönlendirmektedir. Yerel yönetimlerin terini özel sektör tekeli almış ve yerel yönetimlerin yönetme kapasiteleri zayıflamıştır (Kuhlmann, 2007: 10). Yani bu hizmetleri doğrudan belediyelerin sunması durumunda alt yapının gelişimini yönlendirmek ve kontrol etmek, kamu tüketim pratiklerini etkilemek ve çevre koruma anlamında emisyon salınımını sınırlandırmak belediyeler için mümkündür. Bugün bu etki alanları sınırlandırılmıştır (Bulkeley ve Kern, 2006: 2245-2246). Özellikle küresel ısınma sorunu karşısında belediyelerin yeni roller ve sorumluluklar üstlenmesinin savunulduğu bu dönemde belediyeler zayıf kalmaktadırlar (Pichl, 2009: 12-13, 17).

Sosyal hizmetler alanı da özelleştirme, serbestleşme veya piyasalaşma sürecinden önemli bir şekilde etkilenmiştir. Geleneksel olarak sosyal hizmetler belediyelerin desteği ile sivil toplum kuruluşları (dini vakıflar) tarafından sunulmaktaydı. Özellikle 2000’li yıllarda federal yasama ile sosyal hizmetler alanının kar amaçlı özel ve üçüncü sektör kuruluşlarına açılması sonucunda, kar amacı olmayan örgütler önemini kaybetmiştir ve belediye hizmeti kavramı bu alanlardan silinmiştir (Kuhlmann, 2007: 10-11).

Özelleştirme politikaları, genel olarak geleneksel çok işlevli yerel özerk yönetimi zayıflatmıştır. Yerel yönetimlerin gelirleri azalmış, kurumsal parçalanma yaşanmış, yerel meclislerin belirleyiciliği azalmış ve siyasal kontrol zayıflamıştır. Bunların yanı sıra, özelleştirilen hizmet alanlarında kalite ve performans artışına ilişkin net bir sonuç yoktur (Kuhlmann, 2007: 11-12; Mehde, 2006: 169). Bunların ötesinde, sağlık ve sosyal hizmetler alanının özelleştirilmesi “sosyal eşitsizlik” riski içermektedir (Kuhlmann, 2007: 13).

3.4.3.Yeni Kamu İşletmeciliği, Alman Yerel Yönetimleri ve *Neues Steuerungsmodell*⁴¹

YKİ paradigmasına dayalı yönetsel reform süreci Avustralya, Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD’de küresel rekabet ve ekonomik daralmanın yaşandığı dönemde erken başlamıştır (Ridder vd., 2005: 443). Özellikle 1990’lı yıllarda bu hâkim paradigmanın “Kıta-Avrupası” sisteminin yerleşik olduğu ülkelerde de etkisini gösterdiği söylenebilir. Almanya sadece Anglo-Sakson ülkelerine göre değil, diğer Kıta Avrupası geleneğine sahip olan ülkelere göre de yönetim yapısını, süreçlerini ve araçlarını YKİ etkisi altında dönüştürme sürecine nispeten geç başlamıştır (Baldersheim, 2002: 207; Kuhlmann ve diğerleri, 2008: 851; Lüttmann, 2007: 1; Reichard, 2003: 349-350; Wollmann, 2000: 925).

Wollman’a (2002: 73-74) göre, 1980’li yıllarda İngiltere’de Thatcher, ABD’de Reagan dönemlerinde neo-liberal politikaların YKİ ile uygulamaya girmesine rağmen; Almanya’da aynı dönemde Federal Yönetim’de muhafazakar Şansölye Kohl Hükümeti sürecinde YKİ’nin etkili olamamasının sebepleri şunlardır: “Desantralist yönetimlerarası ilişkiler ve subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesinin Alman yönetim geleneğindeki yeri, *Rechtsstaat* geleneği ve Weberyen hiyerarşik yapılar, yerel yönetimlerin çok işlevli yatay yapısı, yerel yönetimlerin 1960’lı ve 1970’li yıllarda gerçekleştirdiği başarılı reformlardan dolayı kendine olan güveni”. Banner’e (2002: 229) göre ise, Almanya’nın YKİ reformlarına geç kalmasının nedeni onun İngilizce konuşulan ülkelere olmamasıdır. Almanya daha çok Hollanda’dan (Tilburg şehrinden) etkilenmiştir. Bunlara ek olarak, 1990’lı yılların ortasına kadar ağır bir finansal baskının hissedilmemesi (bakınız: Grunow ve Grunow-Lutter, 2000: 170-171); Alman yönetim sisteminin iyi işlediği yönündeki siyasetçilerin ve yöneticilerin düşüncesi; bürokrasinin zayıf istek göstermesi nedenler arasında sayılmaktadır (Reichard, 2003: 349-350).

⁴¹ NSM, Türkçe yazında gerekli ilgiyi görmemiştir. Aydın (2004: 211), kamu sektöründe toplam kalite yaklaşımının yansıması olarak NSM’ye değinmiş; Akın (2004: 248-249; 2009: 449-450), Alman siyasal-yönetsel yapısındaki yerelleşme ve reformlar konusunda genel olarak NSM ilkelerine yer vermiş; Çukurçayır (2009: 33, 39), yerel yönetimlerin birer “kamusal hizmet işletmesi”ne dönüşümü ve yurttaş odaklı yönetim anlayışının NSM içerisinde yer bulduğunu ayrıntılı bir şekilde sunmuştur.

Alman yerel yönetimlerinde yaşanan finansal sorunlar ve karşı karşıya kaldıkları finansal baskılar; diğer gelişmiş ülke yerel yönetimleri ile yapılan karşılaştırmalarda geride kalmasının özgüveni kırması; KGSt⁴²'nin (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*) önemli çalışmaları ve etkinlik sorunu YKİ reformlarına olan ihtiyacı göstermiştir (Hendriks ve Tops, 1999: 144; Wollmann, 2000: 925-926). Almanya'nın sahip olduğu desantralize yönetsel sistemin de etkisiyle YKİ yerel yönetimlerde daha fazla tartışılmıştır. Sorumlulukları artan; ama finansal kaynakları azalan yerel yönetimler işletmecilik reformlarına yönelmişlerdir (Çukurçayır, 2003: 11; Ridder ve diğerleri, 2005: 443-444). Böylece, küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme ayakları üzerine oturan ve genel olarak kamu yönetimini işletmecilik teknikleri ile “hantal” yapısından kurtararak etkin kılacağı öngörülen YKİ yaklaşımı Almanya’da, var olan gelişmiş kamu yönetimi ve yerel yönetim geleneği ile birleşerek yerelden küresele yeni bir yönetim modeli sunmuştur. Bu model Alman yazınında “*Neues Steuerungsmodell-NSM*” olarak adlandırılmaktadır. NSM, işletmecilik reformlarının Alman versiyonu olarak tanımlanmaktadır (Ridder ve diğerleri, 2005: 444).

NSM, bu süreçte belediyeler için “içeriden, yerelden ve uygulayıcılar” tarafından geliştirilmiştir. Daha çok şehir yöneticileri, mali-finance birim yöneticileri veya genel birim yöneticileri tarafından orta-büyük ölçekli belediyelerde başlatılmıştır. Böylece reformun ilk itici gücü belediyelerin yönetsel yapısının içinden gelişmiştir. Yani siyasetçiler, vatandaşlar ve merkezi yönetimden ziyade yerel yöneticiler süreci başlatmıştır (Banner, 2006: 130-131; Mehde, 2006: 164-165; Reichard, 2003: 350). KGSt, genel olarak değerlendirildiğinde NSM’yi YKİ yaklaşımı etkisinde üreterek finansal yönü ağırlıklı yerel yönetim sorunlarına çözümler aramıştır. Eyaletler bu konuda özerk oldukları için modeller bölgeden bölgeye değişiklik göstermiştir (Adam ve Behm, 2006: 217).

NSM, genel olarak değerlendirildiğinde “temel yönetim yönlerini birleştirerek bir işbirliği-grup yapısı oluşturan; siyasal ve yönetsel yönlerin işlevsel ayrımını yapan; kaynaklar için merkezden uzak (decentral) sorumluluk getiren; sözleşme yönetimi ve bununla birlikte sonuç odaklı bir açılım gerektiren; periyodik hesapverebilirliği entegre eden; temel hizmetlere odaklanan; özelleştirme ve piyasa araçlarına açılan; üretim süreçlerine çalışanların ve müşterilerin katılımını sağlayan ve performans göstergelerine dayanan” yönetim modelidir (Hendriks ve Tops, 1999: 145; Wollmann, 2000: 926-927).

⁴² “KGSt (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*) Almanya genelinde hizmet veren, yerel yönetimlerin üye olduğu bir birlik görünümü çizen dernek statüsündeki kuruluştur. Küçük belediyelerden, büyük şehirlere ve Şehir Eyaletleri’ne kadar 1.600 gönüllü üyesi vardır. KGSt’nin misyonu, yeni yönetim yaklaşımlarını ve en iyi uygulamaları takip ederek, üyesi olan yerel yönetimlerle sıkı işbirliği içerisinde yerel yönetimin kalitesini güncellemektir” (Banner, 2006: 126). KGSt, belediyeler için NSM’nin temel üretim merkezidir (Kuhlmann ve diğerleri, 2008: 860).

Almanya’da yerel yönetimlerde yaşanan reform süreci çok yönlü bir şekilde devam etmektedir. Çünkü, Çukurçayır’ın (2003: 11) da belirttiği gibi, yerel yönetimler Almanya’nın herşeyidir. Bu çerçevede, Alman yerel yönetimlerinin kendi deneyimlerinden ortaya çıkardıkları özgün bir model olan NSM’nin ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmesi yerelleşme sürecinden geçen Türkiye için faydalı görülmüştür.

3.4.3.1.NSM’nin Ortaya Çıkışı

Öncelikle Almanya’da siyasal ve sosyal aktörler arasındaki mutabakat NSM’nin uygulamada destek görmesini sağlamıştır. Sosyal demokratlar, özelleştirmenin tahrip edici siyasalarına karşı NSM’yi bir tedbir olarak görmüşlerdir. Yerel hizmetleri özelleştirmek yerine, yerel yönetimleri iyileştirerek hizmet sunumunda etkinlik sağlamak amaçlanmıştır. Muhafazakârlar, NSM’nin neo-liberal sloganlarından memnuniyet duymuş ve uygulamayı en çok onlar desteklemişlerdir. Yeşiller ise, müşteri-vatandaş odaklılık, katılım ve yerel yönetimleri yetkilendirme konularında ilerlemeler için NSM’yi desteklemişlerdir. Kamu sektörü sendikaları, kamu yatırımlarının iyileştirilerek varlığının devamı için, reform sürecini desteklemişlerdir (Reichard, 2003: 351). Ayrıca, bu dönemde KGSt gibi bir kuruluş çeşitli vakıflarla (Bertelsmann ve Hans-Boeckler) ve kurumlarla (German Postgraduate School of Administrative Science, Speyer) kurduğu ağlar sayesinde belediyeleri işletmecilik reformları konusunda teşvik etmiştir. AB’nin politikaları da yerel yönetimleri işletmecilik reformları yanında özelleştirmeye, şirketleşmeye ve piyasalaşmaya yönlendirmiştir (Banner, 2006: 128-129; Reichard, 2003: 351; Ridder ve diğerleri, 2005: 445; Wollmann, 2002a: 14; Wollmann, 2002b: 75).

NSM’nin fikir babası Banner⁴³’e (2006: 126) göre, vatandaşların hizmetlerin kalitesi ve çeşitliliğinin artırılması konusundaki talepleri, bütçe sınırlılıkları ve baskısı, demokrasi içerisindeki dönüşümler, misyon tartışmaları çerçevesinde yerel yönetimlerin girişimi ve KGSt’nin YKİ etkisi altındaki çalışmaları alternatif yönetim modeli arayışlarını ve NSM’ye giden yolu göstermiştir.

KGSt, yerel yönetimler için aranan alternatif modeli bir Hollanda şehri olan Tilburg’da gözlemlemiştir. “YKİ’nin Alman versiyonu NSM Tilburg’daki yerel yönetim modernizasyonundan esinlenerek geliştirilmiştir” (Kuhlmann ve diğerleri, 2008: 851). Tilburg

⁴³ Gerhard Banner, daha önce Duisburg Belediyesi’nde şehir yöneticiliği (*Oberstadtdirektor*) görevinde bulunmuş, KGSt’de yöneticilik yapmış ve şimdi Almanya Speyer Yönetim Bilimleri Yüksekokulu’nda misafir Profesör olarak görev yapmaktadır. Yerel yönetimler reformu konusunda ulusal ve uluslararası birçok kuruluşa danışmanlık yapmaktadır (Banner, 2002: 217).

Belediyesi 1980’li yıllarla birlikte yönetim yapısını ve sistemlerini, özellikle finansal yönetimini özel sektör uygulamalarından yararlanarak yeniden yapılandırmıştır. Tilburg Modeli⁴⁴ olarak ortaya başarılı bir örneğin çıkması KGSt’yi bahsedilen arayış sürecinde etkilemiştir. Banner’a (2006: 127) göre, “Almanya’nın bu örnekle geç tanışarak YKİ’yi uygulamaya sokması belki de bir şanstır; çünkü böylece darmadağın ve rehbersiz bir süreç işlememiştir”. Alman belediyelerine (Köln, Duisburg) Hollanda belediyelerinden (Delft, Groningen, Tilburg) önemli bir bilgi transferi olmuştur.

KGSt’nin Tilburg modelinden ödünç aldığı düşünceler şöyledir: “i. Ürün yaklaşımı, buna göre tüm belediye hizmetleri ve çıktıları belediyelerin ürünleridir. ii. Kaynak ve hizmet sorumluluğunun entegre edilmesi ve bu sorumlulukların desantralize edilerek yarı otonom birimlere aktarılması (Sorumluluk Birimleri). iii. Şehir örgütünün tüm varlık ve kuruluşları ile bir holding yapısı olarak kabul edilmesi. iv. Çıktı odaklı bütçeleme ve kapsamlı raporlama sisteminin performans göstergelerine dayandırılması. v. Belediye meclisinin stratejik rolü ile idarenin operasyonel rolünün ayrılması. vi. İç sözleşme yönetiminin (üst yönetim ile hizmet birimleri arasında belirli ürünler için geliştirilen hedeflere ve bütçelere dayalı sözleşme) uygulamaya geçirilmesi.” (Reichard, 2010: 164-165). Ayrıca, zaman içerisinde yapılan eleştirilere cevap anlamında, “dış çevre ile etkileşim, katılımcı yönetim ve vatandaş odaklılık” bu reform programı içerisinde kendine yer bulmuştur. Yerel hizmet kalitesi yanında, “yerel demokrasinin kalitesi” konusunda çalışmalar başlamıştır (Hendriks ve Tops, 2003: 302, 311).

Tilburg örneğinde reform programının evrilmesine bakıldığında NSM’nin içeriği de daha iyi anlaşılmaktadır. 1990’lı yıllarda etkileşime dayalı siyasa belirleme, birlikte uygulama ve katılımcı karar alma süreçleri ilgi çeken konular olmuştur. Gelişen kavramlar Avrupa yönetsel kültüründeki “uzlaşma, danışma-müzakere, anlaşma” (consensus, consultation, compromise=3c) ile iyi bir şekilde uyuşmuştur. 1980’li yıllarda öne çıkan “3e” (ekonomiklik, etkinlik, etkililik) yeniden keşfedilen “3c” ile dengelenmiştir (Hendriks ve Tops, 2003: 312-313). Yönetim ilkelerinin dengelenmesi NSM içerisinde kendine yer bulmuştur. NSM bir anlamda, “yönetimde etkinlik” ve “yönetime katılım” ilkeleri arasında denge arayışının çabasıdır (Kuhlmann ve diğerleri, 2008: 851).

⁴⁴ Alman belediyeleri 1980’li yıllarda işletmecilik reformlarına mesafeli ve daha çok siyaseti tabandan canlandırmaya yönelik uygulamalar ile meşgul iken; Hollanda belediyeleri aynı dönemde işletmecilik reformlarını başarılı bir şekilde uygulamaya koymuştur. 1990’lı yıllarda ise tam tersi bir durum oluşmuş, Hollanda belediyeleri ilgisini örgüt içerisinden dış çevreye çevirmiş; Alman belediyeleri ise işletmecilik reformlarına ağırlık vermiştir (Hendriks ve Tops, 2003: 302).

3.4.3.2.NSM'nin İçeriği

NSM'nin genel olarak üç temel bileşeni vardır: İlk olarak işletmecilik ilkelerinden hareketle, örgüt içi hiyerarşik yapıda kaynak yönetimi ve sorumluluğunun desantralizasyonu amaçlanmıştır (*dezentrales Ressourcenmanagement*). İşletmecilik ilkeleri çerçevesinde kamu yönetiminin hukukilik önceliği ve ekonomik miyopluğu, maliyet etkinliği araçları, ürün tanımlamaları, çıktı odaklı yeni maliyet muhasebesi (*Kosten, Leistungs, Rechnung*) ve kontrol sistemleri ile aşılma istenmiştir (Bruns, 2008: 1-3). İkinci olarak, NSM politik düzlemde mali yönetimi yeniden yapılandırarak seçilmiş meclisin yerel idare üzerindeki etkisini ve kontrolünü arttırmak için tasarlanmıştır. Geleneksel girdi odaklı ve detaylı bütçeden “çıktı odaklı ve bütünleşik bütçe”ye geçilerek, seçilmiş yerel meclisin idareyi ve belediye başkanını denetleme kapasitesinin artırılması ve siyasal hesapverebilirliğin sağlanması amaçlanmıştır. Bu durumda yerel yönetimlerin finansal durumunda şeffaflık da sağlanacaktır (Ridder ve diğerleri, 2005: 446; Wollmann, 2000: 926-927). Üçüncü olarak, NSM ile yerel yönetimin örgütlerarası ve dış ilişkileri yeniden yorumlanarak yerel yönetimin sorumlulukları ve eylemleri esas olarak “kolaylaştırıcı-imkân sağlayıcı” role yönlendirilmiştir. Piyasalaşma, hizmet alımları, özelleştirme ve şirketleşme ile uzun dönemde geleneksel yerel yönetim örgüt yapısının özel sektördeki örnekler gibi bağımsız şirketlerden oluşan bir holdinge dönüştürülmesi düşünülmektedir (Bogumil, 2006: 13; Reichard, 2001: 548-549; Wollmann, 2002a: 12).

Görüldüğü üzere NSM, “hesapverebilirliği güçlendirme”ye odaklanılarak biçimlendirilmiştir. Bunun için sorumluluklar, kaynaklar ve karar verme entegre edilmek istenmiştir. “İç sözleşme süreçleri” de bununla ilgilidir. Yine hesapverebilirliği arttırmak için genel-bütünleşik ve ‘çıktı esaslı bütçeleme’ uygulamasına geçilmiştir (Adam ve Behm, 2006: 219). Bu modelde hizmet birimlerinin genel harcama düzeyleri yerel meclis tarafından belirlenir, sonra belirlenmiş standartlar içinde kaynakları yönetme birimlere bırakılır. Bütçeleme sistemi tamamen reforme edilmiştir; yerel yönetimlerin klasik nakit bazlı, kameral muhasebe sisteminden “tahakkuk esaslı muhasebe sistemi”ne geçiş hedeflenmiştir (Ridder ve diğerleri: 2005: 446). NSM reform eğiliminin öncelikli hedefleri “dış kaynak boşluğu” ve “iç yönetim boşluğu” alanlarında iyileştirici adımlar atmaktır. Kaynak boşluğu azalan vergi gelirlerinden ve artan harcamalardan kaynaklanırken; iç yönetim boşluğu bürokratik yapılardan ve yönetsel görevleri yürütürken ortaya çıkan etkinlik eksikliklerinden kaynaklanır. Çıktı esaslı bütçeleme ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemleri (ör: *Neues Kommunales Finanzmanagement-NKF*) bu boşluklardan kaynaklanan sorunları çözmek üzere de savunulmuştur (Ridder ve diğerleri, 2006: 88). Ayrıca, “maliyet muhasebesi” uygulamaya konulmuştur. Böylece yöneticilerin denetleme ve gözetleme

işlevleri maliyetlere ve performanslara dayalı ve her birime göre geliştirilmiştir (Reichard, 2003: 353). Yeni finansal yönetim ile daha etkin siyasal karar verme, daha doğru finansal planlama, daha etkili kaynak kullanımı ve daha şeffaf finansal yönetim beklenmiştir (Ridder ve diğerleri, 2005: 450).

Mali ve finansal konulardaki ayrıntıların yanında KGSt “yerel hizmet girişimciliği”ni (*Dienstleistungsunternehmen Kommune*) tanımlamıştır: “i. Öncelikle talep ve müşteri odaklıdır, böylece kendisini bürokrasiye göre değil müşterilerin ihtiyaçlarına ve beklentilerine göre örgütler. ii. Üretim döngülerinde sürekli olarak hizmetlerini değişen taleplere göre uyarlar ve rekabet edebilirliğini artırır. iii. Çalışanlarına yatırım yaparak, performans hedefleri koyar ve onların katılımını sağlar.” (Banner, 2006: 127). KGSt’deki başkanlık görevi sürecinde NSM’nin oluşumunda, içeriğinin belirlenmesinde ve uygulamaya girmesinde büyük çabası olan Banner’in NSM tanımlarından ve diğer çalışmalardan yararlanarak, Kuhlmann (2008: 37) aşağıdaki tabloyu oluşturmuştur:

Tablo 18: NSM’nin İçeriği

<i>NEUEN STEUERUNGSMODELL – NSM</i>		
Dış Boyut	İç Boyut	
Kıyaslama (Benchmarking)	Yönetmelik Organizasyon	Siyaset ve Yönetim
Performans Karşılaştırması	i.Süreç İnovasyonları	Rollerin Farklı Dağılımı
Müşteri Odaklılık	Performans Yönetimi (ürünler)	i.Meclis: Stratejik Kararlar
Kalite Yönetimi	Kontrol ve Sözleşme Yönetimi	ii.İdare: Yönetim/İşletme
Tek-Durak Ofisler (One-Stop Agencies)	Kaynakların Yönetiminin Devri	iii.Siyasal Sözleşmeler: Kontrol
	ii.Örgütsel İnovasyonlar	iv.Sonuç Odaklı Bütçeleme
	Şirketleşme ve Sonuç Merkezleri	
	Desantral Yapılar	
	Hiyerarşilerin kaldırılması	
	Yarı-Otonom Örgütsel Birimler	
	iii.İnsan Kaynakları İnovasyonları	
	İşe Alma Yönetimi ve Know-How	
	Ekip Çalışması ve Katılım	
	Performans Odaklı Ödeme	
	Modern İnsan Kaynakları Yönetimi	
	Sistemleri	

Kaynak: Kuhlmann, 2008: 37.

Alman yerel yönetim sisteminde meclis üyeleri ile yöneticiler arasındaki ilişkiler iç içe geçmiş ve bağlı şekildedir. Siyasal ve yönetsel işlevlerin-rollerin karışımı bir taraftan siyasal karar alma için, diğer taraftan yönetsel işleyiş için etkin ve etkili olmayan bir durum olarak görülmüştür. Böylece, daha net bir roller ve işlevler ayrımı istenilerek, meclise stratejik kararları alma;

idareye ise uygulamanın ve işletmenin bırakılması düşünülmüştür (Kuhlmann ve diğerleri, 2008: 855). Wollmann (2002b: 76), yerel siyasal alanda NSM'nin bütçe sürecini yeniden biçimlendirerek seçilmiş meclislerin idare üzerindeki etki ve kontrolünü arttırmayı amaçladığını; klasik girdi odaklı ve parçalı bütçeden çıktı odaklı ve genel bütçeye geçiş yaparak meclislerin temel kararlara odaklanmasının düşünüldüğünü belirtmiştir. Bununla birlikte, meclisin düzenli göstegelere odaklı raporlarla idareyi ve üst yönetimi inceleyerek hem yönetim kapasitesini arttıracak hem de siyasal hesap verebilirliğini sağlayacağını vurgulamıştır (Adam ve Behm, 2006: 218).

3.4.3.3.NSM'nin Uygulamadaki Durumu ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Alman yerel yönetimlerinin büyük bölümü uygulamada yavaş ve tedbirli bir değişim süreci içerisinde NSM reformlarını uygulamaya çalışmışlardır. NSM bir bütün olarak geliştirilse de, yerel yönetimler kendi ihtiyaçlarına göre spesifik parçalara yönelmişlerdir (Wollmann, 2002a: 13). Bu parçalı uygulama yönetimde dirence ve birçok uyarlama problemine yol açmıştır. Genel olarak bakıldığında çoğu reform süreçleri başarısızdır ve bu başarısızlığın nedenleri ise dağınıktır. Reform girişimlerine direniş tarihsel olarak gelişmiş Alman kamu bürokrasisinin geleneklerinden kaynaklanmaktadır: Hukukilik ve Weberyen kamu bürokrasisi. Diğer taraftan ise yerel siyasetçilerin siyasal kaygılar ile, günün ihtiyaçlarına göre bazı spesifik reform eylemlerine yönelmesi reformun bütünlüğünü bozmuştur (Kuhlmann, 2009: 236-237; Ridder ve diğerleri, 2005: 446). NSM ile uygulama arasında boşluk olduğu ve istenmeyen birçok sonuca ulaşıldığı görülmüştür (Bruns, 2008: 2).

Örneğin, NRW eyaletinde yerel yönetimler için geliştirilen NKF'yi bazı belediyeler uygulayabilirken; bazıları reform sürecini takip edememekte ve bazı reform araçları ile yeni yeni tanışabilmektedirler. Belediyelerin örgütsel faktörlerindeki (büyüklük, kaynaklar ve reform deneyimi) farklılıklar ile uygulama süreçleri uygun bir şekilde bağdaştırılamamıştır (Ridder ve diğerleri, 2006: 98). Yine her bir yerel yönetimin farklı kültürel özellikleri; yerel yönetimlerin içinde bulundukları belirsizlik ortamı ve sosyal çevre farklı farklı sonuçların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bunların yanında işletmecilik uygulamalarının kamu sektörü örgütlerine başarılı bir şekilde uyarlanacağının garantisi yoktur (Ridder ve diğerleri, 2005: 452-453). Yerel siyasetçiler, NSM araçlarının kendileri için sağladığı kolaylıkları anlayamadığı için, reform sürecine ya kayıtsız kalmışlardır ya da destek vermemişlerdir (Adam ve Behm, 2006: 220; Ridder ve diğerleri, 2006: 99). Wolmann (2002a: 13) ise, yerel meclislerin NSM ile güçlerinin zayıflatıldığını ve bu yüzden NSM'ye olan güvenlerini yitirdiklerini belirtmiştir.

Alman belediyelerindeki işletmecilik reformlarındaki diğer büyük eksiklik stratejik insan kaynakları yaklaşımının reform sürecine entegrasyonunun başarılı olamamasıdır (Bruns, 2008: 6). Reichard'a (2003: 354) göre, belediyelerin çoğu enerjilerini, kaynaklarını ve zamanlarını "ürün tanımlaması"na harcayarak, tipik Alman davranışı sergilemişlerdir. Ortaya aşırı detaylandırılmış ürün katalogları çıkmıştır.

Alman Kentler Birliği (*Deutscher Städtetag*) tarafından yapılan araştırmalara göre, üyelerinin % 90'ı NSM'yi uygulamaya girişmiştir. Birçok orta düzey, büyük kent belediyelerinde ve ilçe yönetimlerinde NSM kapsamlı ve sürekli reform hareketlerini tetiklemiştir. Banner'e (2006:129) göre, hızlı bir başlangıçtan sonra reform hız kaybetmiş, ilerleme istikrarsızlaşmış ve uygulamalar beklentilerin gerisinde kalmıştır. Reichard'a (2003: 356) göre, NSM reformu bir "saman alevi" gibi yanmış ve sönmüştür. Yerel yöneticilerde ve siyasetçilerde 10 yılın ardından bir reform bitkinliği oluşmuştur. Yerel yöneticiler ve siyasetçiler, konuya pragmatist yaklaşmışlar, uygulması kolay ve getirisi yüksek reform araçlarına yönelmişlerdir. Siyasi riskten çekinen reform uygulayıcıları NSM'nin genel amcının dışına çıkmışlardır.

Hans Böckler Vakfı ve KGSt tarafından finanse edilen, Jörg Bogumil tarafından yönetilen ve içerisinde önemli Alman bilim insanlarının yer aldığı "Almanya'da NSM'nin 10 Yılı" Araştırma Projesi sonucunda elde edilen veriler Almanya'daki yerel yönetimler reformunun durumu hakkında kapsamlı bilgiler vermektedir (bakınız: Bogumil, 2006; Kuhlmann, 2007; Kuhlmann ve diğerleri, 2008). Birinci olarak, NSM belediyelerin ve ilçe yönetimlerinin esinlendiği reform modeli olsa da, belediyelerin çok azı (%16,1) bir bütün olarak NSM'yi uygulamaya çalışmıştır. Buna göre, NSM modernizasyonunda açık bir uygulama boşluğu vardır. İkinci olarak, NSM bileşenlerinin uygulanmasına bakıldığında, desantralize kaynak yönetimi birimleri yerel yönetimlerin bir bölümünde (%34,5) kurulabilmiş; hiyerarşik yapının yataylaştırılması yine yerel yönetimleri bir bölümünde (%33) sağlanabilmiştir. Üçüncü olarak, modern muhasebe ve bütçeleme tekniklerini yerel yönetimlerin çok azı kendi yapılarına uyarlayabilmişlerdir. Dördüncü olarak, performans yönetiminin ayrıntıları belediyelerin %30'unda tamamlanmıştır. Ancak, sonuç odaklı yönetim konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Bu konulardaki çabaların yeni bir "ürün bürokrasisi" oluşturduğu yönünde eleştiriler vardır (Reichard, 2003: 354). Beşinci olarak, yerel yönetimlerde meclis-idare ilişkisine ilişkin rollerin yeniden tanımlanması gerçekleştirilememiştir. Çok sayıda yerel yönetim "sözleşmeye dayalı yönetim", meclis için raporlama-gözetim sistemi vb. konulara eğilmiştir. Meclis ve idare ilişkisi en çok ihmal edilen konu olmuştur. Siyasal kontrolün artırılması amaçlanmışken, uygulamada kontrolün azaldığı sonucuna ulaşılmıştır (Bogumil, 2006: 13). Ayrıca, meclis üyeleri kendilerini stratejik karar verme ile sınırlandırmamışlar, idarenin günlük işleyişine karışmaya devam etmişlerdir. Bu nedenle, meclisin stratejik kapasitesinin yükseldiği ve idarenin

hesapverebilirliğinin arttığı söylenemez. NSM, meclis-idare ilişkisinde yetersiz kalmıştır. Altıncı olarak, yerel yönetimlerin önemli bir bölümü tek durak ofisleri kurarak, hizmetleri desantralize ederek, iş süreçlerini hızlandırarak, kamuoyu yoklamaları yaparak, şikayet yönetim sistemi ve kalite yönetim birimleri kurarak “müşteri odaklı” reform ayaklarında başarı göstermişlerdir.

Alman yerel yönetimlerinde NSM’nin başarısı üzerinde birçok değişken etkili olmuştur. Birinci olarak, yerel yönetim ölçeği büyüdükçe NSM başarısı artmaktadır. İkinci olarak, Batı Alman belediyeleri, Doğu Alman belediyelerine göre daha başarılıdır. Üçüncü olarak, kurumsal iç destek ve çalışanların sürece katılımı başarıyı olumlu etkilemektedir. Siyasi parti farklılığı veya mali durumunun başarı üzerinde etkisi sınırlıdır (Kuhlmann ve diğerleri, 2008: 856; Reichard, 2003: 355). Üst yönetim, çalışanların ve yöneticilerin reforma desteğini mobilize edememiş ve diğer taraftan çalışanlar reformdan yoruldukları için desteklerini çekmişlerdir (Ridder ve diğerleri, 2006: 108, 109).

Bugün gelinen noktada genel olarak işletmecilik reformlarının ve özel olarak da NSM’nin Alman yerel yönetimlerinde ortaya çıkardığı sonuçlara bakıldığında; beklenen tasarrufun sağlanamadığı, reformun maliyetini karşılayacak performansa ulaşamadığı, hedeflenen yönetim kapasitesi artışının sağlanamadığı ve finansal sorunların giderilemediği görülmektedir. Diğer taraftan, kaynakların desantralizasyonuna paralel merkezi eşgüdüm ve kontrol birimleri kurulamadığı için maliyetler artmış, eşgüdüm sorunları yaşanmış, kurumsal parçalanma sorunu ortaya çıkmış ve artan işlem maliyetleri ile karşılaşmıştır. Gelinen noktada uygulamadaki NSM araçlarının geri çekilmeye başlandığı ve yeni bir “Weberizasyon” yaşandığı söylenmektedir (Kuhlmann, 2007: 20). Kıta Avrupası yönetim kültüründe işletmecilik reformlarına yönelik sınırlılık burada da gözükmemektedir (Pierre, 2000). Pollitt ve Bouckaert’in (2005: 99-102) geliştirdikleri, Weberyen anlayışın olumlu yönlerini YKİ’nin değerlendirilmesi sonuçlarına bağlayan “*Neo-Weberian State*” (NWS) modeline benzer sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Eski yapı işletmecilik reformları ve özelleştirme reformları ile zayıflatılmış, yerel hizmetlerin görülmesinde parçalı bir görüntü ortaya çıkmış ve hesapverebilirlik konusunda ciddi kaygılar ortaya çıkmıştır. Geneksel çok işlevli özerk Alman belediyeleri bütçe krizleri, personel azaltımı, yerel özelleştirmeler ve yönetsel kapasite kaybı ile ciddi tehdit altındadır (Bogumil, 2006: 20; Kuhlmann ve diğerleri, 2008: 860). Bu tehditlerden en önemlisi de kamu sektöründe yaşanan yolsuzluk sorunlarıdır. İşletmecilik, özelleştirme, şirketleşme ve desantralizasyon reformları ile kent yönetimi ve işletmelerinde yolsuzluk vakalarının arttığı belirtilmektedir. Belediye yönetimleri kaynakların desantralize yönetimini mali kontrol ile dengeleyemedikleri için,

bürokratik yolsuzluktan daha ağır “desantralize yolsuzluk” riski artmıştır. Özellikle özel hukuka tabi belediye işletmeleri ve kamu-özel işbirliklerinde bu risk daha da artmaktadır (Maravic, 2007: 462-463). Bu tür sorunların önüne geçmek için, NRW eyaleti belediye kanununda belediye meclisine karşı sorumlu olan, belediye başkanının otoritesi dışında, meclis adına belediye şirketlerinde denetim yapabilen denetim komisyonu düzenlenmiştir (GO NRW, 104/1 md.).

NSM, Alman yerel siyasetinin rekabete dayalı ve yönetim ile içiçe yapısını dikkate almadığı gibi, siyasal çevrelerin konuya çıkarları çerçevesinde yaklaşması NSM’nin başarı düzeyini düşürmüştür (Bogumil, 2006: 19). Bunların dışında, eyalet yönetimlerinin ve federal yönetimin yeterli desteği göstermemesi, reformun masrafının ve sorumluluğunun paylaşılmaması daha iyi bir sonucun elde edilmesine engel olmuştur (Banner, 2006: 130-131, 139; Reichard, 2003: 356).

Yukarıda sayılan olumsuz sonuçlar yanında, özellikle çıktı odaklı ve vatandaş memnuniyetine ilişkin ilerlemeler sağlanmıştır. Yerel yönetimlerin “maliyet bilinçli, tasarruf eden, etkin, şeffaf ve vatandaş odaklı” bir hal aldığı söylenebilir. Ayrıca, yerel yönetimler personelinin vatandaşlara yönelik üslubu ve davranışları ilerleme kaydetmiştir (Banner, 2006: 131-132; Bogumil, 2006: 20; Kuhlmann ve diğerleri, 2008: 860; Wollmann, 2000: 928). Alman yerel yönetimleri reforma karşı kurumsal durağanlık ve direnç tavrı içerisine girmemiş; “kapsamlı ve stratejik olmaktan ziyade parçalı ve pragmatist” bir yaklaşımla sürece dahil olmuşlardır (Kuhlmann ve diğerleri, 2008: 860). Örneğin, Duisburg Belediyesi NSM reformlarını örgüt için, örgüt dışı ve vatandaş odaklı tüm reform ayakları üzerinde kapsamlı bir şekilde yürütmüş ve önemli kazanımlar sağlamıştır (Hendriks ve Tops, 1999: 146; Pollitt ve Bouckaert, 2005).

Alman kamu sektörü reform gündeminde önemli boyutta işletmecilik ve performans yönetimine ilgi olsa da, bu reform gündemi Land-yerel yönetim ilişkilerindeki yönetişime sınırlı düzeyde etkide bulunmuştur (Lodge ve Wegrich, 2005a: 225-226; bakınız Florack ve diğerleri, 2008: 72-73). Kamu yönetimi reformlarında yaşanan benzer sorunların çözümü için sürecin tüm paydaşlarının katılımı sağlanması, bilgilendirilmesi ve katkılarının alınması gerekmektedir (Ridder ve diğerleri, 2005: 469). İnsan kaynakları kapasitesi örgütsel değişimde bir katalizördür; mali yönetimin dönüşümünde, kurumsal ataleti atma konusunda ve değişim yeteneklerini geliştirmede bu kaynakların dikkate alınması gerekir (Bruns, 2008: 20-22).

Açıkcası modernizasyon sürecinin ekonomik ve mali tek yönlülüğüne karşı, yurttaşın yakın belediyecilik (*Bürgergemeinde*) NSM sürecinde yeniden keşfedilmiştir. Yeni söylem siyasal, katılımcı ve toplumcu bir ilişkiyi idare ve vatandaş arasında kurmayı amaçlıyor. 1990’lı yıllardaki reformlar, 1960’lı ve 1970’li yıllarda başlayan 1980’li yıllarda devam eden katılımcı

süreçleri hareketlendirmiştir. Başarılı ve sağlam girişimlerin uygulamaya girmesini kolaylaştırmıştır (Wollmann, 2000: 928).

3.5.ALMANIA'DA YEREL YÖNETİM MODELLERİ

Tezin bu bölümündeki amaç, Almanya'daki yerel yönetim modellerini göstermek, yaşanan reform sürecinde öne çıkan yönetim modellerini analiz etmek ve dönüşümün dinamiklerini tartışmaktır. Yerel yönetim modelleri açısından zengin bir portföy ve tarihsel deneyime sahip Alman geleneği diğer ülke yerel yönetim reformları için analiz edilmeyi hak etmektedir. Robert Putnam'a (aktaran: Cusack, 1999: 1-3) göre, yönetimin performansını siyasal kültür ve siyasal kurumlar belirlemektedir. Siyasal kültür içerisinde temel belirleyici "sosyal sermaye" ve onu belirleyen yurttaşlık bilinci kabul edilmektedir. Siyasal kurumlar ile yönetimin kurumsal yönlerindeki değişikliklerin önemi üzerine odaklanılmaktadır. Tez içerisinde siyasal kültür, sosyal sermaye ve yurttaşlık bilinci tartışmasına girilmemiştir. Yerel yönetimlerdeki yönetim modelleri farklılıkları, yönetim modellerindeki değişim, yaşanan değişimlerden beklentiler ve sonuçlar temel ilgi alanı olmuştur.

Almanya'da yerel yönetimlerin gelişiminde kent yönetiminde çeşitli modeller uygulanmıştır. Yerel yönetimlerdeki yönetim modeli çeşitliliği ve birçok diğer neden Almanya'yı çekici bir örnek yapmaktadır: Birincisi, Alman yerel yönetimleri geleneksel olarak çok işlevli bir modele sahiptir. Alman-Avusturya geleneğinde yerel yönetimlerin hem yerel-geleneksel görevleri, hem de eyaletin (*Land*) devrettiği görevleri vardır. Bunun sonucunda yerel siyasal ve yönetsel arena siyasal, yönetsel, sosyal, ekonomik vb. aktörler ve paydaşlar çok çeşitlidir. Özerklik derecesi açısından diğer Avrupa ülkeleri yerel yönetim sistemleri ile karşılaştırıldığında Alman yerel yönetimleri daha özerktir. Performans anlamında da Alman yerel yönetimlerinin Fransız ve ABD'deki yerel yönetimlere göre yüksek skorlara sahiptir (Wollmann, 2002a: 8-9, 22). İkincisi, YKİ yaklaşımının etkisi Alman kamu yönetimi sisteminde geç görülse de, Alman yerel yönetimleri 1990'lı yılların başından itibaren işletmecilik ilkeleri uygulamaya koymuşlardır. Yarı kamu, kamu dışı, özel sektör ve sivil toplum aktörlerin ve ağ yapıların yayılması geleneksel yönetimin ötesine geçmiştir; yönetişim kavram ve terminolojisinin Alman akademik ve siyasal tartışmasına girmesine yol açmıştır. Üçüncüsü, Almanya'da yerel yönetimler federal, eyalet ve AB yasamasının ve siyasalarının büyük bölümünü yürütmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimler ağır bir dikey siyasa koordinasyonu ile karşı karşıyadırlar. Yerel yönetimlerin çok

geniş görev alanında sorumlulukları vardır ve bunları koordinasyon görevi önem arz etmektedir (Wollmann, 2004: 150-151).

Alman yerel yönetimleri sahip oldukları işlevsel ve siyasal olarak güçlü pozisyon ve uygun alansal temel gibi ortak özellikler ile ülkeler arası sınıflandırmada “Kuzey-Orta Avrupa Yerel Yönetim Sistemleri” içinde değerlendirilir. Fransız modelinde (Güney Avrupa Geleneği-*Franco*) siyasal olarak güçlü olan, işlevsel olmayan ve uygun alansal temelde çalışmayan belediyeler vardır. İngiliz modelinde (*Anglo*) ise, siyasal ve işlevsel olarak zayıf durumda olan ve alansal olarak optimum olmayan bir yapıda çalışan belediyeler vardır. Almanya’da 1990’lı yıllarda başlayan reform süreci ile doğrudan demokratik vatandaş haklarının sağlanması ve yerel yönetimlerin siyasal olarak güçlendirilmesi birlikte ilerlemiştir. Her ne kadar YKİ kavramları ve araçları konusunda yaklaşma olsa da, Kuzey-Orta Avrupa yerel yönetim sistemi ile “Franco” ve “Anglo” sistemler arasındaki ayrışma artmaktadır (Kuhlmann, 2007: 3-4; Wollmann, 2002a: 23-24). Almanya örneği, tüm bu geleneklerden bir parçayı bünyesinde barındırdığı için araştırılmayı hak etmektedir.

Köklü bir yerel yönetim geleneğine ve zengin bir yerel yönetim modeli mirasına sahip FAC eyaletlerinde 1990’lı yıllarda “doğrudan seçilmiş başkan modeli”ne geçiş deneyimi yaşanmıştır. Bu tercihte birçok farklı siyasal, yönetsel, mali, kültürel ve sosyal etkenler rol oynamıştır. Ancak, yaşanan yönetim modeli değişimi sonrasında ortaya yine de “tek tip” bir yerel yönetim modeli çıkmamıştır. Bunun sebebi, farklı eyaletlerde geleneksel olarak var olan çeşitli yerel yönetim modeli geleneğidir. Bu nedenle sırasıyla geleneksel Alman yerel yönetim modellerine bakmak gerekmektedir.

FAC’de belediyeler, ilçe sistemi içerisindeki (*Kreisangehörige Gemeinden*) ve dışındaki belediyeler (*Kreisfreie Städte*) olmak üzere ikili bir yapı gösterirler. Burada ilçe sistemi dışındaki, yani kentsel alan belediyeleri olan “Stadt”lar üzerinden belediye modelleri anlatılmıştır. Almanya’da, Berlin, Hamburg, Bremen eyalet devletleri ve Aachen, Göttingen, Hannover, Bremerhaven gibi özel statülü şehirler dahil toplam 117 kentsel alan belediyesi vardır (Derlien, 2008: 177). Son yıllardaki reform düzenlemeleri ile ilçe yönetimlerinin modelleri de kentsel alan belediyelerine benzemiştir. Bu nedenle ayrı bir anlatıma gerek duyulmamıştır.

Almanya’da yerel yönetimler ile ilgili yasaları düzenleme yetkisi eyalet yönetimlerine bırakıldığı için farklı belediye yönetimi modelleri ile karşılaşmaktadır. Diğer taraftan, belediyeler kendi iç örgütlenme sistemini düzenleme yetkisine sahiptirler. Bu durum daha da

karmaşık bir yapının ortaya çıkmasına imkan verse de, FAC'de Alman Kentler Birliği (*Deutsche Staedtetag*) ve Alman İlçeler Birliği (*Deutsche Landkreistag*) gibi kuruluşların çalışmaları yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerinin benzeşmesine katkı sunmuştur (Yalçındağ, 1992: 56, 70).

Genel olarak bahsedilen yerel yönetim modeli farklılıklarına rağmen, bütün belediyelerin ortak özelliği doğrudan belde halkı tarafından seçilen bir meclise sahip olmalarıdır. Seçilmiş meclis, yerel demokrasinin yerleşmiş bir ilkesidir. Yerel meclislerin doğrudan halk seçimi ile oluşması federal anayasada ve eyalet anayasalarında düzenlenmiştir. Belediye meclisleri, beldenin bütün önemli hizmetlerinde ve ihtiyaçlarında yetkilidir. Belediye meclislerinin düzenlemeleri tüm belediye organlarını ve idaresini bağlar. Ayrıca, belediye meclisleri belediye idaresindeki yöneticileri atama yetkisine sahiptir. Belediye yöneticilerinin siyasal hesapverebilirliği ve demokratik meşruiyeti bu yolla sağlanmak istenmiştir (Koçdemir, 1999: 33).

3.5.1. Geleneksel Alman Yerel Yönetim Modelleri

FAC'nin II. Dünya Savaşı sonrası kurulması aşamasında eyaletler dört işgalci devlet tarafından kontrol bölgeleri olarak paylaşılmıştır. Böylece yeni anayasal düzenin kurulması aşamasında öncelikle eyalet yönetimleri oluşturulmuştur ve bunların örgütlenmesi işgalci güçlerin etkisi altında biçimlenmiştir. Yerel demokrasiyi yeniden inşa sürecinde ilk belediye ayrıcalıkları Batı Almanya'daki eyaletlerde gerçekleşmiştir. Seçilmiş yerel meclisler aracılığıyla temsili demokrasiye dayalı bir yapı tekrar yürürlüğe girmiştir. Eyaletlerin çoğunda belediye başkanı yerel yönetimin en üst yöneticisiyken; İngiliz işgal bölgesindeki eyaletlerde (özellikle NRW) "Komiteler ile Yönetim" modeli uygulamaya girmiştir (Cusack, 1999: 6). Aynı zamanda uzunca bir süre, çoğu eyaletlerde belediye başkanlarını belediye meclislerinin seçtiği görülmektedir. Fakat, yine Baden-Württemberg ve Bayern eyaletlerinde (Amerikan işgal bölgesi) belediye başkanının doğrudan seçimi modeli vardı. Bu sistemde belediye başkanı daha güçlü bir pozisyondaydı ve belediye meclisine de başkanlık eder (Wollmann, 2000: 919-920). Hem bu gelişmeler hem de Alman yönetim geleneğinden kaynaklanan farklılıklar yerel yönetim örgütlenmelerinde farklı modellerin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Alman geleneğinde tüm modellerde yerel meclisler seçilerek göreve gelirler ve yerel yetkinin kaynağıdır. Ancak, karar alma yetkisinin paylaşılması; yürütme organının göreve geliş yolları; yürütme ve karar organı arasındaki ilişki çeşitliliği belirleyen parametrelerdir. Alman geleneğinde doğrudan yerel halk tarafından seçilen, karar alma sürecinde güçlü pozisyona sahip

belediye başkanı da vardır; meclis tarafından atanan, karar alma sürecine müdahale edemeyen, kararların ve yerel yönetim idaresinin yürütülmesinden sorumlu “profesyonel kent yöneticisi” de vardır (Timmins, 2000: 89). Geçmişten gelen deneyim ve dış etkenlere göre şekillenmiş dört temel yerel yönetim modeli vardır: “Güney Alman Meclis-Başkan Modeli (GAMM), Kuzey Alman Meclis Modeli (KAMM), Magistrat Modeli (MM), Meclis-Güçsüz Başkan Modeli (MGBM)”.

Almanya’daki yerel yönetim modellerini genel olarak analiz etmek için dört parametre kullanılabilir: “i. Karar verme yetkisinin bölüşümü; ii. Yürütme liderliğinin yapısı; iii. Yürütme organının başının karar alma sürecindeki rolü; iv. Yürütme organının seçilme yöntemi” (Cusack, 1999: 7). Yukarıdaki parametreler teker teker ele alınarak genel olarak dört yerel yönetim modelinin değerlendirmesi şöyledir (bakınız: Cusack, 1999: 7-8):

Tablo 19: Alman Geleneğine Göre Yerel Yönetim Modelleri

Başlıca Karakteristikler	Yönetim Modeli			
	Güney Alman Meclis Modeli	Kuzey Alman Meclis Modeli	Magistrat Modeli	Güçsüz Başkan Modeli
İktidarın Bölüşümü (Egemenlik)	Dualistik	Monistik	Trialistik	Dualistik
Yürütme Liderliği Yapısı	Monokratik	Monokratik	Monokratik ve Ortaklık	Monokratik
Yürütmenin Başının Meclisteki Rolü	Başkan ve Oy Hakkı Var	Başkan Değil; Oy Hakkı Yok	Başkan Değil; Oy Hakkı Yok	Başkan ve Oy Hakkı Var
Yürütmenin Başının Seçilme Yöntemi	Doğrudan (Halk)	Dolaylı (Meclis)	Dolaylı (Meclis)	Dolaylı (Meclis)
Eski Land Yönetimlerinin Sınıflandırılması	Bayern, Baden-Württemberg	Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen	Hessen, Schleswig-Holstein	Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein
Yeni Land Yönetimlerinin Sınıflandırılması	Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern			

Kaynak: Cusack, 1999: 8.

Birinci olarak, karar verme yetkisinin (yerel egemenlik) bölüşümü değerlendirildiğinde, KAMM’de karar verme yetkisi bölünmemiştir. Meclis, yerel yönetimin temel organıdır ve “monistik” bir yapı vardır. GAMM ve MGBM’de ise, karar alma organı olan meclisin yanında güçlü belediye başkanı vardır ve “dualistik” bir yapı sunmaktadır. En önemli yerel yetkiler

belediye başkanı ve meclis arasında bölünmüştür. MM’de ise üç ayaklı “trialistik” bir yetki bölüşümü vardır. Prusya devlet geleneğinden miras alınan MM’de meclis, Magistrat (Yönetim Kurulu) ve belediye başkanı karar verme yetkisini paylaşırlar.

İkinci olarak, yürütme liderliğinin yapısı değerlendirildiğinde, genel olarak iki görüntü ortaya çıkmaktadır. KAMM, GAMM ve MGBM’de liderlik yürütmenin en üst yöneticisinde toplanmıştır. Bu yönetici GAMM’de doğrudan halkın seçtiği belediye başkanı iken, KAMM’de “profesyonel kent yöneticisi”dir. MM’de ise durum tamamen farklıdır; yürütme liderliği en üst yönetici ile Magistrat’ın diğer üyeleri arasında paylaşılmıştır. Şehir yöneticisi ve Magistrat paydaş durumundadır.

Üçüncü olarak, yürütme organının başının karar alma sürecindeki rolü değerlendirildiğinde, GAMM ve MGBM’de belediye başkanının meclise de başkanlık ettiği, oy kullanma hakkı olduğu ve karar alma organını yönlendirebildiği görülür. Diğer taraftan KAMM’de şehir yöneticisi ve MM’de başkan belediye meclisine başkanlık etmiyor ve karar alma sürecinde etkisi zayıftır.

Son olarak, yürütme organının seçilme yönetimi değerlendirildiğinde, iki genel yöntem ile karşılaşılmaktadır. Kuzey ve Batı Alman eyalet yönetimlerinde en çok görülen yöntem “dolaylı seçim”dir. Dolaylı seçimin olduğu sistemlerde (NRW) belediye meclisi yürütme organını seçer. Diğer yöntem ise belediye başkanının doğrudan yerel seçmenlerce seçilmesidir. GAMM modelinin uygulandığı Bayern ve Baden-Württemberg eyaletlerinde geleneksel olarak doğrudan seçim yönetimi uygulanır. 1990’lı yıllardaki reform sürecinin en önemli değişikliği bu konuda olmuştur. Sırasıyla yeni eyaletler, Batı’daki ve Kuzey’deki eyaletler doğrudan seçilmiş başkan sistemine geçmişlerdir.

Tablo 19’a bakıldığında geleneksel yerel yönetim modelleri arasında siyasal açıdan önemli varyasyonlar vardır. GAMM’nin belediye başkanına en çok siyasal ve yönetsel güç sağlayan model olduğu genel olarak kabul edilmektedir. KAMM ise yöneticiye en zayıf siyasal pozisyonu sağlamaktadır. Ancak, yönetsel özerklik açısından KAMM Magistrat Model’den daha fazla yöneticiye güç tanımaktadır. Şu kesindirki GAMM gücün merkezileşmesi açısından en yüksek düzeydedir (Cusack, 1999: 14-15).

Yukarıda genel hatları ile verilen modeller arasında farklı özellikleri bünyesinde birleştiren, eyaletlere göre değişen modeller de vardır. Bu modellerde değişken olan unsurlar, belediye başkanının meclisin de başkanı olup olmaması; meclisin belediye başkanını görevden alıp alamaması; belediye başkanın meclis komisyonlarına da başkanlık edip edememesi; belediye

başkanı yanında “encümen” benzeri yapıların olup olmaması; belediye başkanı ile meclisin görev sürelerinin farklı olması vb. noktalardadır. Alman yerel yönetim sisteminde yönetim modelleri meclis ve belediye başkanı arasındaki yetkiler, sorumluluklar ve görevler dağılımına göre; meclis ve başkanın göreve gelme yöntemine göre; meclis ile belediye başkanı arasındaki organların, kurulların ve makamların sorumluluklarına ve oluşumuna göre çeşitlenmektedir. Kısacası, Alman geleneğindeki yerel yönetim modelleri reform çalışmaları için adeta bir “laboratuvar” ortamı sunmaktadır.

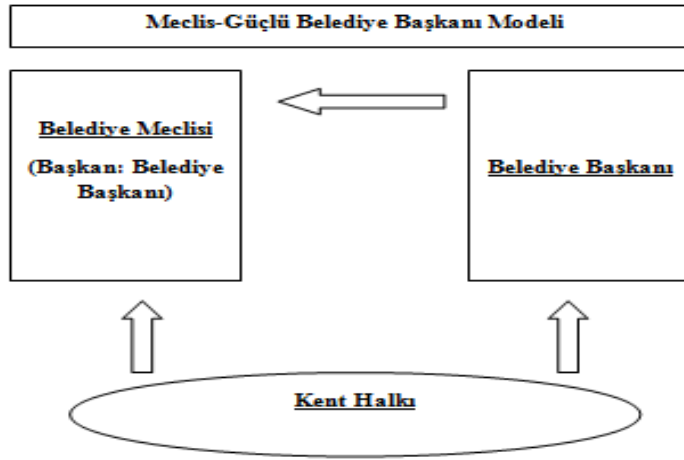
3.5.1.1.Güney Almanya Meclis-Güçlü Başkan Modeli

FAC’de güçlü başkan modeli yakın zamana kadar ağırlıklı olarak Baden-Württemberg ve Bayern eyaletlerinde (Güney Almanya) uygulanıyordu. Bu modelin en temel özelliği, belediye başkanının (*Bürgermeister/Oberbürgermeister*) belediye yönetimi içerisindeki güçlü konumudur. Belediye başkanı, belediye sınırları içerisinde ikamet eden seçmenler tarafından altı (6) - sekiz (8) yıl süre için doğrudan seçilmektedir (Koçdemir, 1999: 36-37).

Belediye başkanı, belediye meclisine başkanlık yapar ve oylamalara katılır; belediye meclisinin ve komisyonların gündemlerini ve karar taslaklarını hazırlar. Başkan, belediye meclisinin ve komisyonlarının aldığı kararların, yasalara ya da kamu yararına aykırı olduğu gerekçesiyle, yürürlüğünün durdurulmasını denetim makamlarından (bölge müfettişliği) isteme ve bu makamların kararlarına karşı da yönetsel yargıya başvurma yetkisine sahiptir. Başkan, meclisin ve komisyonların kararlarını uygular. Başkan, acil durumlarda meclis yerine kararlar alabilir. Eyalet yönetimi tarafından belediyeye devredilmiş görevleri başkan, meclise karşı sorumluluğu olmadan yürütür. (Yalçındağ, 1992: 51). Belediye başkanı, belediye meclisinin bağımsızca uygulanması amacıyla başkana aktardığı konulardan dolayı sorumludur (Haschke, 1998: 10).

Başkan, tüm belediye personelinin en üst amiridir ve belediye yönetiminin başıdır. Başkan, belediye tüzel kişiliğini temsil eder. Başkanın görev süresi dolmadan önce görevinin sona ermesi için, yasada düzenlenen şartlara göre, denetim mercilerinin ve yönetsel yargının harekete geçirilmesi mümkündür. Belediye başkan yardımcıları ve vekilleri, belediye meclisi tarafından kendi içinden sekiz (8) yıllığına seçilir. Bu makamlara yapılan seçimlerde, meclisin siyasi kompozisyonu dikkate alınır (Yalçındağ, 1992: 51-52).

Şekil 2: Meclis-Güçlü Belediye Başkanı Modeli



Kaynak: Yalçındağ, 1992: 57.

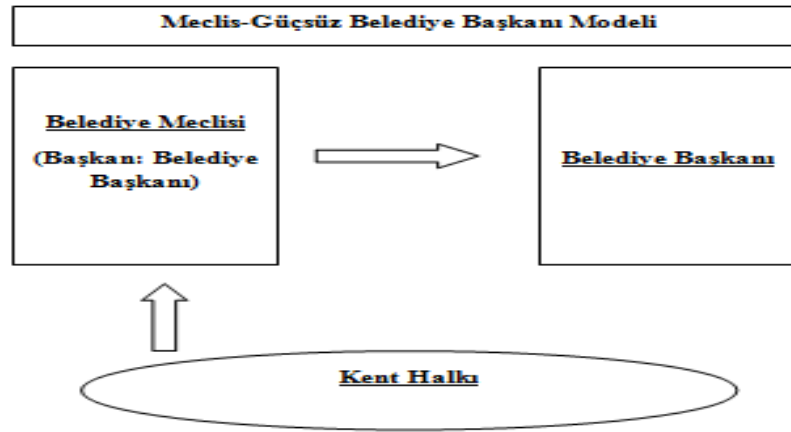
Belediye meclisi, belediye yönetiminin temel karar organıdır. Meclis üyeleri, belediye sınırları içerisinde yaşayan hemşeriler tarafından doğrudan beş (5) yıl için seçilir. Meclis, yasa ile başkana tanınmış alanlar dışında, tüm belediye konularında genel ve özel kararları almaya ve bu konuda kurallar koymaya yetkilidir. Meclis, belediye bütçesini kabul eder; yatırım planlarını yapar; işletmelere ilişkin önemli kararları alır; belediye gelirlerinin oranını kararlaştırır; belediye başkan vekili ve başkan yardımcılarını seçer; belediye personelini atar. Meclisin ikinci en önemli işlevi “kararlarının uygulanmasını ve belediye yönetimini denetlemek”tir. Meclis, tespit ettiği yönetsel aksaklıkların düzeltilmesini başkandan isteyebilir. Meclis, başkanın belediye işleri ile ilgili rapor sunmasını isteyebilir; oluşturacağı komisyon ile başkanın tüm işlemlerini ve ilgili belgeleri inceleyebilir (Yalçındağ, 1992: 52-53). Meclisin belediye başkanını görevden düşürme yetkisi olmadığı gibi, yerel topluluğa da böyle bir olanak sağlanmamıştır. Ayrıca, tercihli seçim sistemi sayesinde belediye başkanlarının siyasi partilerin kontrolünden çıkmaları sağlanmıştır. Böylece genellikle tarafsız belediye başkanları seçilmektedir (Haschke, 1998: 10; Koçdemir, 1999: 37).

Meclis, başkanın daveti üzerine en az ayda bir kez toplanır. Hemşeriler, meclis toplantılarına katılma, konuşma ve soru sorma haklarına sahiptirler. Meclis, belirli konularda komisyonlar kurabilir. Komisyonlara meclis dışından uzmanlar üye olarak atanabilir. Belirli konularda

komisyonlara karar verme yetkisi devredilebilir. Komisyonlara belediye başkanı ya da onun görevlendireceği yardımcılar başkanlık eder (Yalçındağ, 1992: 53).

Yukarıda tanımlanan “meclis-güçlü belediye başkanı modelinde başkan, belediye yönetimine egemen olan organdır. Başkan, siyasal ve yönetsel güç ile kentte belirli bir saygınlığa sahiptir. Güçlü başkan modeli, yalın halini Güney Alman eyaletlerinde korumaktadır. Diğer taraftan, meclis-başkan modelinin diğer bir versiyonu olan “Meclis-Güçsüz Belediye Başkanı Modeli”, Rheinland-Pfalz, Saarland ve Schleswig-Holstein Eyaletlerinde uygulanmıştır. Bu model, Fransız yerel yönetim geleneği etkisi altında oluşmuştur. Bu modelde, belediye başkanı meclis tarafından, küçük belediyelerde fahri görev yapmak üzere beş yıl, büyük belediyelerde maaşlı başkan olarak on yıl için seçilir. Meclis, belediye başkanını 2/3 çoğunluk oyu ile görevden alabilir (Yalçındağ, 1992: 53). Belediye başkanı, mecliste oy hakkına sahip ise “öz belediye başkanlığı” sisteminden; oy hakkına sahip değilse “yapay belediye başkanlığı” sisteminden söz edilir. Bu sistemde hem belediye meclisi hem de belediye başkanı belediye idaresinde etkili olabilir (Koçdemir, 1999: 35).

Şekil 3: Meclis-Güçsüz Belediye Başkanı Modeli



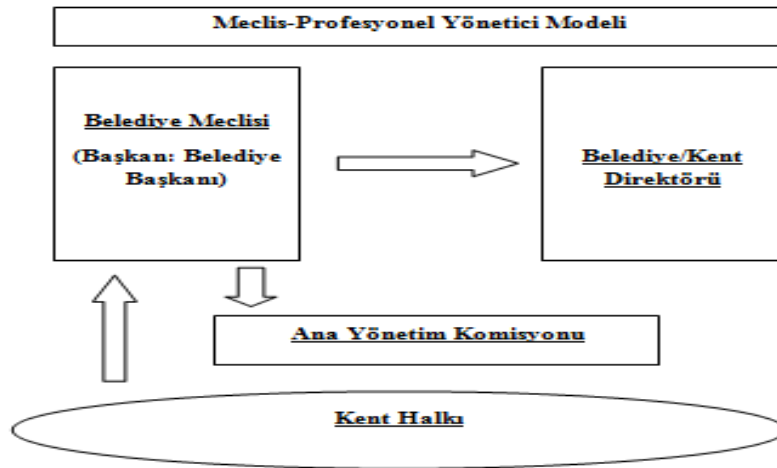
Kaynak: Yalçındağ, 1992: 58.

3.5.1.2.Kuzey Almanya Meclis-Kent Yöneticisi Modeli (*Ratsverfassung*)

Kuzey Alman Meclis Modeli'nde göreceli güçlü konum belediye meclisine verilmiştir. Belediye meclisi, hem belediye başkanını ve kent yöneticisini seçme, hem de görevden alma yetkisine sahiptir (Haschke, 1998: 9).

Belediye meclisi, belediye sınırları içerisindeki hemşeriler tarafından doğrudan beş (5) yıllık süre için seçilir. Meclis üyeleri, fahri olarak çalışır. Bu modelde meclis çalışmalarında siyasi partilerin etkisi daha belirgindir. Mecliste en az iki üyesi olan siyasi partiler grup oluşturabilirler. Meclis, belediye hizmetlerinin yönetimi için komisyonlar oluşturabilir. Belediye çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamak üzere “Ana Komisyon” (*Hauptausschuss*) kurulur (Yalçındağ, 1992: 53). Meclis, karar organı olarak bütün önemli işlerde yetkilidir. Meclis, kendi içinden komisyonlar oluşturarak çalışır (Koçdemir, 1999: 34).

Şekil 4: Meclis-Kent Yöneticisi Modeli



Kaynak: Yalçındağ, 1992: 59.

Belediye başkanı, meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilir ve fahri olarak görev yapar. Belediye başkanı, meclise de başkanlık eder. Belediye başkanın görevi daha çok temsili (sembolik) niteliktedir ve başkan belediyenin günlük yönetiminden sorumlu değildir (Koçdemir, 1999: 34). Başkan, belediyeyi temsil etme görevi yanında sınırlı önemli görevlere ve yetkilere sahiptir: Başkan, yasalara veya kamu yararına aykırı gördüğü meclis kararların iptali için başvuruda bulunabilir. Acil durumlarda, bir başka meclis üyesinin katılımı ile meclis yerine karar alabilir. Meclis, belediye yönetimini başkan aracılığıyla denetler. Bunun için başkan, kent yöneticisinden (*stadtdirektor*) her zaman belediye yönetimi ve hizmetleri hakkında bilgi isteyebilir; belediyeye ilişkin dosyaları inceleyebilir; başta Ana Komisyon olmak üzere önemli komisyonlara başkanlık eder (Lehmann-Grube ve Dieckmann, 2001: 193; Yalçındağ, 1992: 53-54).

Bu modelde belediye idaresinin (bürokrasi) ve birimlerinin yöneticisi “kent yöneticisi”dir (*Stadtdirektor/Oberstadtdirektor*). Kent yöneticisi, belediye meclisi tarafından, belediyelere göre değişmekle birlikte, 6, 8 veya 12 yıl için seçilerek göreve getirilmektedir. Kent yöneticisi, tüzel ve yönetsel konularda belediyeyi temsil eder ve meclis adına belediyenin günlük işlerini yönetir. Kent yöneticisi, meclisin kararlarını hazırlar ve bu kararları uygular (Koçdemir, 1999: 34). Meclis, yönetime ilişkin yetkileri kent yöneticisine devrettiği gibi, isterse geri alabilir. Meclis, yöneticinin ve yardımcılarının görevlerine sürelerinin dolmasından önce 2/3 oy çokluğuyla ile son verebilir. Kent yöneticisi, belediye personelinin amiridir. Kent yöneticisine, gene meclis tarafından seçimle atanan yardımcılar, yardım etmektedir. Yardımcıların görev alanları meclis tarafından belirlenir. Kent yöneticisi, tüm bu yöneticiler arasında yönetsel liderlik ve eşgüdümünden sorumludur (Yalçındağ, 1992: 54).

Meclis-kent yöneticisi modelinin temel amacı, yöneticinin parti siyasetinden uzak durması, hizmet sunumunda tarafsız olması ve kent yönetiminde profesyonelliği sağlamasıdır. Ancak, kent yöneticisinin göreve gelmesinde meclisteki siyasi partilerin belirleyici olması bu amacı güçleştirmiştir. Uygulamada her ne kadar kent yöneticileri siyasi partilerin desteğine ihtiyaç duymuşsa da, kent yöneticileri genellikle kent yönetimi konularında yüksek öğretim almış, alanında tecrübeli, görevlerini profesyonel ilkelere ve hukuk devleti ilkelerine uygun yerine getiren kişiler olmuşlardır (Yalçındağ, 1992: 54).

Yakın zamanda kadar NRW ve Niedersachsen eyaletlerinde uygulanan KAMM terk edilmiştir. Eski sistemde meclis, hem fahri belediye başkanını hem de kent yöneticisini seçerdi. Yeni modelde bu iki başlı sisteme son verilmiş ve belediye başkanının doğrudan halk tarafından

seçildiği modele geçilmiştir. Belediye başkanı, hem belediye meclisine başkanlık etmekte, hem de belediye teşkilatının yöneticisidir (Koçdemir, 1999: 35).

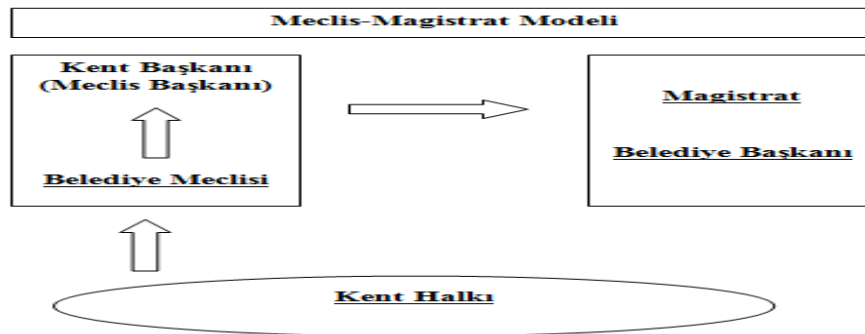
3.5.1.3. Belediye Meclisi-Magistrat Modeli (*Magistratsverfassung*)

Magistrat Modeli, temel olarak geleneksel Alman belediye yönetimi modelidir. Bu modelin kökü Prusya kent yönetimlerine uzanmaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında işgal güçlerinin etkisinden korunarak bugüne kadar varlığını koruyan Magistrat Model, Hessen ve Schleswig-Holstein eyaletlerinde varlığını sürdürmektedir (Koçdemir, 1999: 36).

Magistrat modelde meclis, genel karar organıdır ve hemşeriler tarafından dört (4) yıllığına doğrudan seçilir. Meclis, kendi üyeleri arasından meclis başkanını seçer (Lehmann-Grube ve Dieckmann, 2001: 193; Yalçındağ, 1992: 55).

Magistrat modelinde, belediye yönetiminden bir belediye başkanı ya da kent yöneticisi değil, çok üyeli bir kurul (*Magistrat*) sorumludur. Magistrat, meclis tarafından göreve getirilen ortak bir yönetim organıdır. Magistrat, meclis tarafından ve meclis üyeleri arasından seçilen kişilerden oluşur. Üyeler, asıl görevli (*Hauptamtliche Stadtrat*) ve fahri görevli (*Ehrenamtliche Stadtrat*) üyeler olarak ikiye ayrılırlar. Asıl görevli üyeler 6-12 yıl arasında; fahri görevli üyeler ise meclis ile aynı (4) süre için görev yaparlar. Fahri görevli üyeler kurulda çoğunluktadır. Magistrat üyeleri seçilirken, belediye meclisindeki siyasi parti gruplarının kompozisyonu dikkate alınır. Magistrat'a, meclis tarafından meclis üyeleri arasından seçilen, "belediye başkanı" unvanı taşıyan üye başkanlık eder. Meclis başkanı ile belediye başkanı ayrılmıştır (Lehmann-Grube ve Dieckmann, 2001: 193; Yalçındağ, 1992: 55).

Şekil 5: Belediye Meclisi-Magistrat Modeli



Kaynak: Yalçındağ, 1992: 59.

Belediye başkanı, Magistrat üyesidir ve “eşitler arasında birinci – Primus inter pares” konumundadır. Başkan, kurul toplantılarını yönetir ve belediyeyi temsil eder. Başkanın, kurulun yasalara ya da kamu yararına aykırı bulduğu kararlarına karşı itiraz hakkı vardır. Magistrat, üyeleri eşit oy hakkına sahiptir ve belediyeyi kurul kararları ile birlikte yönetirler. Magistrat, belediye personelinin, kurul üyelerinin ve belediye başkanının üstündedir ve amiri sayılır. Belediye meclisi, belli görev alanlarını kurul üyeleri arasında bölüştürebilir. Böylece Magistrat, belediyenin temel yönetim, karar ve eşgüdüm organıdır (Yalçındağ, 1992: 56).

Meclis, kurulu denetleme yetkisine sahiptir. Kurulun fahri görevli üyelerini çoğunluk, asıl görevli üyelerini ise nitelikli çoğunluk (2/3) kararı ile süreleri dolmadan önce görevden alabilir (Yalçındağ, 1992: 56).

3.5.2.Almanya’da Güçlü Başkanlık Modeline Geçiş

1990’lı yıllarda Almanya genelinde “Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli (GBM)”ne geçiş eğilimi yaşanmıştır. Yerel yönetim ortamının koordinasyonu, halkın yönetime doğrudan katılımı ve siyaseten güçlendirilmesi, yönetimde siyasal-yönetmel liderliğin güçlendirilmesi, doğrudan seçilmiş başkan modeli konusunda oluşan “moda eğilim” vb. birçok neden Almanya’da güçlü başkan modeline yönelmeyi doğurmuştur (Haschke, 1998: 10). Eyaletler birbirini takip ederek belediye yönetim modellerini “doğrudan seçilmiş başkan modeli” ile yenilemişlerdir. Bununla birlikte birçok eyalet yönetimi, ilçe yönetiminde de ilçe yöneticisinin (*Landrat*) doğrudan seçilerek göreve gelme yöntemini benimsemiştir. Bu gelişmeler Almanya genelinde Güney Alman eyaletlerinin takip edildiğini göstermektedir. Zira, bu eyaletlerde “doğrudan seçilmiş başkan modeli” (güçlü başkan) 1940’lı yılların sonundan itibaren uygulamadadır (Wollmann, 2004: 154).

Almanya’da belediye başkanının doğrudan seçilerek göreve gelmesi, yerel demokrasiyi ve yerel yönetimin siyasal hesapverebilirliğini güçlendiren önemli bir siyasal adım olarak görülmüştür. Böylece, yerel topluluğa belediye başkanını bir “anahtar yerel siyasal ve yönetmel figür” olarak seçme hakkı tanınmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken, “belediye başkanının doğrudan seçimi” yöntemine geçilirken hem “görevden düşürme”, hem de “yerel referandum” araçlarının birlikte uygulamaya girmesidir (Wollmann, 2004: 154-156; Wollmann, 2006: 1430).

Güçlü başkanlık modeline geçişte en önemli sebeplerden birisi katılımcı demokrasiye katkı sunmak ise, diğeri de yerel siyasal-yönetmel liderliğin yönetme kapasitesinin güçlendirilmesi isteğidir. Belediyelerin yaşadıkları yönetmel problemler ve şiddetli bütçe krizleri karşısında, doğrudan seçilmiş başkan düzenlemesinin sağlayacağı yönetim kapasitesi artışı umut olarak görülmüştür. Özellikle NRW eyaletinde, 1945 sonrasında monistik sistemde meclis komiteleri ile yönetilen belediyelerde bu tartışma uzun sürmüştür. Bogumil’e (aktaran: Wollmann, 2004: 157) göre, eski modelde sorunlar üzerine bir çok neden getirilse de, yaşanan gerilimlerin en önemli sebebi “ithal bir yönetim modeli ile yerli siyasal yapı ve kültürün uyuşmamasıdır”. Belediye başkanı ve kent yöneticisi arasındaki ilişkilerin sorunlu olması yönetimin işlevsizliğine yol açmıştır. Sonuçta, belediye başkanının ve kent yöneticisinin oluşturduğu “iki başlı” (*Doppelspitze*) yürütme kurumsal çatışmalara yol açmış ve etkin liderliğe engel olmuştur (Haschke, 1998: 9). Diğer taraftan, Cusack (1999: 9-10) Alman tarihinde birçok yerel yönetim modeli uygulandığını ve bunların performanslarının karşılaştırılmasının mümkün olmadığını belirtmiştir.

NRW örneğinde, önceki modelde güçlü meclisin aşırı politize olduğu, etkin liderliğin gerçekleşemediği ve bu durumun yerel karar alma ve hizmet yönetiminde performans düşüklüğüne yol açtığı gerekçesiyle “güçlü başkan modeli”ne geçildiği belirtilmektedir (Wollmann, 2004: 157). Bu düşünceye göre, doğrudan seçilmiş belediye başkanı, ortalama seçmenin tercihini yansıtarak, hem meclis karşısında hem de fraksiyonu karşısında bağımsız hareket edebilme alanına sahip olacaktır. Böylece güçlü pozisyondaki yönetici gündemi belirleme ve idareyi etkin yönetme imkanına sahip olacaktır. Ayrıca belediye başkanının meclis karşısında veto gücünün olması ve idareyi kontrol etme yetkileri gibi diğer olanakları başkanı güçlendirecektir (Cusack, 1999: 13).

1990’lı yıllarda YKİ paradigması ile yerel yönetimlerde işletmecilik araçlarının ve ilkelerinin etkili olması, yerel siyasal-yönetmel liderlik yanında “girişimci liderlik” beklentisini de artırmıştır. Bu durum güçlü başkanlık modelini destekleyen diğer bir faktördür (Wollmann, 2004: 158).

Almanya’da doğrudan seçilmiş başkan modeline geçilirken “bağlayıcı yerel referandumlar” da uygulamaya girmiştir. Alman yerel yönetim reformlarının kendine özgü ve yerel inovasyonlar içerdği söylenebilir. Eyaletlerin kendi aralarında bir “öğrenme ve benzeşme” süreci olarak değerlendirilebilir (Wollmann, 2004: 158). Yönetim modeli değişiminin gereklilikleri konusunda farklı açıklamalar olduğu gibi, yönetim modeli sonuçları konusunda da ciddi

tartışmalar vardır. Yönetim modeli değişikliğinin en önemli sonuçları Kuzey-Batı eyaletlerinde (NRW, Niedersachsen, vb.) görülmüştür.

3.5.2.1.Almanya’da Güçlü Başkanlık Modeli’nin Farklılıkları

Almanya’da 1990’lı yıllarda bütün eyaletler, kent-devlet statüsündeki Bremen, Berlin ve Hamburg hariç, sırayla doğrudan seçilmiş başkanlık modeline geçmişlerdir. Belediye yönetim modellerinde ortak noktalar olsa da, her eyalette başkanlık modelinin farklı unsurlarla birlikte işlediği ve başkanın denetlenmesine ilişkin farklı mekanizmaların olduğu görülmektedir. Yine, bu durumu doğuran en önemli sebep eyaletlerin kendi yerel yönetim yasalarını düzenleme otoritesine sahip olmalarıdır. Ayrıca, eyaletlerin sahip oldukları kurumsal gelenekler doğrudan seçilmiş başkan modelinin farklı varyasyonlarda belirlmesine yol açmaktadır. Aşağıdaki tablo bu fotoğrafı özetlemektedir.

Tablo 20: Almanya’da Belediye Başkanlarının Doğrudan Seçilmesi ve Görevden Düşürülme Süreçleri

Eyalet	Kabul T.	Doğrudan Seçim		Görev Süresi		Görevden Düşürme		GD Süreci Başlaması		GD İnisiyatifi İçin Referandum Gereklikliği (%)
		BB	İY	BB	Meclis	BB	İY	Yurttaş İnisiyatifi (%)	Meclis İnisiyatifi	
Bad.-Württ.	1.4.56	Evet	Hayır	8	5	Yok	Yok	-	-	-
Bayern	15.1.52	Evet	Evet			Yok	Yok	-	-	-
Branden.	5.12.93 20.5.98	Evet	Hayır	8	5	Var	Yok	25/15	2/3	25
Hessen	20.1.91 20.5.92	Evet	Evet	6	5	Var	Var	-	2/3	25
Mec.-Vor.	13.6.99	Evet	Evet	7/9	5	Var	Var	-	2/3	33.3
Niedersac.	22.8.96	Evet	Evet	5	5	Var	Var	-	3/4	25
NRW	17.10.94	Evet	Evet	5	5	Var	Var	-	2/3	25
Rhe.-Pfa.	5.10.93	Evet	Evet	8	5	Var	Var	-	2/3	30
Saarland	16.6.94	Evet	Evet			Var	Var	-	2/3	30
Sachsen	12.6.94	Evet	Evet	7	5	Var	Var	33.3	3/4	50
Sac.Anh.	12.6.94	Evet	Evet	7	5	Var	Var	-	3/4	30
Sch.-Hols.	23.7.96	Evet	Evet	6/8	5			25	2/3	33.3
Thüringen	12.6.94	Evet	Evet	6	5	Var	Yok	-	1/2	30

Kaynak: Wollmann, 2004: 155.

Öncelikle, yönetim modellerinin dualistik sisteme dayanması, yani yürütme organının özerk işlevlerinin olması; belediye başkanının doğrudan seçilmesi ve yürütme liderliği için kurumsal desteğin düzenlemelerde sağlanmış olması ortak noktalar.

Almanya’da hala ilkesel olarak yerel meclislerin geleneksel temel yetkili organ olmasına bağlı kalınması eyaletler arasında önemli farklılıkların görülmesine yol açmaktadır. Örneğin, NRW eyaletinde yerel meclislerin temel karar organı olması ve meclislere istediği yerel yönetim konusunda yeniden görüşme hakkı verilmişken; Rhienland-Pfalz eyaletinde yerel meclislerin yerel siyasa yapımının genel ilkelerine odaklanması ve diğer kararların yürütme organına bırakılması düzenlenmiştir (Wollmann, 2004: 158).

Hessen eyaletinde, doğrudan seçilmiş başkan modeli geleneksel Magistrat modeline eklenmiştir. *Magistrat* (kurul) yönetimi sürmektedir; kurulun üyeleri meclis tarafından siyasi partilerin meclisteki temsil oranına göre seçilmektedir. Belediye başkanı, doğrudan halk tarafından altı (6) yıllığına seçilirken; *Magistrat*, sekiz (8) yıllığına meclis tarafından seçilir. *Magistrat*, kurul halinde karar verme organıdır ve çoğunluk oyu ile başkanın kararını geçersiz kılabilir. Bu modelde belediye başkanı sadece “eşitler arasında birinci”dir (*primus inter pares*). Sonuçta, yürütme liderliği hala Magistrat karar verme kurulundadır. Burada yönetim modelinin bazı tutarsızlıkları vardır, iki farklı kurumsal mantık bir yasama uzlaşması gerektirmektedir (Wollmann, 2004: 159).

NRW, Sachsen ve Thüringen eyaletlerinde, doğrudan seçilmiş başkan modeline geçilmesiyle tam anlamıyla “güçlü başkan modeli”ne geçilmiştir. Belediye başkanı, güçler birleşmesiyle çok güçlü kurumsal konuma ulaşmıştır. Belediye başkanı bir yandan belediye idaresinin en üst amiridir; diğer taraftan belediye meclisinin de başkanıdır. Başkan, mecliste karar alma süreci tıkandığında belirleyici oya sahiptir. Ayrıca, belediye başkanı meclis komisyonlarının da başkanı olarak gündemi belirleme hakkına sahiptir. Tam tersine, Brandenburg ve Mecklenburg gibi eyaletlerde “güçler ayrılığı ilkesi”ne uygun olarak belediye meclisinin kendi başkanı seçme yetkisi sürdürülmektedir. Yani, doğrudan seçilmiş belediye başkanı yürütmeden sorumludur ama karar alma organının başkanı değildir. Bu kurumsal farklılık belirli derecede doğrudan seçilmiş başkanın gücünü sınırlandırmaktadır (Wollmann, 2004: 159).

Baden-Württemberg eyaletinde 50 yıla yakındır uygulanan ve diğer eyaletlerin çoğunda da uygulanmaya başlanan, belediye başkanının görev süresi (5-9 yıl) ile meclisin görev süresinin (4-5 yıl) farklılaştırılması organlararası ilişkileri etkilemektedir. Belediye başkanının görev süresi meclisin görev süresinden uzun tutularak, başkanın meclisten ve siyasi parti gruplarından bağımsız yürütme gücü artırılmak istenmiştir. 2004 yılına kadar NRW eyaletinde başkanın ve meclisin görev süresi (5 yıl) aynı iken, iki organın görev süresi ve dolayısıyla seçim dönemi ayrıştırılarak başkanların politize olmalarının önüne geçilmek istenmiştir.

Belediye başkanının yerel siyasal sistem içerisindeki konumunu seçim sistemi de etkilemektedir. Güney Alman eyaletlerinde uygulanan yöntem ile belediye başkanının siyasi partilerin kontrolünde kalmaması sağlanmıştır. Bu yöntemle göre, seçmenler belediye başkan adayları listesindeki aday sayısı kadar oya sahiptir ve bir adaya en fazla üç oy verebilirler veya değişiklik yapmadan seçim önerisini kabul edebilirler. Seçmenler, kullanacakları oylar ile diğer listelerdeki adayları çıkarabilirler. Bu sayede siyasal olarak tarafsız olan belediye başkanları Güney Alman eyaletlerinde daha fazla seçilme şansı bulmaktadırlar (Haschke, 1998: 10).

Eyaletlerin çoğunda, belediye meclisleri “belediye başkan vekilleri”ni (*Beigerordnete*) seçmektedir. Başkan vekilleri, kural olarak yerel yönetimin hizmet-sektörel birimlerini yönetmekten sorumludurlar. Bununla birlikte, başkan vekilleri genel olarak başkanın otoritesi altındadır. Belediye başkanı ve başkan vekilleri bir anlamda “üst yürütme kabinesi” durumundadır (Wollmann, 2004: 159).

Eyaletlerdeki güçlü başkanlık uygulamaları arasındaki diğer bir farklılık başkanların “görevden düşürülme süreci⁴⁵”yle ilgilidir. Birincisi, Brandenburg, Sachsen ve Schleswig-Holstein gibi eyaletlerde yerel topluluğun görevden düşürme sürecini doğrudan başlatabilme (radikal görevden düşürme) olanağına sahip olmasıdır. Bu modelde, yurttaşların belirli orandaki imza ile belediye meclisine başvurması ile, meclis başkanın görevden düşürülme sürecini başlatır. İkincisi, genellikle tercih edilen, belediye başkanının görevden düşürülme sürecini başlatma yetkisini sadece meclise bırakan “sınırlanmış görevden düşürme” yetkisidir. Belediye meclisi, nitelikli çoğunluk kararı ile belediye başkanının görevden düşürülme sürecini başlatabilmektedir. Meclisin bu kararı üzerine yapılacak yerel referandumda seçmenlerin oyları belirleyici olmaktadır. Bavaria ve Baden-Württemberg eyaletleri hariç diğer tüm eyaletlerde meclis inisiyatifi ile görevden düşürülme mekanizması vardır (Wollmann, 2004: 159-160). Yurttaş inisiyatifi ile görevden düşürülme sürecinin başlatılmasının mümkün olduğu eyaletlerde, belediye başkanlarının %10’nuna yakını bu şekilde görevden uzaklaştırılmıştır (Wollmann, 2004: 162).

⁴⁵ İngilizce’de “recall” olarak adlandırılan bu yönetsel süreç, Türkçe’ye “geri çağırma” olarak çevrilmiştir. Ancak, Prof.Dr. Ruşen Keleş’in de dikkat çektiği üzere, “geri çağırma” kavramsallaştırması “recall” mekanizmasının sonuçlarını tam karşılamamaktadır. Bunun için bu çalışmada “görevden düşürülme” kavramı daha yerinde görülmüş ve kullanılmıştır (Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu: Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik, A.Ü. SBF, 21-23 Kasım Ankara).

3.5.2.2.NRW Eyaletinde Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli'ne Geçiş

II. Dünya Savaşı sonrasında İngiliz işgal bölgesinde olan NRW eyaletinde İngiliz “meclis-komiteler ile yönetim” modeline benzer bir yapı uygulamaya girmiştir. Bu modelde, belediye meclisi doğrudan halk tarafından seçilmekte; belediye başkanı (*Burgermeister*) ise, meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir. İngiliz geleneğine dayalı yerel yönetim modelinde “seçilmiş yerel meclis” temel organdır. Bu modelde yerel meclis yürütmeyi de “komisyonlar” eliyle yönlendirir. Belediye başkanı ise, belediye meclisine başkanlık eder ve temsil işlevini görür. Bununla birlikte, belediye idaresinden sorumlu “kent yöneticisi” (*Stadtdirektor/Gemeindedirektor*) meclis tarafından atanıyordu (Wollmann, 2002a: 16). Yasada kent yöneticisinin görev süresi meclisin görev süresinden uzun tutulmuş olsa da, meclisteki çoğunluk partisi veya koalisyonu değiştiğinde kent yöneticisinin görevden ayrılması gerektiği düşünüldü. Kent yöneticisinin maaşı ve özlük hakları, görev başlangıcında yapılan sözleşme sonuna kadar korunurdu. “Meclis-Kent Yöneticisi” modelinde, kent yöneticisine görev süresi ve sözleşme güvencesi ile sağlanan kolaylıkların amacı yöneticilerin partizanlıktan korunmasıdır. Bu modelde belediye yönetimi üzerinde tamamen belediye meclisinin belirleyiciliği vardı.

Zaman içerisinde NRW örneğinde kent yöneticilerin siyasallaşması, kent yöneticisi ve belediye başkanları arasında gerilimlerin oluşması (iki başlı sistem), parçalanmış belediye yönetimi görüntüsü ve belediye başkanlarının öne çıkmaya başlaması bu modelin tartışılmasına yol açmıştır. Genel olarak değerlendirildiğinde, Batı'daki eyaletlerde doğrudan halk tarafından seçilmiş güçlü başkan modeline geçilmesinin temel amacı belediye başkanının yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi amacıdır (Wollmann, 2002a: 16). Doğu'daki eyaletlerde ise demokratik amaçlar ile doğrudan seçilmiş başkan modeline geçilmiştir (Wollmann, 2000: 929). NRW'de 1994 yılında Eyalet Meclisi'nin gerçekleştirdiği Belediye Kanunu'ndaki değişiklik ile, 1999 seçimleri ile birlikte tüm yerel yönetimlerin (belediye ve ilçe yönetimleri) seçilmiş başkan modeline geçmesi kesinleşmiştir. Doğrudan seçilmiş başkan modeli NRW'de yasal olarak zorunlu hale gelmiştir (Elcock, 2008: 802).

Tablo 21: NRW Eyaletinde Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli’nin Özellikleri

Özellikler	1. Kurumsal	2. İnfomal	3. Bireysel
	Anayasa, yasalar, belediye meclisi kararları ve kurallar	Meclis üyeleriyle, memurlarla, diğer yerel liderlerle ilişkiler	Diğerleriyle ilişkiler, deneyim, kişilik, eğitim
Roller			
A. Yönetimsel	Eyalet Anayasası, Eyalet Belediye Kanunu, siyaset yönetim ayrımı, başkan-meclis ilişkileri, başkanın bütçe hazırlama görevi-meclisin değiştirebilme veya reddedilme yetkisi, “parlamenterleşme”	Siyasi partilerle, meclis üyeleriyle, politize olmuş CEO’larla ilişkiler; meclis komiteleri zayıf kalmakta, fakat yönetim kurulu önemli	Başkanların çoğu siyasi parti üyesidirler
B. Yönetişim	Yönetimsel yapının üst kademeleri tarafından denetim	Diğer yerel yönetimlerle ilişkiler; belediye veya eyalet mülkiyetinde şirketler aracılığıyla piyasalaşma; özel sektör ve sendikalar ile ilişkiler; Avrupa bölgeleri	Temsilcilik rolleri öne çıkmaktadır
C. Bağlılık	Başkanın hukuki pozisyonu belirleyicidir; meclisin denetim yetkileri (görevden düşürme dahil) saklıdır	Meclisteki azınlık partileri ile ilişkiler	Tanınır olmak, yerel toplulukta yaşamak, halk desteği, kendi partisi ile ilişkiler önemlidir. Seçilmiş başkanların belediyecilik deneyimi veya bu konuda uzmanlığı olmalı mıdır?

Kaynak: Elcock, 2008: 798.

Elcock’un (2008: 802) NRW’de gerçekleştirdiği alan araştırmasına dayalı olarak sunduğu bulgularda, doğrudan seçilmiş başkan modelinde kafaların karışık olduğu gözükmemektedir. “Belediye başkanlığına herhangi bir meslekten birinin seçilmesi veya seçilen başkanın belirli bir eğitime sahip olup olmaması” konusunda soru işaretleri devam etmektedir. Alman belediye başkanları, rollerini “siyasa ve hizmet eşgüdümleyicisi” olarak tanımlıyor. Çoğu belediye başkanı yönetim rollerine büyük önem veriyor; özellikle yerel ve bölgesel girişimciler ve topluluklar ile iyi ilişkiler geliştirmeyi önemsiyorlar. NRW’de eyalet yönetimi siyasa ve mali kaynaklar açısından önemlidir. Bu nedenle belediye başkanları, “eyalet yöneticileri ve meclisi” düzeyinde lobi faaliyetlerine girişmek zorundadır (Elcock, 2008: 802-803).

Yeni sistemde de “belediye meclisleri” önemlerini korumaktadır. Meclisler, yerel yönetimin görev ve hizmet alanında önemli karar verme işlevlerini sürdürmektedirler. Yine meclisin komisyon üyelerini seçmesi ve yönetim kurulu (*Hauptausschuss*) üyelerini ataması, meclisin siyaseti koordine etmesine ve yönlendirmesine yardımcı olmaktadır. Belediye meclislerinde genel olarak büyük siyasi partiler (merkez sağda CDU, merkez solda SPD) belirleyicidir. Bu siyasal yapı içerisinde belediye başkanlarının “etkili bir yönetim göstermeleri” ve “görevlerine

devam etmek üzere yeniden seçilebilmeleri”, belediye meclislerinde ve toplumda kendi partilerinin desteklerini korumalarına bağlıdır. Belediye başkanlarının, siyasi parti fraksiyon liderleri ile sık sık toplanmanın önemine vurgu yapmaları bunu teyit etmektedir (Elcock, 2008: 803).

NRW’de önde gelen yerel siyasetçiler ve yöneticiler, yeni seçilmiş ve siyasal liderlik yönü olan belediye başkanının kurumlarını etkili bir şekilde yöneteceklerini düşünmektedirler. Ayrıca, başkanların uzmanlığa sahip olmamalarının bu modelin sağladığı yararlar yanında ihmal edilebileceği vurgulanmıştır (Elcock, 2008: 804).

Belediye başkanları yerel iş çevreleriyle yakın ilişki kurmanın önemini kavramışlardır. Alman belediye başkanlarının informal ilişkileri geniş bir çevrede ağ yapıları oluşturmalarına dayanmaktadır. NRW’deki belediye başkanları, yerel iş çevreleri, emek ve diğer toplum kesimleri ile kurulan ağın önemine vurgu yapmışlardır (Elcock, 2008: 808).

NRW eyaleti örneğinde ilk kez doğrudan seçilmiş başkan modeline geçildiğinde, belediye başkanı ve belediye meclisi seçimlerinin aynı anda ve beş yıllık görevler için yapılacağı düzenlenmişti. Ancak, zamanla yaşanan sıkıntılar sonrasında, 2000’li yıllarda belediye başkanının 6 yıllığında ve belediye meclisinin 5 yıllığına seçilmesi düzenlenerek, belediye başkanı ve meclisinin seçim dönemleri ayrılaştırılmıştır (GO NRW, md. 65).

3.5.3.Güçlü Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi İlişkileri

Güçlü başkan modeli, Güney Alman eyaletlerinde 50 yıldan fazla bir zamandır uygulanmaktadır. belediye başkanı ve meclis arasında dengeli bir ilişki kurulmuştur. Çeşitli kurumsal ve siyasal-kültürel faktörler sayesinde “kontrol ve denge sistemi” sağlanmıştır. Bunun çeşitli nedenleri vardır: Birinci olarak, başkanlık makamı büyük ölçüde “partizanlıktan uzak ve profesyonellik gerektiren bir yer” olarak görülmüştür. Örneğin, Baden-Württemberg eyaletinde belediye başkanlarının sadece yarısı bir siyasi partinin üyesidir. Ayrıca, siyasi parti üyesi olan belediye başkanları göreve geldikten sonra partileri ile aralarına mesafe koyarlar. Belediye başkanların çoğu, hukuk eğitimi almışlar ve belediye yönetimi deneyimine sahiptirler. Belediye başkanlarının partizanca bir yönetim izlememelerinde seçim kanununun da etkisi vardır. Seçim kanunu, siyasi partilere aday belirlemekte öncelik tanımaz. İkinci olarak, belediye başkanının görev süresi belediye meclisinin görev süresinden uzun tutulmuştur. Başkan, sekiz (8) yıllığına seçilirken; meclis üyeleri beş (5) yıllığına seçilir. Böylece, başkanlık yarışını siyasi parti

rekabetinden ayırmak için kurumsal teşvik sağlanmıştır. Üçüncü olarak, yerel siyasal kültüründe bağımsız, partizan olmayan ve kent öncelikli yerel gruplar (*Rathausparteien*) yerel meclis seçimlerinde geleneksel olarak önemli seçmen desteği görürler (Wollmann, 2004: 160-161).

Güney Alman eyaletlerinde geleneksel olarak partizan olmayan ortam nedeniyle, belediye başkanı siyasal olarak moderatör gibi davranma eğilimindedir. Güçlü başkan modelinde belediye meclisleri de etkinliklerini yitirmemişlerdir. Siyasi partiler meclis içinde ve dışında önemli roller oynamaktadır (Wollmann, 2004: 161).

NRW örneğinde ise, güçlü başkan modeline yeni (1994) geçmiş olmanın sıkıntıları yaşanmaktadır. Doğrudan seçilmiş başkan modeli için seçimler ilk kez 1999 yılında yapılmıştır (Elcock, 2008: 798). Belediye başkanları, siyasi partileri ile aralarına mesafe koyamamakta ve aksine parti duruşuna yakın olmaktadır. Başkan, siyasal-yönetmel liderlik sorumlulukları yanında, önemli boyutlarda parti rekabeti ve siyasallaşmış ortam ile karşı karşıyadır. NRW eyaletinde bağımsız adayların seçilme olasılığı daha düşüktür. Belediye başkanlarının sadece %10-15'i bağımsız adaylıklardan gelmişlerdir. NRW örneğinde yerel yöneticilik pozisyonunun yüksek derecede siyasallaşmasının birçok kurumsal, siyasal ve kültürel nedenleri vardır. Birincisi, seçim sistemi siyasi partilere başkan adayı belirleme sürecinde ayrıcalıklar tanımaktadır. İkincisi, başkanın görev süresi ve seçim dönemi ile meclis üyelerinin görev süresi ve seçim dönemi aynı tutulmuştur. Başkan ve meclisin görev sürelerinin eş zamanlı olması parti siyasetini güçlendirmektedir. Üçüncüsü, NRW gibi yıllar içerisinde yerel meclislerin içinde ve dışında yüksek derecede parti rekabetinin şekillendirdiği siyasal kültürde, yeni yönetim modellerinin farklı sonuçlar vermesi mümkündür (Wollmann, 2004: 161).

Belediye başkanının yerel tüm paydaşlar, siyasal aktörler, kendi partisi ve meclis ile ilişkilerindeki başarısı bölgesel-yerel siyasal geleneklere ve kültürlere göre değişmektedir. Örneğin, Güney Alman eyaletlerinde başkanın partizan olmayan profili, partilere eşit mesafede durabilmekte, farklı konularda farklı siyasi parti koalisyonlarından destek alabilmekte, “çoğunlukçu ve rekabetçi” siyasal tavır yerine “uzlaşmacı ve birleştirici” yaklaşım sergileyebilmektedir. Başkan, meclise ve komisyonlara başkanlık ederek, ikna gücünü kullanarak kendi siyasalarına destek bulabilir. Ancak, NRW gibi başkanın partisi ile ilişkilerinin hala sıkı olduğu eyaletlerde parti politikası ve siyasal rekabet belirleyici olmaktadır (Wollmann, 2004: 163).

Ayrıca, NRW Belediye Kanunu (GO NRW) meclis ve belediye başkanı arasında bir hiyerarşik ilişki düzenlememiştir. Aksine, kanun mümkün olduğu kadar başkanın denetimini ve meclis

içerisinde meclis üyeleri ile aynı konumda olduğunu vurgulamıştır. Kentin temsilinde hem belediye başkanına hem de belediye meclisine atıf yapılması bu hassasiyeti göstermektedir (md. 40). Belediye başkan vekillerinin, belediye ana komisyonunun ve diğer komisyonların, belediye yöneticisinin ve yönetim kurulunun seçiminde belediye meclisi yetkili olduğu için, belediye yönetiminde belediye başkanı ile meclis ortak konumdadırlar.

3.5.3.1. Belediye Başkanını “Görevden Düşürme” (*Recall*) Mekanizması

Eyaletlerin çoğunun yerel yönetimlerde (belediyeler ve ilçe yönetimleri) doğrudan seçilmiş güçlü başkan modeline geçmesi yeni yönetimi kontrol mekanizması ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyaç üzerine belediye başkanının ve ilçe yöneticisinin görevden alınmasını mümkün kılan “görevden düşürme” mekanizması uygulamaya girmiştir. Böylece yerel yönetimlerde seçimle göreve gelen yönetici halk oylaması sonucunda görevden uzaklaştırılabilecektir (Wollmann, 2000: 929).

Eyaletlerin çoğunda geri çağırma süreci yerel meclislerin alacağı nitelikli çoğunluğa (2/3 veya 3/4) dayalı kararlar ile başlatılabilmektedir. Yerel mecliste alınan karar uyarınca yapılan belediye başkanının (veya ilçe yöneticisi) “görevden düşürülmesi” yönündeki halk oylamasında kullanılan oyların salt çoğunluğu olumlu ise belediye başkanı görevi bırakır ve yeni bir belediye başkanı seçimi için yerel seçime gidilir. Sadece üç eyalet tamamen doğrudan demokratik süreci benimseyerek, yerel halka görevden düşürme sürecini başlatma hakkını tanımıştır. Özellikle Brandenburg eyaletinde görevden düşürme mekanizmasına sık sık başvurulmaktadır; yaklaşık olarak seçilenlerin %10’u başarılı yerel görevden düşürme halk oylaması ile görevden ayrılmıştır (Wollmann, 2002a: 16).

NRW Eyaleti Belediye Kanunu’nun (GO NRW) 66. maddesine göre, Belediye başkanı, görev süresi içerisinde hemşehrilerin oylamasıyla görevden düşürülebilir. Başkanın görevden düşürülmesi sürecinin başlaması için, öncelikle meclis üye tam sayısının yarısı (1/2) tarafından bu konunun teklif edilmesi ve bu önerinin meclis üye tam sayısının üçte ikisi (2/3) tarafından kabul edilmesi gerekir. Görevden düşürülme önerisi ve meclis kararı arasında en az iki haftalık bir süre olmalıdır. Meclis kararı üzerine yapılan halk oylamasında katılanların çoğunluğunun kabulü üzerine başkan görevinden düşürülür. Ancak, oylamaya katılanların sayısı toplam yerel seçmenlerin %25’inden az olamaz.

Gelinen noktada oluşan ilişkiler ağında yerel siyasal-yönetimsel yapının temel bileşenleri (halk, meclis, yerel yönetim) arasındaki güç ilişkileri değişmiştir. Yerel seçmen, yerel meclis ve belediye başkanı arasındaki ilişkiler önemli bir şekilde değişmiştir. İlk olarak, yerel referandumlar yerel meclisleri yerel kamusal tartışmalara veya küçük grupların sorunlarına karşı daha duyarlı hale getirmiştir. Önemli olan yerel toplulukların istekleri doğrultusunda yerel meclisi karar aldirmaya veya yerel meclisin aldığı beğenilmeyen kararları referandum yolu ile iptal ettirme imkanına sahip olmasıdır. İkinci olarak, yerel seçmen ile belediye başkanı (ilçede Landrat) arasında seçimler ile doğrudan ilişki kurulmuştur. Bu yeni ilişki formatı sayesinde yerel yöneticinin siyasal hesapverebilirliği etkili bir şekilde sağlanabilecektir. Yeniden seçilmek isteyen yerel yöneticinin daha şeffaf ve ekonomik bir yönetim sürdürme amacında olması sistemin temel gerekliliği haline gelmiştir. Üçüncü olarak, halk oylaması ile yerel yöneticinin görevden düşürülmesi mümkün olduğu için doğrudan siyasal hesapverebilirlik güçlendirilmiştir. Yerel halkın elinde bulunan bu “Demoklesin Kılıcı” belediye başkanından memnuniyetsizlik durumunda kullanılmayı beklemektedir.

Doğrudan seçilmiş belediye başkanı modelinin ve görevden düşürme mekanizmasının olumlu ve olumsuz yönleri vardır. Wollmann’a (2002a: 17) göre, doğrudan seçilmiş güçlü belediye başkanı daha iyi bir kurumsal pozisyondadır. Güçlü başkan bütçe açısından ve sosyo-ekonomik açıdan sıkıntılı dönemlerde yerel idareyi daha etkili yönetebilir. Bununla birlikte doğrudan seçilmiş belediye başkanı (veya ilçe yöneticisi) eyalet yönetimi ve federal yönetim yetkilileri ile iletişimlerinde daha güçlü ve kendine daha fazla güvenen duruma gelmişlerdir. Zira, mevcut federal siyasal-yönetimsel sistemde doğrudan halk tarafından seçilen tek yönetici belediye başkanı ve ilçe yöneticisidir. Göstergeler göre, görevden düşürme mekanizması belediye başkanını riskli ve inovatif siyasal kararlardan uzak tutmaktadır. Bu sistemde yerel güçlü siyasal partilere ve siyasetçilere, belediye başkanının gücünü dengeleme konusunda, ihtiyaç vardır. Wollmann’a (2000: 929) göre, yeni yerel yönetim modeli ile İsviçre’den sonra Almanya Avrupa’da yerel doğrudan demokrasinin ön koşucusu olmuştur.

3.6.ALMAN YA’DA KENT YÖNETİŞİMİ VE KATILIMCI DEMOKRASİ

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında devlet tüzel kişiliğinin uzantıları ve idari-mali özerklikleri olan yerel yönetimler, toplumun ihtiyaçlarını tespit eden, ortak amaçları belirleyen , hizmetleri üreten ve eylemleri yönlendiren temel aktörlerdi (Bulkeley ve Kern, 2006: 2238). Geleneksel yönetim emir-komuta zincirine, hiyerarşik yapılar, kamu otoritesine ve kurallara

dayalı olarak işlemekteydi. Yönetişim paradigmasının analiz ettiği çerçevede ise çok aktörlülük, kaynaklar açısından çeşitlilik ve yapılar açısından da karmaşıklık ortaya çıkmıştır. “Ortaklık, piyasa, hiyerarşi, korparatist yapı, ağ yapılar” belirlemeye başlamıştır (Lodge ve Wegrich: 2005b: 419). Kamusal politikaların belirlenmesi, kararların alınması ve uygulanmasında çok aktörlülük olağan bir durum haline gelmiştir. Özellikle kentlerde ve kentin yönetiminde bu çok aktörlü yapıyı görmek mümkündür. Bu olgu “kent yönetişimi” olarak tanımlanabilir. Almanya’nın geleneksel çok işlevli ve özerk kent yönetimleri, yaşanan piyasalaşma, özelleştirme, işletmecilik reformları sonrasında yönetim görüntüsünü açık bir şekilde yansıtmaktadır (Tuschke ve Sanders, 2003).

Karşı karşıya olunan yönetsel olgular değerdendirildiğinde ortaya parçalanmışlık, heterojenlik, çok yönlülük ve uluslararasılaşma çıkmaktadır (Lodge ve Wegrich: 2005b: 417). Yönetişim, hiyerarşik yapıları ve düzenlemeleri dışlamadığı gibi, daha geniş çerçevede koordinasyona ve işbirliğine dayalı sosyal ve siyasal aktörleri ve kendi kendine yönetim mekanizmalarını kapsamaktadır (Bulkeley ve Kern, 2006: 2240-2241). Almanya’da toplumsal yapıda subsidiarite ilkesi geleneksel olarak içselleştirilmiştir. Böylece bir kamu hizmetinin ilk muhatabı sivil toplumdur; sivil toplumun göremediğı hizmetler yönetim düzeyleri arasından paylaşılır. Bundan dolayı Alman yerel yönetim geleneğinde sivil toplum kuruluşları, kar amacı gütmeyen örgütlenmeler, dini vakıflar ve çıkar grupları yerel hizmet sunumunun ve siyasetin önemli parçalarıdır (Keller, 2004: 4-5). Ayrıca, Almanya’da gönüllülük esasına dayalı kamu refahı çalışmalarının uzun bir geçmişi vardır. Derneklere, vakıflara, klüplere, vatandaş inisiyatiflerine, gruplara ve projelere gönüllü katılım çok yüksektir. Sivil toplum kuruluşları, kar amacı olmayan kuruluşlar, dini vakıflar vb. oluşumlar yerel yönetimler ile sıkı işbirliği içinde, köklü bir geleneğe dayalı olarak, çalışmaktadırlar (Keller, 2004: 6). Bu nedenle yönetişime dayalı, katılım odaklı ve tüm paydaşları sürece dahil eden dalga Almanya’da daha kolay uyum sağlamıştır.

Yerel yönetim sistemleri çok amaçlı ve çok işlevli olarak faaliyet göstermektedir. Bunun için yerel yöneticiler, kalabalık siyasal ortam ve eylem alanında çok çeşitli aktörler, paydaşlar ve çatışan gruplar ile karşı karşıyadırlar. Bununla birlikte yerel düzeydeki paydaşlar, rekabet halindeki özel siyasal, profesyonel ve sosyo-ekonomik çıkarları ile yerel meclis siyasi parti gruplarına, meclis komisyonlarına, yönetsel birimlere vb. alanlara kök salmışlardır. Özetle yerel siyasal, ekonomik, profesyonel, yönetsel aktörlerin oluşturduğu bir ağ yapı vardır. Rhodes’e (aktaran: Wollmann, 2004: 162) göre, bu alan “yerel yönetişim” deyimi ile tanımlanıyor. Bu süreçte yerel yönetimler daha az doğrudan hizmet üretimi ve sunumuna dahil olmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin görevi diğerd kurumlara imkan sağlamak olurken; gönüllü kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve özel sektör kuruluşları hizmetleri sunacaktır. Yerel

yönetimler sorumlu oldukları coğrafi alanı ekonomik, sosyal ve çevresel anlamda iyi bir duruma getirme; diğer paydaşları ve toplumu yerel ihtiyaçlara ve planlama konularına dahil etmekle sorumlu tutulmuşlardır. Bir anlamda “imkan sağlayıcı minimalist devlet” yaklaşımından “düzenleyici ve topluluğa imkan sağlayıcı otorite”ye geçilmiştir (Bulkeley ve Kern, 2006: 2241). Alman işlevsel federalizminde yerel yönetimler ile eyalet yönetimleri arasında aslında öteden beri yönetim geleneği ve yapıları vardır. Son dönem reformları ile yerel düzeyde, kent ortamında güçlenen yönetim ortamının sağlıklı bir şekilde işletilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu noktada güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeline geçiş ve onun katılımcı demokrasi uygulamaları ile desteklenmesi ve belkide dengelenmesi süreci yaşanmaktadır. Müzakereye dayalı yönetim ve katılımcı demokrasi araçları siyasal-kurumsal boyut öne çıkmaktadır (Blanke ve Smith, 1999a: 253).

FAC’de yerel demokrasinin gerçek anlamda işlerliği için, dört-beş yılda bir yapılan yerel seçimler yeterli görülmemiş ve yerel toplulukların isteklerini, beklentilerini ve ihtiyaçlarını karar alma süreçlerine taşıyan yöntemler geliştirilmiştir. Yerel yönetimlerin saydam yönetim (*Transparente Verwaltung*) ve halka yakın yönetim (*Bürgernahe Verwaltung*) amaçlı çabaları ile yerel toplulukların yönetime katılmak için uyguladıkları halk girişimleri (*Bürgerinitiativen*) daha demokratik yerel yönetim kurumu oluşmasına katkı sağlamıştır (Yalçındağ, 1992: 17-18).

Yerel yönetim alanında belediye başkanın doğrudan seçilerek göreve gelmesi, başkanın eylemlerine siyasal meşruiyet sağladığı gibi, başkanın siyasal prestijini artırır. Böylece siyasal açıdan güçlü olan başkanın çatışmaların çözümüne dahil olması, uzlaşma sağlaması ve rakip yerel çıkar grupları arasında koordinasyon sağlaması rolleri belirir. Başkanın yerel siyasal oyun alanındaki en önemli eylem kaynağı “ikna, etkileşim ve ağ kurma”ya dayanır. Başkan, birçok strateji izleyerek ve yöntem kullanarak, tüm aktörler ile informal etkileşim süreçlerine girebilir. Burada, yönetim tipi ağ kurma ve informal yönetim içinde başkan “tarafsız aday” olarak kentteki “arabulucu”dur (Wollmann, 2004: 163).

Yönetişim ortamında belediye başkanın tüm eylemlerinde etkili olabilmesi ikili rolünün belirleyiciliği altındadır. Başkan, yönetsel liderliği sayesinde ulaşabildiği finansal ve diğer veriler sayesinde siyasal alanda liderliğini destekleyebilir. Yönetsel olarak başkan belediye teşkilatının en üst düzey yöneticisidir ve belediye idaresini yönetir. Bazı eyaletlerde başkanın yanında, meclisin seçtiği “başkan vekilleri” vardır. Başkan vekilleri, sektörlere göre belediye birimlerini yönetirler; ancak başkanın emri altındadırlar. Belediye başkanı en önemli koordine edicidir. YKİ etkisi altında hiyerarşik kontrol araçlarından uzaklaşılması ve göstergelere dayalı kontrol ve yönetim sistemine geçilmesi, başkanın yeni yönetsel rolü ile uyumaktadır. Belediye

başkanının, yönetim alanında hiyerarşiye dayalı kontrol yerine, etkileşime dayalı ve desantralize örgüt yapısı ile koordinasyon sağlaması beklenmektedir (Wollmann, 2004: 163-164).

Yerel yönetim ortamında siyasal-yönetmel liderlik belediye başkanında toplanmış olsa da, başkanın ve yerel siyasetin meşruiyeti, yerel yönetimin hesapverebilirliği, kararların katılımcı bir şekilde alınması ve yerel topluluk tarafından desteklenmesi için katılımcı demokrasi uygulamaları gelişmiştir. Halkın karar alma mekanizmalarına katılmasına imkan tanıyan, seçim dışı mekanizmalar “yerel halkoylaması (referandum)”dır. Yerel katılımı sağlayan, meclis ve belediye başkanı arasındaki iki kutuplu (bi-polar) etkileşime “halk”ın dahil edilmesiyle üç merkezli (tri-polar) bir etkileşim ortamı oluşmuştur. Bunu sağlayan yerel halk oylamalarıdır; hem karar alma sürecine katılımı sağlamaktadır hem de siyasal otoritenin sivil inisiyatiflerle denetlenmesine imkan tanımaktadır. Yerel katılım araçları ağırlıklı olarak Baden-Württemberg eyaletine özgüdür, orada geliştirilmiş ve 50 yıldan fazla sürede başarılı uygulama örnekleri göstermiştir. Yerel halk oylamalarının Güney Alman eyaletlerindeki başarılı uygulamaları sonrasında, güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli ile birlikte diğer eyaletlerde de 1990’lı yıllarda uygulamaya girmiştir. Konumu, siyasal ve yönetmel liderliği güçlendirilen; doğrudan halk tarafından seçilerek meclise karşı ayrı bir güç kazanan belediye başkanının kontrol edilmesi ise diğer bir yerel halk oylaması olan “görevden düşürme” (*recall*) mekanizması ile sağlanmak istenmiştir. Yani, doğrudan seçilmiş başkan modeline geçen eyaletlerde hem katılım araçları sağlanmış hem de başkanın doğrudan veya dolaylı bir şekilde halk tarafından görevinden alınmasının önü açılmıştır.

3.6.1.Kent Yönetimleri ve Yurttaş Katılımı

Almanya’da yönetmel reform sürecinde, sadece “çıktı odaklı” (ürünler ve etkinlik-etkililik-ekonomiklik) reform araçları belirleyici olmamıştır. Vatandaşları yönetime yaklaştıran “girdi odaklı-meşruiyet sağlayıcı” reform araçları da uygulamada belirleyici olmuştur. “Desantralize iletişim ofisleri (*Buergeraemter*), tek durak ofisler, şikayet masaları ve yönetimi (*Beschwerdemanagement*), çalışma saatlerindeki değişimler, bekleme saatlerinin azaltılması, e-devlet olanaklarının kullanılarak yerel İnternet hizmetlerinin artırılması (*virtuelle Rathäuser*)” vb. uygulamalar girdi odaklı güncel reform uygulamalarıdır (Vetter, 2006: 262). Ancak, Almanya’da katılımcı demokrasi yönündeki uygulamaların geçmişi vardır.

Klasik temsili demokrasi içerisinde, karar verme, politika belirleme süreçlerinde ve yönetimde etkin birer aktör olarak bulunmayan yerel topluluk üyelerinin 1960'lı yıllarda ilk tepkileri çevre ve imar konuları ağırlıklı olmak üzere yerel hizmet alanlarında görülmüştür. Örgütlü ve örgütsüz olarak gelişen yurttaş inisiyatiflerinin doğrudan demokrasi araçlarının uygulamaya girmesine büyük katkısı olmuştur. Doğrudan demokrasi hakları konusunda kamuoyu duyarlılığı 1980'li yıllarda artmıştır. Bu dönemde daha çok “tabandan siyasetin yeniden canlandırılması” (*die Erneuerung der Politik von Unten*) ilgi çekmiştir. Hesse'ye (aktaran: Hendriks ve Tops, 1999: 141) göre, aşağıdan yukarıya inovasyon hareketi daha az “merkezi, büyük ölçekli, hiyerarşik temelli ve teknokratik düzenlemeleri kullanmayı; daha fazla desantralize, küçük ölçekli, yatay, katılımcı ve daha çok iletişim kuran” yerel yönetimler amaçlamıştır. Bu düşünceler “Yeni Sosyal Hareketler” akımı içerisinde gelişmiştir. Bu akım içerisinde çevreci gruplardan kadın hareketine kadar çeşitli sosyal çevreler vardır. 1981 yılında Yeşiller Partisi'nin kurulmasıyla, ulusal ve özellikle alt yönetim düzeylerinde demokratik reformlar talep eden bu hareket, siyasal tamamlayıcı kazanmıştır. Bu akımın savunduğu katılımcı demokrasi reformları tam olarak başarılı olmasa da, piyasa ekonomisinin aşırı rekabetçi ve işletmecî politikalarını dengelemiştir (Hendriks ve Tops, 1999: 141; Schubert, 1999: 259-260). Vatandaş katılımını sağlayacak reform araçları sürecin diğer önemli bir yönü olarak varlığını korumuştur (Blanke ve Smith, 1999a, 259).

Tabandan demokrasiyi geliştirmeye ilişkin siyasal reform vatandaşların yönetime katılımı için yeni mekanizmaların geliştirilmesine katkı sunmuştur. Rucht (aktaran: Hendriks ve Tops, 1999: 142), katılımcı vatandaşlık için altı (6) popüler girişimi tanımlamıştır: “1. Planlama Avukatı (*Advokatenplanung*): Burada profesyoneller özel olarak yerel hemşerilere danışmanlık yaparlar. 2. İlçe Yönetimi (*Bezirksverwaltung*): Alansal desantralizasyon ile komisyonlar veya meclisler kentlerdeki ve kasabalardaki hemşerileri temsil eder. 3. Topluluk Çalışmaları (*Gemeinwesenarbeit*): Sosyal ve ekonomik yönden zayıf gruplara, kendi kendine yardım eden eylemleri kolaylaştırma desteği sunulur. 4. Planlama Komitesi (*Planungsbeirat*): Belediyelerde planlama konularının ilgili olduğu vatandaşlardan oluşan bir danışma komitesidir. 5. Planlama Hücresi (*Planungszelle*): Rastgele seçilmiş vatandaşlardan oluşan jüri ile kent planlama konularında kısa dönemli öneriler geliştirilir. 6. Vatandaş Forumları (*Bürgerforum*): Kurumsallaştırılmış bu platform ile yerel yönetim ve vatandaş arasında tartışma ve etkileşime imkan sağlanıyor.”. Geliştirilen katılım mekanizmaları belediyelerin çoğunda uygulamaya koyulmuştur. Bir anlamda YKİ reformlarına tepkinin olduğu 1990'lı yıllarda önceki dönemde geliştirilen katılımcı demokrasi araçları hazır bulunuyordu (Hendriks ve Tops, 1999: 143).

FAC’de kent yönetimleri ve belediyeler çeşitli katılım araçlarını etkin bir şekilde kullanmaktadırlar. Örneğin, “hemşeri kamuoyu yoklamaları, iki yönlü bilgilendirme çalışmaları, hemşeriler için şikayet büroları” vb. araçlar uygulanmaktadır. Büyük belediyelerde mahalle örgütleri ve buralarda hemşerilerin katılımını sağlayacak kurullar oluşturularak karar alma sürecine yurttaşların katılımı sağlanmaktadır. Ayrıca belirli hizmetlerle ilgili komisyonlara yerel topluluklardan üyeler alınmaktadır. Yine bazı belediye kanunlarında, büyük şehirlerdeki yabancıların katılımını sağlamak üzere “danışma komiteleri” kurulması düzenlenmiştir (Lehmann-Grube ve Dieckmann, 2001: 195; Yalçındağ, 1992: 71-72).

1990’lı yıllarda katılımcı demokrasi konusu unutulmamıştır, sadece NSM’nin yoğun olarak tartışıldığı dönemde tartışmaların gölgesinde kalmıştır. Ancak, yerel demokrasi, yönetime katılım, yönetim ve yurttaş yakını yönetim konularındaki reformlar sağlam temeller üzerinde tekrar gündeme gelmiştir. NSM’nin ihmal ettiği siyasal-yönetsel çevre ve yönetim olgusuna “uzlaştırıcı yerel siyasal-yönetsel lider” ve “katılımcı demokrasi” araçları ile yanıt verilmiştir (Banner, 2002: 225-227). Yerel yönetimler planlama ve karar alma süreçlerinde vatandaş katılımını sağlayan yeni araçları yaratıcılık düşüncesiyle kullanmakta istekli davranmışlardır. Karar verme sürecinin şeffaflaşması, sorumluluğun desantralizasyonu, iletişimi ilerletme hedefleri öne çıkan reform gündemleri olmuştur. Bir yandan, etkileşime dayalı yönetim ile yerel paydaşların motivasyonu sağlanacak ve kararların meşruiyeti artırılabilecek; diğer yandan, geribildirim ile yönetime bilgi sağlanacaktır. Nihayetinde sorumluluk yönetimdedir; ancak vatandaşların istekleri, düşünceleri ve dilekleri karar alma ve uygulamaya aktararak iyi yönetim imkanı yaratılmak istenmiştir (Schubert, 1999: 260-262).

Belediyelerin imar planı yapımı ve değişikliği gibi önemli düzenleme çalışmalarında kenttaşların görüşlerini alması zorunlu görülmüştür. FAC’de katılımcı demokrasi açısından birçok mekanizma işletilmektedir. Birincisi, doğrudan demokrasi açısından değerlendirildiğinde, belediye meclisinin kararı veya kenttaşların belli sayıda imzaladıkları dilekçe ile başvuruları üzerine “Halk Toplantıları – *Bürgerversammlung*” yapılmaktadır. Bu toplantılarda kenttaşların soruları belediye yönetimi tarafından cevaplanmak zorundadır. İkincisi, belediye çalışmalarına karşı kenttaşlar inisiyatif (*Bürgerinitiativbewegung*) geliştirebilirler ve belediye yönetimi bunu dikkate almak zorundadır. Yurttaş inisiyatifi, bazı eyaletlerde resmi bir hak olarak düzenlenmiştir. Üçüncüsü, bazı eyaletlerde kenttaşlar belirli konularda belediye yönetimini kamuoyu yoklaması (*Bürgerbegehren/Bürgerentscheid*) yapmaya zorlama hakkına sahiptir. Örneğin, yerel topluluğa hizmet eden bir belediye tesisinin yapılması veya kaldırılması; belediye sınırlarının değiştirilmesi; belediye sınırları içerisinde mahalle (*Ortschaft*) ve şube (*Bezirk*) örgütü kurulması gibi konularda kamuoyu yoklaması

yapılabilir. Dördüncüsü, yerel topluluğun genel katılımının sağlandığı “kent kurultayları” yapılabilir (Lehmann-Grube ve Dieckmann, 2001: 195; Yalçındağ, 1992: 72-73). Bu araçlar ile yerel halk şikayetlerini, taleplerini ve itirazlarını doğrudan yönetime iletebilir, karar alma süreçlerine katılabilir, belediye yönetimi-meclisi tarafından alınan kararların durudurulmasını ve iptalini sağlayabilir ve yönetime doğrudan katılabilir.

Vetter (2006: 264), Süreç içerisinde tanımlanan yeni yerel katılım araçlarını hayal kırıklığı olarak değerlendirmiştir. Çünkü, yerel meclis ve belediye başkanlığı seçimlerine katılım 1990’lı yıllarda da düşmeye devam etmiş; yeni katılım araçları vatandaşların çok ilgisini çekmemiş; yeni katılım araçları sadece önceden beri var olan siyasal etkin grupların kullanımını kolaylaştırmıştır. Siyasal boyutla ilgili olumsuz değerlendirmeler yanında; vatandaşların belediye başkanını doğrudan seçmeleri, belediye başkanını görevden düşürebilme (recall) mekanizmasının mümkün olması, yerel referandum haklarının genişletilmesi, yurttaş önerilerinin getirilmesi ve dolaylı katılım araçlarının (yönetişim) genişlemesi gibi vatandaşın yerel siyaset ve karar almadaki yerini güçlendiren gelişmeler olumludur (Lehmann-Grube ve Dieckmann, 2001: 195; Vetter, 2006: 266).

Almanya’da 18 yaşını doldurmuş ve 2-6 ay süre ile ilgili belediye sınırları içinde ikamet eden her Alman vatandaşı ve AB vatandaşı yerel seçimlerde oy kullanma hakkına sahiptir. Ancak, Almanya’da Alman veya AB vatandaşı olmayan kişiler yerel seçimlerde oy kullanma hakkına sahip değildirler. Almanya gibi büyük bir göçmen popülasyonuna sahip ülkede yabancıların karar alma sürecine katılımı bu şekilde engellenmiş olmaktadır. Özellikle Almanya’daki Türk vatandaşlarının büyük bölümü, Alman veya AB vatandaşı olmadıkları için yaşadıkları belediyelerde karar alma süreçlerinde etkili olamamaktadırlar. Diğer AB üyesi ülkelere gelen göçmenler için bu sorun çözülmüştür ve Türkiye’nin AB üyesi olması durumunda yerel katılım konusunda Almanya’da önemli bir gelişmenin olacağı düşünülmektedir (Leyla Özmali ile mülakat, 04.03.2009; Gürsel Doğan ile mülakat, 20.03.2009).

3.6.2.Yerel Referandumlar

Almanya’daki tüm eyalet anayasalarında “halkın egemenliği” vurgulanır. Federal Anayasa’nın 20/2. maddesine göre, “tüm devlet otoritesi halktan kaynaklanır”. Federal Anayasa’da sadece eyalet sınırlarının düzenlenmesi ile ilgili 29. maddede “referandum” geçer. Bu istisna dışında federal anayasa temsili demokrasiyi öngörmektedir. Ancak, eyaletler çok önceden beri sivil halk

insiyatiflerine ve yerel referandumlara imkanlar sağlamıştır. 1997 yılından itibaren ise artık tüm eyaletlerde referandum mümkün olmuştur (Gunlicks, 1998: 116).

Almanya’da yerel yönetimlerde referandum (halk oylaması) uygulaması yakın zamana kadar sadece Baden-Württemberg eyaletinde mümkün olmuştur. Baden-Württemberg’deki belediyeler 1950’li yılların ortasından beri bu imkana sahiptir ve önemli tecrübe edinmişlerdir. 1980’li yıllardaki “tabandan siyasetin canlandırılması”nı amaçlayan Yeni Sosyal Hareketler girişiminin katılımcı uygulamalara imkan sağladığı açıktır (Hendriks ve Tops, 1999: 143). 1990 öncesi dönemde Batı Almanya’daki bazı eyaletler yerel referandumları düzenlemiştir. 1990’lı yılların başında, birleşme sürecinde ve devamında yaşanan reformlar ile yerel referandumlar tüm eyaletlerde uygulamaya girmiştir. Eyaletlerin yerel yönetimler ile ilgili düzenleme yapma yetkisine bağlı olarak, bu konudaki süreç detayları eyaletten eyalete değişebilmektedir (Wollmann, 2002a: 15).

Ortak olan nokta yerel halkı ilgilendiren tüm konular referandum sürecine götürülebilir. Ancak, yerel yönetim bütçe konuları, yargılama süreçleri, anayasal kurallar, yerel yönetimin örgüt yapısı, vergiler, kamu çalışanlarının ücretleri vb. konular referandum sürecine sokulamaz. Yerel referanduma konu olan ve halk oylaması sonucu alınan karar kesinleşir ve yerel yönetim tarafından gereği yerine getirilmek zorundadır (Gunlicks, 1998: 117; Wollmann, 2000: 929).

Yerel referandum üç aşamada gerçekleştirilir: Birinci adım, “Vatandaş Talebi” (*Bürgerantrag, Volksinitiative*) olarak tanımlanır. Bu aşamada ilgili belediye (veya ilçe) sınırları içerisindeki seçmenlerin %1-2’si belediye meclisinin yeni bir konuda harekete geçmesini ister veya meclisin aldığı bir kararın durdurulmasını meclisten talep eder. Vatandaş talebi şekil ve içerik şartlarını taşıyorsa belediye meclisi tarafından gündeme alınmak zorundadır. İkinci adım, “Vatandaş Israrı” (*Bürgerbegehren, Volksbegehren*) olarak tanımlanır. Bu aşamada, eğer belediye meclisi vatandaş talebi ile önerilen konuda 3-6 ay içerisinde karar vermezse ve konu yerel seçmenler için çok önemli görülmüşse vatandaş ısrarı aşamasında son kararı yerel seçmenler verir. Bunun için yerel seçmenlerin %5-%20’si arasında değişen imza talebi gereklidir. İlk iki aşama tamamlandıktan sonra, eğer yerel meclis iki ay (2) içerisinde öneriyi kabul etmezse, üçüncü aşama olan “Referandum” (*Bürgerentscheid*) sürecine geçilir. Referandumda yerel seçmenler son kararı kendileri verir. Son karar, yapılan oylamada kullanılan oyların salt çoğunluğuyla alınır. Ancak, kullanılan oy miktarı (katılım) toplam seçmenlerin 1/4 veya 1/3’ünden aşağı oranlarda olmamalıdır (Gunlicks, 1998: 116-117; Hendriks ve Tops, 1999: 144).

Yerel referandum olanağının yerel topluluklara sunulmuş olması şüphesizki temsili demokratik yerel yönetim düzenini tamamlamıştır. Yürütme organını kontrol çerçevesinde “bütçe süreçleri ve denetimi, soru sorma, öneri sunma, komisyonlar, araştırma ve denetim komisyonları” vb. araçlar yanında yerel referandumların uygulamaya girmesi hesapverebilirlik için önemli bir gelişmedir (Gunlicks, 1998: 117-118, 125). Uygulamada ise referandum imkanına nadiren başvurulduğu görülmektedir. Özellikle NRW ve Bayern gibi eyaletlerde artan bir oranda doğrudan demokratik vatandaş hakları kullanımı vardır (Hendriks ve Tops, 1999: 144; Wollmann, 2002a: 15).

Özellikle YKİ yaklaşımının getirdiği işletmecilik bakış açısıyla örgüt yapısını, mali sistemini, personel sistemini, iş süreçlerini vb. yeniden yapılandıran yerel yönetimler “katılım, doğrudan demokrasi, şeffaflık, hesap verebilirlik ve yönetim” beklentileriyle bir bütünsel süreç olarak organlararası ilişkilerini, organlarının oluşumunu, karar alma süreçlerini ve katılım kanallarını da yenilemektedir. Bu gelişmeler de göz önüne alınarak, Federal Almanya’nın Nordrhein-Westfalen (NRW) eyaletindeki 5 şehirde (Duisburg, Essen, Mülheim an der Ruhr, Köln, Düsseldorf) tüm reform araçlarının uygulamadaki durumunu daha iyi görmek için bir alan araştırması yapılmıştır. Çalışmanın son kısmı bu alan araştırmasına, alan araştırmasından elde edilen verilerin değerlendirilmesine ayrılmıştır.

3.7.YÖNETSEL REFORM SÜRECİ SONRASINDA *NORDRHEIN-WESTFALEN (NRW)* EYALETİ’NDE KENTSEL ALAN BELEDİYELERİ’NİN (*KREISFREIE STADTE*) DURUMU: AMPİRİK BİR DEĞERLENDİRME

Tezin alan araştırmalarından birincisini içeren bu bölümde, Almanya yerel yönetimlerinde 1990’lı yıllarda etkileri hissedilen YKİ güdümlü reformlar, yönetim yaklaşımın izleri, belediye yönetim yapısındaki model değişiklikleri ve diğer yerel yönetim reform araçlarının uygulamadaki durumuyla ilgili olarak Alman yazınında öne çıkan sorun alanları incelenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, Almanya’nın *Nordrhein-Westfalen* (NRW) eyaletinde yer alan, nüfus büyüklükleri açısından çeşitlilik arz eden, önemli reform araçlarını uygulamaya çalışan ve

siyasal açıdan renkli küçük, orta ve büyük ölçeklerdeki kentlerde (Duisburg, Essen, Düsseldorf, Köln ve Mülheim an der Ruhr⁴⁶) alan araştırması yürütülmüştür.

NRW Eyaleti ve Duisburg, Essen, Düsseldorf, Köln ve Mülheim kentleri 1990'lı yıllarda uygulamaya giren NSM reform araçları, yönetim modeli değişiklikleri ve diğer girdi odaklı, katılıma yönelik, meşruiyet sağlayıcı, hesapverebilirliği arttırıcı, vatandaşın karar verme sürecine yakınlaştırılmasına imkan tanıyan doğrudan demokrasi araçlarıyla tanışmıştır. En önemlisi, NRW Eyalet Meclisi (*Landtag*) 1994 yılında yaptığı yasal düzenlemeyle Belediye Kanunu'nu (GO NRW) değiştirerek, 1945-1999 yılları arasında uyguladığı yerel yönetim modelini tamamen değiştirmiştir. Önceki modelde belediye yönetiminde iki başlılığı ön gören bir sistem mevcuttur: Bir tarafta, siyasal temsili sağlayan ve Meclis'e başkanlık eden ve Meclis tarafından üyeleri arasından seçilen (Meclisle aynı süre için-5 yıl) Belediye Başkanı (*Oberbürgermeister*); diğer tarafta, yine meclis tarafından atanan (8 yıl için) şehir yönetiminin idaresinden sorumlu ve idarenin başı olan Kent Yöneticisi (*Oberstadtdirektor*) vardır. 1994 yılında gerçekleştirilen yerel yönetimler kanunu değişikliği ile bu iki ayrı rol bir kişide toplanarak "Güçlü ve Doğrudan Seçilen Başkan Modeli"ne geçilmiştir. Yeni sistemde, Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi aynı seçim döneminde, aynı süre için (5 yıl) ayrı bir biçimde doğrudan halk tarafından seçilmektedir⁴⁷. 2007 yılında yapılan ek bir yasal düzenlemeyle belediye başkanı ve meclisin görev süreleri ayrıştırılmıştır. Bundan sonra yapılacak ilk seçimden itibaren (Ağustos 2009 seçimleri) belediye başkanı 6 yıl için seçilirken, meclis 5 yıl için seçilecektir. Böylece belediye başkanının meclisteki siyasal tartışmalardan bağımsız hareket edebileceği, üyesi olduğu siyasal partinin başkan üzerindeki etkisinin azaltılacağı ve daha uzlaşma sağlayıcı başkan modelinin gelişeceği düşünülmüştür.

Belediye Başkanı, yeni sistemde bir çok rolün bir kişide toplandığı güçlü bir konumdadır. Yönetimsel olarak belediye teşkilatının başı ve yöneticisidir; siyasal olarak ise hem meclise başkanlık etmektedir, hem de meclis ile birlikte kentin en yüksek seviyedeki temsilcisidir. Yeni sistemde güçlü başkan aynı zamanda NSM reformlarını yürütecek liderlik pozisyonunda görülmüştür. Bu sistem değişikliği NRW belediyeleri için çok önemli sonuçlara yol açmıştır: Kentlerin bir çoğunda belediye yönetimi belirleyen siyasal fraksiyon değişmiş, siyasal liderler siyasal partilerin önüne geçmiş, önemli ve kabul edilmesi güç olan yönetsel reformlar

⁴⁶ Bundan sonraki bölümlerde "*Mülheim*" olarak kısaltılarak kullanılacaktır.

⁴⁷ Belediye Başkanı adaylarından ilk turda kullanılan oyların salt çoğunluğunu alan aday Belediye Başkanı olmaktadır. Ancak, ilk turda hiçbir aday kullanılan oyların salt çoğunluğuna ulaşamazsa, ikinci turda ilk turda en çok oy olan iki aday yarışır ve bu adaylardan en fazla oy alanı Belediye Başkanı seçilmiş olur. 2009 yılı yerel seçimlerinden başlamak üzere tekrar tek turlu seçim sistemine geçilmiştir. Böylece küçük partilerin başkan belirleme sürecindeki etkileri azalmıştır. Aynı zamanda başkan ve meclisin görev süreleri değiştirilmiştir.

uygulamaya sokulmuş ve tabiki bunların yanında yeni yönetim modeli ve reform araçlarının problemleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Belediye yönetim modelinin değişmesiyle birlikte, yeni katılım ve kontrol araçlarıyla yönetimin denetimi, hesap verebilirlik, şeffaflık ve halk katılımı amaçlanmıştır. Bu amaçlarla, halkın belediye başkanını “doğrudan görevden düşürebilmesi” (*recall*), belediye başkanının mali gelirlerine ilişkin rapor sunması, yerel halk oylaması (referandum), bilgi edinme ve itiraz birimleri, elektronik ortamda İnternet üzerinden yerel siyasetçilerin ve yöneticilerin tüm maddi bilgilerinin paylaşılması ve yeni yönetim uygulamaları ortaya çıkmıştır. Güçlü bir siyasal lideri öngören yönetsel model klasik hiyerarşik yapının evrilmesi ile paralel bir süreçten geçmiştir. Değişen sadece yönetim modeli olmamıştır; yönetim süreçleri, yönetim araçları, örgütlenme biçimi, hizmet alanındaki aktörler de değişmiştir. Klasik hiyerarşik yapı YKİ güdümlü NSM araçları ile “piyasa merkezli” süreçler, ortam ve aktörler ile tanışmıştır. Sürecin çakışması ortaya çok aktörlü siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel ortamda karmaşık ilişkiler ağı doğurmuştur. İşte bu yönetim ortamında güçlü ve doğrudan seçilmiş belediye başkanı bir anlamda “arabulucu”, çıkarlar arasında uzlaşma sağlayıcı, sektörleri bir araya getirici, yerel halkı yönetim süreçlerinde doğrudan temsil edici ve onlara karşı doğrudan sorumlu olan rollere sahip olmuştur. Bunların öngörülüp yeni yönetim modelinin uygulamaya sokulduğunu veya devam eden YKİ reformlarının hiyerarşik yapıyla sentezinin sonucunda böyle bir modele ihtiyacın ortaya çıktığını savunmak tartışmalıdır.

İşte bahsedilen tartışmaya katılarak yeni yönetim modelini ortaya çıkaran uygulamadaki sorunların neler olduğunu; yeni yönetim modelinin süreçlerinin, araçlarının ve aktörlerinin uygulamadaki yansımalarının nasıl olduğunu; devam eden YKİ güdümlü reformlar ile ilişkilerinin nasıl devam ettiğini; yeni model ve reform uygulamaları ile ortaya çıkan yeni sorunların neler olduğunu ve gelecek için daha iyi bir yönetim modeli için gerekli hassasiyetlerin neler olduğunu görmek için aşağıda anlatılan alan araştırması yapılmıştır. Uygulamaya giren reformların daha önce dikkat çekilen sorun alanlarında ne durumda olduğunu, gelişmelerin ne yönde gerçekleştiğini, yeni sorun alanlarının ve gelişmelerin neler olabileceğini anlamak üzere NRW Eyaleti özelinde 5 kentte (*kreisfreie Stadt*) belediye yöneticileri (Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı, Kent Yöneticisi, Yönetim Kurulu Üyeleri) ve belediye siyasetçileri (Belediye Meclis Üyeleri) ile alan araştırması yürütülmüştür.

3.7.1.Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada, reform sürecinin iki önemli kanadı olan, yerel karar verme organındaki siyasetçiler ve yerel yönetimdeki üst düzey yöneticiler ile görüşmeler yapılarak iki farklı pencereden durum değerlendirmesinin daha gerçekçi sonuçlara ulaşmaya yardımcı olacağı düşünülmüştür. Böylece belediye yönetimindeki siyasetçilerin ve yöneticilerin gelişmeleri nasıl değerlendirdiklerini anlamak ve derinlemesine bilgi toplamak için, ilgili belediyelerin meclislerindeki önde gelen siyasi parti temsilcileri ve ilgili belediyelerin yönetimindeki üst düzey yöneticilerle görüşülmeye çalışılmıştır.

Bu araştırma Ocak 2009 – Aralık 2010 tarihleri arasında FAC'nin *Nordrhein-Westfalen (NRW)* Eyaleti'nde (*Land*) gerçekleştirilmiştir. Araştırma süresince 5 kentsel alan yerel yönetimi (*kreisfreie Stadt*) ziyaret edilmiştir. Bu yerel yönetimler *Duisburg, Essen, Düsseldorf, Köln* ve *Mülheim an der Ruhr* kentlerindeki il belediyeleri olarak tanımlanabilecek niteliktedir. Araştırma kapsamında mülakat tekniği kullanılmış ve toplam 33 katılımcı ile mülakat yapılmıştır. Alan araştırması süresince görüşülen katılımcılar belediye yöneticileri ve siyasetçileri olarak iki ana grupta toplanmaktadırlar. Katılımcılardan “yönetici” olarak tanımlanan 11 kişiden 2'si Belediye Başkanı (*Oberbürgermeister*), 1'i Kent Yöneticisi (*Stadtdirektor*), 2'si Belediye Başkanı Danışmanı, 5'i üst düzey belediye yöneticisi, 1'i belediye yöneticisidir. Katılımcılardan “siyasetçi” olarak tanımlanan 21 kişi belediye meclis üyesidir. Her iki kategoride yer almayan alanında uzman ve ilgili bölgede akademisyen olan 1 profesör ile de görüşmeler yapılmıştır. Araştırmanın başında her bir kentin belediye başkanları ile görüşmek amaçlansa da, araştırmanın yapıldığı dönemin yerel seçimlere denk gelmiş olması ve genel olarak başkanların gündemlerinin yoğun olması bu durumu imkansız kılmıştır. Belediye başkanları ile görüşilemeyen kentlerde belediye başkanına en yakın düzeydeki yöneticilere ulaşılarak bu eksiklik giderilmeye çalışılmıştır. Yöneticilerden bir tanesi belediye başkanından sonra belediye yönetiminden sorumlu olan ve bir anlamda siyasi niteliği de bulunan Kent Yöneticisi (*Stadtdirektor*)'dir. Başkan Danışmanı statüsündeki yöneticiler ise konunun en yakınındaki kişilerdir. Özellikle görüşme yapılan üst düzey yöneticiler siyasal kadrolarda görev yapmaktadırlar. Bu yöneticiler meclisin 3/2 çoğunluğu ile yönetime gelen ve Yönetim Kurulu (*Verwaltungsvorstand*) üyesi olan siyasal yönleri de olan profesyonel aktörlerdir. Siyasi partilerin temsilcilerinin çoğu belediye meclisinde fraksiyonlarının sözcüleridirler. Görüşmelerde mülakat tekniği kullanılarak, yarı yapılandırılmış sorularla siyasetçilerin ve yöneticilerin düşünceleri alınmıştır. Mülakatlar ses kayıt cihazı kullanılarak gerçekleştirilmiştir.

Elde edilen veriler yazar tarafından deşifre edilmiştir. Alan araştırmasına katılan siyasetçi, yönetici ve akademisyenlere ilişkin bilgiler ve görüşme detayları ekler kısmında sunulmuştur.

3.7.1.1.Araştırmanın Sınırlılıkları

Almanya’da toplam 16 eyalet (*Länder*) vardır ve bu eyaletler Büyük Eyalet (Nordrhein-Westfalen vb.), Küçük Eyalet (Saarland vb.) ve Kent Eyalet (Berlin, Bremen, Hamburg) olarak üçe ayrılırlar. Her bir eyaletin farklı bir yerel yönetim sistemi olabilmektedir. Bu nedenle NRW’de gerçekleştirilen araştırmadan elde edilen veriler tüm Almanya için genelleme yapmaya imkan tanıyacak sonuçlar değildir. Fakat özellikle 1990’lı yıllarda yaşanan reform sürecinde uygulanan reform araçlarına bakıldığında Almanya genelinde yerel yönetimler arasında yönetim modeli, uygulanan yönetim yaklaşımları ve diğer yönetim araçları açısından benzeşmenin olduğu görülmektedir. Böylece, NRW’den elde edilen sonuçlar genel değerlendirmelere imkan tanımaktadır. İkinci olarak, araştırma sürecinde karşılaşılan en önemli problem siyasetçi ve yöneticilerin yoğun programından dolayı görüşme taleplerine güçlüklerle cevap vermesi veya vermemesidir. Bu nedenle bazı görüşmeler yapılamamıştır. Son olarak, en önemli sıkıntı dil konusunda yaşanmıştır. Araştırmacı İngilizce’ye hakim olmasına rağmen, Almanca’yı ileri derecede kullanamamasından dolayı bazı görüşmeler ertelenmek zorunda kalmıştır. İncelenen kentlerde bir çok Türk kökenli vatandaşın yaşaması ve bu vatandaşların siyasette-yönetimde yer almaları bu konuda bazı zorlukları gidermiştir.

3.7.1.2.Araştırmanın Soru Alanları

NRW’de gerçekleştirilen araştırmanın cevap aradığı sorular, yeni yönetim modeli olan “güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli”nin uygulamadaki durumu, YKİ güdümlü reformların uygulaması sonrasında öne çıkan sorun alanları, yönetim mekanizmaları, belediyeler ile eyalet yönetimleri arasındaki ilişkiler, yolsuzluk sorunları ve NSM’yi reform sürecinde tamamlayan katılıma yönelik diğer reform araçlarıyla ilgili olmuştur. Mülakatlarda kullanılan soru kağıtları genelde benzer konulara değinmek üzere yöneticiler ve siyasetçiler için ayrı ayrı hazırlanmıştır. Sorular üç gruba ayrılmıştır: Birinci grupta, 1990’lı yıllarda başlayan ve bugün devam eden reformlar ve onların felsefi arka planı ile ilgili olarak siyasetçilerin ve yöneticilerin neler düşündüğü sorulmuştur. İkinci grupta, NRW’deki en önemli reformlardan biri olan belediye yönetim modeli değişiminin nedenleri, yeni modelin olumlu-olumsuz yanları, yeni modelden

beklentiler, yeni sistemde güçlü konumda olan belediye başkanını kontrol mekanizmaları, meclis ve belediye başkanının yeni iş bölümündeki ilişkileri, vb. konular hakkında belediye siyasetçilerinin ve yöneticilerinin düşünceleri alınmıştır. Son olarak, belediyelerin özerkliği ve eyalet yönetimi ile ilişkileri, mali ve örgütsel kaynaklarının durumu, etkinlik ve katılım konusundaki denge, yolsuzluklar ve ideal bir yerel yönetim yapısı ile ilgili belediye siyasetçilerinin ve yöneticilerinin düşüncelerine başvurulmuştur.

Her iki katılımcı grubun rolleri, görevleri, sorumlulukları ve yetkileri farklı olduğu için araştırmada kendilerine yöneltilen sorulara verdikleri cevapların çeşitliliği dikkat çekmektedir. Bununla birlikte ortak düşünülen alanlar da vardır. Bunun için her bir soru grubu için sırasıyla önce siyasetçilerin sonra yöneticilerin cevapları aktarılmıştır. Almanya'nın parçalı ve karmaşık yönetsel geleneği çerçevesinde düşünüldüğünde çalışmanın tek bir eyalet ile sınırlandırılmasının bu noktada faydaları vardır. Aynı eyaletlerde olsalar da her bir kent farklı özelliklere sahiptir; ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel yapı çok çabuk değişmekte ve bu durum yönetsel yapıyı da çeşitlendirmektedir. Ayrıca Alman yerel yönetimlerinin “kendi kendine yönetim geleneği” (*selbsterwaltung*) örgütsel yapıyı da çeşitlendirmektedir. Daha önceki paragraflarda da bahsedildiği üzere, bütün bu çeşitlilik ve karmaşıklık sunana özelliklere rağmen son yıllarda yaşanan ortak reform dalgaları yönetim yapılarını, süreçlerini, araçlarını ve yaklaşımlarını yakınlaştırmıştır. Bu nedenlerle bulgular kısmında önce araştırmayı yürüten yazarın sayısal verilerden hareket ederek değerlendirmeleri sunulduktan sonra araştırmanın gerçekleştirildiği 5 kentten genel ve özel değerlendirmeler yapılacaktır.

3.7.2.Araştırmanın Bulguları

3.7.2.1.Genel Değerlendirmeler – Gözlemler

NRW eyaleti Kuzey-Batı Almanya'da bulunan, Hollanda ve Belçika'ya sınırları olan, 17.9 milyona yakın nüfusuyla en kalabalık ve yüz ölçümü açısından dördüncü büyük Alman eyaletidir. Rhine-Ruhr⁴⁸ Bölgesi eyalet içinde 10 milyon dolaylarındaki nüfusu ile Dünya'nın 30

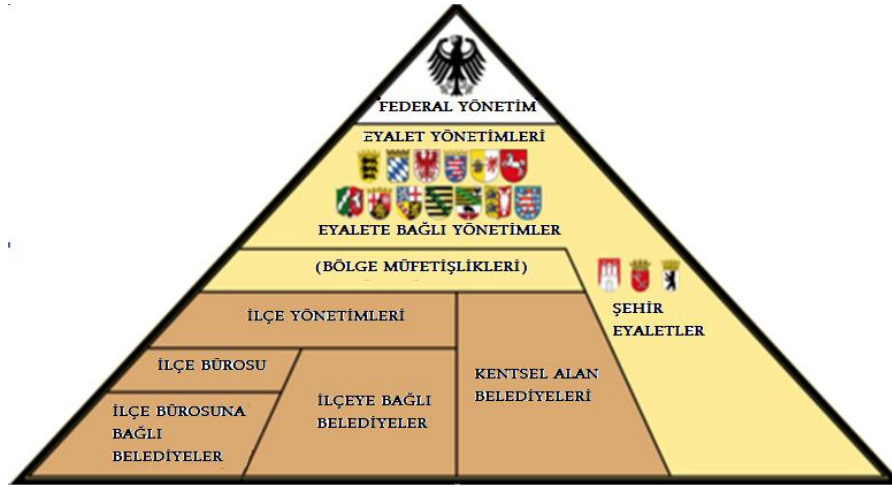
⁴⁸ Ruhr Bölgesi'nde, özellikle bölgenin kuzeyinde, modern kentler hiçbir feodal ve ortaçağ özelliği barındırmaksızın bulunabilir. 150 yıl önce Ruhr Bölgesi'nde kalabalık yerleşim yerleri yoktu; bölgenin 19. yüzyılın ortasında kömür ve çelik endüstrisi merkezine dönüşmesi dönüm noktası olmuştur. Ruhr Bölgesi'ndeki şehirler bir kale, kilise, yönetim binası veya pazar etrafında değil (Klasik Avrupa Kentleri); kömür madenleri ve çelik işletmeleri etrafında toplanmışlardır. Günümüzde ağır endüstrinin buradan çekilmesi ile ekonomik temel kaybedilmiş; fiziksel, sosyal, siyasal ve kültürel bir dönüşüm süreci başlamıştır. Ortada büyük bir boşluk vardır, kentlerin yeniden dönüşümünde önemli görevler bu

büyük metropoliten alanından biridir. En büyük ve en tarihi şehri Köln'dür. NRW eyaleti II. Dünya Savaşı sonrasında İngiliz işgal bölgesindeki eski iki Pusa eyaleti olan Vestefalya ve Ren eyaletlerinin önemli bölümlerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. 1949 yılından itibaren FAC içerisinde parlamenter sisteme göre yönetilen bir eyalettir. Ekonomik açıdan bakıldığında Almanya'nın önemli maden ve sanayi endüstrilerinin burada olduğu görülmektedir. Almanya'nın 1990 yılında yeniden birleşmesine kadar Federal Yönetimin başkenti olan Bonn kenti NRW sınırları içerisinde yer almaktadır.

NRW 5 yılda bir yapılan seçimlere dayalı parlamenter bir siyasal sistemdir. 2010 yılında yapılan seçimler sonucunda SPD ve Yeşiller koalisyonuna dayalı bir eyalet hükümeti iş başındadır. Eyalet Parlamentosu'nda (*Landtag*) beş siyasal parti bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla "CDU (67), SPD (67), Yeşiller (23), FDP (13), Sol Parti (11)" şeklindedir. Eyalet Başbakanı SPD'den Hannelore Kraft'tır. Eyaletin başkenti Düsseldorf'tur. Yönetim hiyerarşisi içerisinde eyaletin altında "Bölge Müffettişlikleri" (*Regierungsbezirke*) vardır. Bunlar 5 tanedir: "*Düsseldorf, Köln, Münster, Detmold, Arnsberg*". Yani, bölge müffettişlikleri yönetim hiyerarşisi içerisinde eyalet yönetiminin altında ikinci basamağı oluşturmaktadır. Bölge müffettişlikleri eyalet hükümeti adına ilçe yönetimlerini, kentsel alan belediyelerini ve diğer belediyeleri görev alanlarına göre hukukilik ve yerindelik denetimine tabi tutmakla görevlidirler. Eyalet içindeki yerel yönetimler ise iki ana gövdeye ayrılırlar: İlçe Yerel Yönetimleri (*Kreise*) ve Kentsel Alan Yönetimleri (*Kreisfreie Stadt*). NRW içerisinde 30 ilçe yerel yönetimi, bir kentler bölgesi (*Aachen*) ve 22 kentsel alan yönetimi vardır. NRW'de sadece 4 kent 500.000 nüfusun üzerindedir, bunlar "*Köln, Dortmund, Düsseldorf ve Essen*" kentleridir. Ayrıca bu dört kent Almanya'da 10 büyük kent içerisinde yer almaktadır. Bu sayılar Almanya genelinde kentlere göre nüfusun dengeli dağılımı göstermektedir. FAC'nin yönetim yapısını, eyalet yönetimin ve eyalet yönetimi hiyerarşi içerisinde yerel yönetimlerin konumunu anlamak için aşağıdaki Şekil 6 yardımcı olacaktır.

boşlukları doldurmaktır (Siebel, 1999: 123-128). Kentsel dönüşüm projeleri bu sorunlara çözüm arıyor ve özellikle belediye başkanlarından bu dönüşüm süreçlerinde çok şey bekleniyor.

Şekil 6: Almanya Federal Cumhuriyeti'nin Yönetim Yapısı



Kaynak: <http://de.wikipedia.org/wiki/Deutschland>, (Erişim: 13.11.2010).

Alman yönetim yapısı NRW özelinde özetlendiği şekilde zenginliğini göstermektedir. Şimdi alan araştırması içerisinde çalışılan yerel yönetimlerin genel özelliklerine bakmak çalışmanın genel değerlendirmelerini yorumlamakta faydalı olacaktır. Tablo 22’de görüldüğü üzere alan araştırması kapsamında ziyaret edilen 5 belediye hukuki statüleri açısından kentsel alan yönetimleridir. Bu belediyeler kent sınırları içerisinde yönetsel ve mali özerkliğe sahiptirler. Kendi kendine yönetim geleneğine dayalı olarak bu belediyeler iki farklı alanda görevlerini sunmaktadırlar. Bunlardan birincisi yerel idari özerklikten kaynaklanan, kendi kendine yönetim geleneği (*selbsterwaltung*) üzerine oluşturan yerel topluluğu ilgilendiren tüm hizmetlerdir. Burada “yetki genişliği” ilkesinden hareketle Federal Anayasa’nın 28. maddesinin de güvenceye aldığı geniş bir yerel hizmetler alanı vardır. Belediye yönetimleri bu kapsamdaki görevlerinden ve faaliyetlerinden dolayı eyalet (*Land*) yönetimlerince hukukilik denetimine tabi tutulurlar. Kentsel alan yerel yönetimlerini ilçe yerel yönetimlerinden ayıran temel fark, ikinci görev alanı olan “devredilmiş görevler” noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu görev alanında belediyeler eyalet yönetiminin veya dolaylı olarak federal yönetimin devrettiği görevleri yerine getirirler. Belediyeler devredilmiş görevleri yerine getirirken hem hukukilik hem de yerindelik denetimine tabi tutulurlar.

Tablo 22: Araştırma İçerisindeki Kentsel Alan Belediyeleri'nin Genel Özellikleri

Belediye	Şehir Özellikleri			
	Statü	Bağlı Olduğu Bölge Müfettişliği	Nüfus (2009 yılı)	Alan (km ²)
Duisburg	Kentsel Alan Belediyesi	Düsseldorf	491.931	232,81
Essen	Kentsel Alan Belediyesi	Düsseldorf	576.259	210,31
Düsseldorf	Kentsel Alan Belediyesi	Düsseldorf	586.217	217,21
Köln	Kentsel Alan Belediyesi	Köln	998.105	405,16
Mülheim an der Ruhr	Kentsel Alan Belediyesi	Düsseldorf	167.471	91,29

Kentsel alan belediyelerinin denetimlerini eyalet yönetimi adına Bölge Müfettişliği gerçekleştirir. Araştırma içerisinde çalışılan 5 belediyeden 4'ü Düsseldorf Müfettişliği gözetimi altında, 1'i ise Köln Müfettişliği gözetimi altında faaliyette bulunmaktadır. Bölge müfettişliklerinin geniş yetkileri vardır. Müfettişliklerin geniş yetkileri daha çok belediye bütçelerinin yönetilemediği, yüksek bütçe açıklarının ortaya çıktığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu durumlarda müfettişlik belediyenin harcamalarını durdurmakta ve belediye yerine kararlar alabilmektedir. 1990'lı yıllarda başlayan ve bugün devam eden ekonomik ve finansal sorunlar altında NRW'deki çoğu belediye bu riskle karşı karşıyadır. Yapılan görüşmelerde özerklik konusunda hem siyasetçilerin hem de yöneticilerin vurguladığı en önemli problem bu konudur. Siyasetçiler ve yöneticiler mali özerkliklerinin kısıtlanarak yönetsel özerkliklerinin de kısıtlandığını belirtmişlerdir.

Araştırma içerisinde çalışılan 5 belediye de aynı kanuna tabi, aynı görevlere, yetkilere ve sorumluluklara sahiptir. Ancak üzerine oturdukları ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel yapılar farklılıklar göstermektedir. Tablo 22'de gözüktüğü gibi Köln kenti 1 milyona yakın nüfusuyla metropol kent niteliğindedir; Düsseldorf, Essen ve Duisburg kentleri Köln'e göre küçük sayılsalar da Almanya geneli için büyük kentler olarak tanımlanmaktadır. Mülheim kenti ise diğer 4 büyük kente göre orta düzey büyüklükte bir kendir. Farklı ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapılara sahip bu kentleri incelemek çalışmayı zenginleştirmiştir. En önemli benzerlik ise 5 belediyenin Almanya'nın sosyal devlet ve mali federalizm anayasal ilkeleri altında temel alt yapı problemlerini çözmüş, yönetim ve siyaset kurumlarında nitelikli insan kaynağına sahip, belediyeler arası işbirlikleri ve dayanışma ile yeni yönetim tekniklerini ve araçlarını uygulayabilir konumda olmalarıdır. Tarihin getirdiği önemli yönetsel deneyim yeni reform araçlarını yorumlayıp geleneksel yapıya uyarlayarak uygulamaya koymayı belirlemiştir. Genel olarak olumlu bir görüntü çizen yapı, kentlerin ayrıntılarına indikçe sorun alanlarını ve bunlara yönelik çözüm önerilerini de sunmaktadır.

NRW ve dolayısıyla araştırma içerisinde çalışan belediyeler için 1990'lı yıllardaki en önemli reform yönetim modelinin değişmesidir. Daha önce bahsedildiği üzere İngiliz “Meclis-Kent Yöneticiliği” modelinden Güney Almanya’da (*Bayern ve Baden-Württemberg*) geleneksel olarak günümüze değin gelişerek gelen “Güçlü Başkanlık Modeli”ne geçilmiştir. Yeni model 1994 yılında belediye kanunun yenilenmesi ile tüm belediyeler ve ilçe yerel yönetimleri için zorunlu olmuş ve ilk doğrudan halkın seçtiği belediye başkanlığı seçimleri 1999 yılında gerçekleştirilmiştir. Tablo 23’e bakıldığında yönetim modeli değişikliğinin en önemli ve ilk etkisinin belediye başkanın geldiği siyasal partilerdeki önemli değişiklikler olduğu görülmektedir.

Tablo 23: NRW’de Yıllara Göre Belediye Başkanlarının Geldikleri Siyasal Partiler

Belediye	Belediye Başkanların Geldikleri Siyasal Partiler			
	1999 Öncesi	1999	2004	2009
Duisburg	1948 – 1999 SPD	SPD	CDU	CDU
Essen	1956 – 1999 SPD	CDU	CDU	SPD
Düsseldorf	1984 – 1999 SPD	CDU	CDU	CDU
Köln	1956 – 1999 SPD	CDU	CDU	SPD
Mülheim an der Ruhr	1948 – 1999 SPD	CDU	SPD	SPD

NRW Eyaletinde, 1949 yılında Federal Almanya Cumhuriyeti kurulmadan önce ve sonrasında 1990'lı yılların ortasına kadar sosyal demokratlar yerel yönetimlerde belirleyici olmuşlardır. Bölgenin ekonomik ve sosyal alt yapısı siyasal üst yapıyı da biçimlendirmiştir. Ağır sanayi kuruluşlarının ve madenlerin olduğu bu bölgede işçi sınıfı ve göçmen nüfus çoğunlukta olmuştur. Genellikle bu sosyal sınıfların tercihi yerel yönetimlerde sosyal demokratlar lehine olmuştur. Yerel meclislerde sosyal demokratlar sürekli önde gelen parti olmuştur. Özellikle 1990 öncesinde solu bütün olarak temsil eden siyasi parti SPD’dir. Yerel meclislerde de SPD’nin üstünlüğü incelenen yerel yönetimlerde görülmektedir. Eski yönetim modelinde belediye meclisinin belirleyici olduğu “monistik” bir yapı vardı. Belediye meclisi karar organı olması yanında yürütmeyi ve idareyi de belirlemekteydi. Eski yönetim modelinde belediye meclisi doğrudan yerel halk tarafından seçilmekte ve seçilen bu meclis kendi üyeleri içerisinde bir Belediye Başkanı seçmekteydi. Böylece başkan meclisin belirlediği, yetkiler açısından zayıf ve ağırlıklı olarak temsil sorumluluğunu üstlenmişti. Eski yönetim modelinde belediye başkanının yanında belediye idaresinden sorumlu ve süre olarak hem meclisten hem de başkandan (5 yıl) daha uzun süre ile (8 yıl) göreve atanan “Kent Yöneticisi” (*Oberstadtdirektor*) vardı. İşte bu

sistemde mecliste çoğunluğu sağlayan siyasi parti hem başkanı hem de kent yöneticisini belirleyerek belediye idaresini kontrol etmekteydi. Tablo 23’de görüldüğü üzere SPD eski yönetim modelinin sunduğu imkan ile bazı kentlerde 50 yıla yakın süre belediye yönetimini belirlemiştir. Yeni yönetim modelinin 1994 yılında yasal olarak zorunlu olması ve ilk doğrudan halk tarafından başkan seçiminin 1999 yılında gerçekleştirilmesi ile SPD’nin belediye yönetimlerindeki gücü hızlı bir şekilde azalmıştır. Görüldüğü gibi ilk seçimde Duisburg Belediyesi hariç diğer dört belediyede yönetimi belirleyen parti değişmiş ve dönemin neo-liberal politikalarını savunan CDU’lu belediye başkanları göreve gelmiştir. 2004 yılında gerçekleştirilen ikinci doğrudan belediye başkanı seçiminde Duisburg belediyesinde de CDU’lu belediye başkanı göreve gelmiştir. 2004 yılında Mülheim’da ve yakın zamanda 2009 yılı Ağustos seçimleri sonrasında Essen, Köln ve Mülheim’da SPD tekrar belediye başkanlıklarını kazanmıştır. Bu değişimlerin özünde bazı kentler için özel açıklamalar olsa da genel yönetsel reform politikalarının ve elde edilen sonuçların payı büyüktür.

Öncelikle şu hatırlatılmalıdır, ulusal ve eyalet düzeyindeki hemen her parti yerel seçimlere katılmaktadır. Federal parlamento ve eyalet parlamentosundaki siyasi parti dağılımına benzer bir dağılım yerel düzeyde belediye meclislerinde de vardır. Belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeye başlandığı dönem neo-liberal politikaların ve onun kamu yönetimini biçimlendirmeye çalışan ayağı olan YKİ reformlarının Almanya’da genel bir ilgi gördüğü dönemdir. YKİ reformlarının Almanya’da yönetsel yapı, örgütlenme, yönetim süreçleri ve araçları çerçevesinde ifadesi NSM aracılığıyla belediyeler tarafından uygulanmaya başlamıştır. YKİ’nin diğer araçları olan özelleştirme, deregülasyon, şirketleşme, özel sektörden hizmet alımı vb. piyasa temelli politikalar ise Avrupa Birliği politikaları ile beraber yerel yönetimleri biçimlendirmeye başlamıştır. Yani federal düzeyde ve eyalet düzeyinde neo-liberal politikaları ve YKİ reformlarını savunan CDU ve FDP gibi partiler yerel düzeyde de aynı politikaları savunmuşlardır. Yeni yönetim modelinin uygulamaya girmesi de neo-liberal politikaları savunan partiler için bir fırsat olmuştur. Özellikle CDU belediye başkanlıklarını kazanarak ve mecliste küçük diğer partiler ile koalisyon yaparak YKİ reformlarını uygulamaya çalışmıştır. Ancak, 1999 yılı esas alındığında aradan geçen 10 yıl sonra yerel düzeyde bu politikalara tepkilerin doğmaya başladığı gözükmektedir. Tablo 24’e bakarak bu değerlendirme açıklanabilir:

Tablo 24: NRW’de Ağustos 2009 Yerel Seçimleri Sonrası Yerel Meclislerin Görüntüsü

Belediye (2009 Ağustos Seçimleri Sonrası)	Belediye Başkanı’nın Mensubu Olduğu Parti	Meclisteki Siyasal Partilerin Dağılımı						
		SPD	CDU	Yeşiller	FDP	Sol Parti	Vatandaş İnsiyatifleri	Diğer
Duisburg	CDU	30	25	6	3	6	3	1
Essen	SPD	31	26	9	5	5	3	3
Düsseldorf	CDU	22	39	14	9	5	-	3
Köln	SPD	25	25	20	9	4	5	2
Mülheim an der Ruhr	SPD	20	15	6	6	3	7	1

Öncelikle şunu hatırlatmakta yarar vardır; Eyalet Meclisi 2007 yılında yaptığı yasal düzenleme ile daha önce iki turlu olan belediye başkanlığı seçim sistemini tek turlu hale çevirmiştir. Eski sistemde ilk turda kullanılan oyların % 50’sinden fazlasını alan aday seçimi kazanıyordu. Eğer ilk turda bu oranı yakalayan aday olmazsa, ilk turda en fazla oy alan iki aday ikinci turda tekrar seçime gidiyorlar ve oyların çoğunluğunu kazanan aday belediye başkanlığı makamını kazanıyordu. Yeni düzenlemeyle seçim sistemi tek turlu olmuştur ve seçimde oyların çoğunluğunu kazanan aday belediye başkanlığını kazanmış olacaktır. Ayrıca bu düzenlemede belediye başkanı ile meclisin görev süreleri değiştirilmiştir. Bundan sonra meclis 5 yıllığına seçilirken belediye başkanı 6 yıl için seçilecektir. Şimdi belediye başkanlığı için yeni sistem küçük partilere kesinlikle imkan tanımamaktadır. Büyük olasılıkla, istisna olarak karizmatik ve yerel halkın çoğunluğunu etkileyen yerel lider çıkmadıkça, iki büyük parti SPD ve CDU belediye başkanlıkları için yarışacaklardır. Nitekim 2009 yılındaki seçimler bunu göstermiştir. Belediye başkanlıkları SPD ve CDU arasında dağılmıştır. Bunun yanında asıl önemli olan belediye meclislerinin şekillenişidir. Tablo 24’ün gösterdiği gibi belediye meclislerinde çok renkli bir görüntü vardır. SPD ve CDU belediye meclislerinde büyük paylara sahip olsalar da, karar alma aşamasında Yeşiller, FDP ve Sol Parti kilit konumadırlar. Aynı zamanda siyasal katılımdaki azalmaya paralel olarak, temsili demokrasinin temel unsuru olan siyasal partilerde istediğini bulamayan vatandaş tercihleri belediye meclislerine “vatandaş inisiyatifleri” olarak yansımaya başlamıştır. Mülheim örneğinde bir yerel vatandaş inisiyatifi olan “*Mülheimer Bürgerinitiativen*” (MBI) diğer üç küçük partiden fazla meclis üyeliği kazanmıştır.

1999 yılındaki seçimde neo-liberal politikaları ve dolayısıyla YKİ reformları savunan CDU’nun kazandığı başkanlıkları teker teker kaybetmeye başladığı gözükmektedir. Bu çalışmada bu eğilimin istisnaları olarak Duisburg ve Düsseldorf şehirleri gözükmektedir. İki örneğe ayrı ayrı bakılacak olunursa daha açıklayıcı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Duisburg örneğinde Başkan’ın

kişisel popülaritesi partisinin (CDU) önündedir. Ancak mecliste çoğunluğu kaybettiği için bu dönem daha sıkıntılı bir yönetim süreciyle karşı karşıya kalmıştır. Başkan 2004 seçimlerinde de seçilmişti, o dönemde belediye meclisinde CDU ve Yeşiller koalisyonu ile uyumlu bir yönetim gerçekleştirdiler. Bu koalisyon politikaların da dengeli olmasını sağlamıştır. Ancak bu dönemde mecliste çoğunluğun olmaması, genel sıkıntıların (mali sorunlar, sosyal sorunlar, ekonomik sorunlar vb.) devam etmesi önemli bir durumda başkanın durumunun sorgulanmasına yol açmaktadır. Örneğin, Duisburg’da düzenlenen “*Loveparade 2010*” etkinliği sırasında meydana gelen kazada 19 kişinin hayatını kaybetmesi üzerine suçlamalar Belediye Başkanı Adolf Sauerland’a yönelmiş ve Belediye Meclisi’nde başkanın görevden uzaklaştırılmasını sağlayan “görevden düşürme” mekanizması başlatılmak istenmiştir. Ancak mecliste 3/2 çoğunluk sağlanamadığı için bu süreç işlememiştir. İkinci örnekte Düsseldorf Belediye Başkanı yer almaktadır. Başkan Dirk Elbers iki dönemdir belediye başkanlığı yapmaktadır ve kent genelinde başarılı bulunmaktadır. Bununla birlikte Düsseldorf’da CDU’lu bir belediye başkanının devam etmesinde partinin de bu şehirde güçlü olmasının etkisi vardır. Ayrıca, Düsseldorf kenti sahip olduğu avantajlar sayesinde diğer belediyelerin yaşadığı sıkıntıları yaşamamaktadır ve bu durum siyasal görüntüyü çok değiştirmemektedir. Düsseldorf Belediyesi’nin borcu yoktur, bütçe açığı vermemektedir; ticaret, sanayinin ve taşımacılığın gelişmiş olması, havalimanının olması ve başkent olması şimdilik bu şehirde neo-liberal politikalara ve YKİ reform araçlarına sert tepkileri doğurmamıştır.

Genel tablo şunu göstermektedir, yeni yönetim modelinden, yani güçlü ve doğrudan halk tarafından seçilmiş başkan modelinden duyulan rahatsızlık sınırlıdır; fakat YKİ reformlarına karşı tepkiler 20 yıla yakın bir süreden sonra siyasal alana yansımaktadır. Şu anda FDP hariç özelleştirme politikalarını, kamu personeli azaltılmasını, özel sektörden hizmet alımını ve piyasa odaklı reformları açıkça savunan siyasal parti yoktur. Tablo 24’de görüldüğü gibi 2009 yerel seçimlerinden sol partiler güçlenerek çıkmıştır ve belediye başkanlıklarını tekrar kazanmaya başlamışlardır. Güçlü başkan modeli, yeni siyasal parçalı ortamı uzlaşılı ortamını yerel mecliste ve kentte sağlayarak fırsata çevirebilir. Zaten belediye yönetimlerinin mevcut durumda uzlaşılı sağlamaktan başka çaresi yoktur. Ciddi mali problemlerle karşı karşıya olan belediyelerin daha fazla piyasa vurgusundan ziyade daha fazla yönetim vurgusuna kaymakta oldukları gözükmemektedir. Belediye başkanları yeni seçim sistemin sağladığı ortamın da etkisiyle tüm kesimler ile eşgüdüm içerisinde olmaya gayret göstermektedirler. Ayrıca vatandaşların sahip oldukları doğrudan demokrasi katılım araçlarının (yerel referandum) etkinliği, şeffaflık konusunda oluşan güçlü kamuoyu, başkan “görevden düşürme” mekanizmasının mümkün olması ve bilinçli seçmen kitlesi neo-liberalizm ve YKİ reformları dalgasını kamu yararı lehine

dengelemiştir denilebilir. NRW Eyaleti'nde beş kentte gerçekleştirilen bu alan araştırmasının daha detaylı, özel ve doyurucu analizleri aşağıda sırasıyla sunulmuştur.

3.7.2.2.Araştırma Soruları Temelinde Ulaşılan Sonuçlar

Çalışmanın bu bölümünde NRW'de gerçekleştirilen alan araştırmasında, belediye siyasetçisi ve yöneticileriyle yapılan mülakatlardan elde edilen veriler analiz edilmiştir. Araştırma üç soru gurubuna oturmaktadır ve siyasetçiler ile yöneticilere ayrı ayrı sorular yöneltilmiştir. Sorular arasındaki farklılık ise düşük düzeydedir. Elde edilen sonuçlara göre araştırma sonuçları 9 alt başlıkta toplanmaktadır. Bunların çoğunda hem siyasetçilerin hem de yöneticilerin düşüncelerine yer verilmiştir. Sadece bir konuda yöneticilerin düşünceleri alınmamıştır; çünkü yeni yönetim modelinde belediye başkanının kontrol edilebilirliği konusunda siyasetçilerin düşüncesine dikkat edilmiştir. Araştırma sonuçları, araştırma sorularıyla hedeflenene uygun bir biçimde, ayrı ayrı parçalar halinde bir bütünü oluşturmaktadır. Öncelikle 1990'lı yıllarda başlayan ve etkileri 2000'li yıllarda devam eden neo-liberal politikalar, YKİ reformları, yeni yönetim modeli, katılım araçları vb. konulardaki katılımcıların değerlendirmesi alınmıştır. İkinci olarak, Alman yönetim sisteminde yerel yönetimler alanında temel bir reform alanı olan yönetim modelinin yeniden düzenlenmesi reformları sonrasında ortaya çıkan organlararası ilişkiler, organlararası denge ve kontrol sistemleri, karar verme sürecindeki durum vb. konular katılımcıların ağızından aktarılmıştır. Diğer alt başlıklarda ise yerel yönetimlerin özerkliği, kaynak sorunları, etkinlik sorunları, yolsuzluk sorunları ve son olarak ideal bir yerel yönetim modeli konusundaki katılımcı görüşleri açıklanmaya çalışılmıştır. Katılımcılar 21 belediye meclisi üyesi ve 11 belediye yöneticisinden oluşmaktadır. Sonuçlar analiz edilirken bir partiye mensup birden fazla meclis üyesinin düşünceleri birleştirilmiş ve tek bir parti görüşü olarak değerlendirilmiştir. Değerlendirmeler önce siyasetçiler sonra yöneticiler sırasıyla sunulmuştur.

3.7.2.2.1.YKİ, NSM, Yeni Yönetim Modeli, Yönetişim ve Katılım Araçları

Siyasetçilerin birinci grup sorulara verdikleri cevaplar değerlendirildiğinde şu şekilde bir görüntü oluşmaktadır: Siyasetçilerin tamamı (%100) YKİ, NSM, yönetim araçları, güçlü başkan modeli, özelleştirme, kamu-özel işbirlikleri (PPPs), katılım araçları vb. reform gelişmelerinin farkındadır ve bunlarla ilgili çeşitlilik arz eden değerlendirmeler yapmışlardır. Siyasetçilerin yarısına göre (%52), reform süreci henüz devam etmektedir; bunların içerisindeki

en önemli reform girişimleri “başkan modelinin değiştirilmesi, katılımı artırıcı mekanizmaların yürürlüğe girmesi ve yönetişimi sağlayıcı girişimler”dir. Siyasetçilerden bir bölümü (%29), YKİ ve özelleştirme reformları ile NSM ve kamu-özel işbirlikleri (PPPs) uygulamalarını açıkça desteklerken; siyasetçilerin çoğunluğu (%60), YKİ ve özelleştirme reformların olumsuzluklarını vurgulamışlardır. YKİ ve özelleştirmenin olumsuzlukları olarak “hizmette kalite eksikliği, kâr odaklılık, siyasetçinin sınırlandırılması, maliyetlerin artması, başarısız uygulamalar, yolsuzluk sorunları” öne çıkan problemlerdir. YKİ ve özelleştirmeyi savunan siyasetçilerden 2’si yönetimdeki girişimcilik eksikliğinin süreci yavaşlattığını; 3’ü ise kamu-özel işbirliklerinin uygulanmak zorunda olduğunu, aksi takdirde belediyelerin kaynak bulamadığını belirtmişlerdir. Özelleştirmeye karşı durmakla beraber, YKİ etkisinde şekillenen NSM reform araçlarının finansal yönetim açısından başarılı olduğunu, şirketleşmenin makul olduğunu ve siyasetçilerin idare üzerindeki kontrolünü arttırdığını düşünen 3 siyasetçi vardır. Genel olarak YKİ ve özelleştirme uygulamalarına getirilen eleştiri “rekabetin olmadığı kar getiren kamu hizmetleri alanlarının özel sektöre devredildiği; ancak burada rekabet ortamı olamadığı için hiçbir kamusal yarar sağlanamadığı ve kamunun var olan kontrolünün de zayıflatıldığı” yönündedir. Bununla birlikte özelleştirme sürecinde “subsidiarite ilkesi” çiğnenerek sivil toplumun dışlandığı ve önceden gönüllülük ile sunulan hizmetlerin kaybedilmeye başlandığı vurgulanmıştır.

Siyasetçilerin tamamı (%100), karar verme sürecinde katılımı artırıcı ve yerel düzeyde yönetişimi sağlayıcı reformları desteklemektedirler. Bununla birlikte, siyasetçilerin bir bölümü (%29) doğrudan demokrasi kanallarının yetersiz ve var olanların da uygulamasının zor olduğunu belirtmiştir: “Neden imar ve bütçe konularında doğrudan halkın belirleyiciliğine imkan verilmemektedir?” sorusu sorulmuştur. Katılım araçları konusunda iki farklı eleştiri gelmiştir: 1 siyasetçi katılım araçlarını kullanmakta vatandaş isteksizliği olduğunu vurgularken; 2 siyasetçi katılım araçlarının çoğunluk baskısına hizmet etmemesi gerektiği uyarısında bulunmuştur. 2 siyasetçi ise “yönetişimin söylem olduğunu, belediyelerin işlevsizleştirildiğini” vurgulamıştır. Genel olarak katılım ve yönetim uygulamalarına bakıldığında şu örnekler verilmiştir: “Duisburg’da Yüzme havuzunun kapatılması/kapatılmaması konusundaki referandum; Essen’de Flarmoni Orkestrası’nın kapatılması/kapatılmaması konusundaki referandum; yine Essen’de huzur evinin kapatılması/kapatılmaması referandum; 32. *Duisburger Akzente: Bosporus – Tor der Kulturen* programı; Duisburg Obermarxloh Cami Projesi; Köln Merkez Cami Projesi; Duisburg Entegrasyon Bürosu’nun çalışmaları, Duisburg Belediyesi’nin mahallelerdeki Enformasyon Ofisleri”.

Birinci grup sorulara **yöneticilerin** verdiği yanıtlar çok daha ayrıntılı ve çeşitlidir. Bu nedenle bu bölümde yöneticilerin cevapları daha parçalı bir şekilde sunulmuştur: Yöneticilerin sadece

bir bölümü (%27), doğrudan seçilmiş güçlü başkan modelinin en önemli gelişme olduğunu düşünmektedir. Özellikle Alman yönetim geleneğinde halkın tek bir makam ile muhatap olma alışkanlığını buna gerekçe göstermişlerdir. Bununla birlikte, yeni bir düzenleme olan Meclis'in 5 yıl, Belediye Başkanı'nın ise 6 yıl için seçilmesi gelişmesinin daha ileri bir adım olduğunu vurgulamışlardır. Almanya'daki YKİ etkisiyle oluşan NSM'nin belediye yönetim yapısı ve işleyişindeki etkileri konusunda düşünceler de değişiktir. Yöneticilerin yarısına yakını (%46), NSM'nin belediye yönetim yapısı ve işleyişinde çok önemli olumlu etkileri olduğunu düşünmektedir. Bu yöneticilere göre, özelleştirme ve kamu-özel işbirlikleri olumludur; NSM iktisadi işletmelerde ekonomiklik ve etkinlik düşüncesini yerleştirmiştir; kurum içi desantralizasyon, yeni muhasebe sistemi, hizmetlerin ürün olarak tanımlanması etkinlik sağlamıştır ve siyasal kontrol etkinleştirilmiştir. Ayrıca yöneticiler NSM'nin ağır işlemedeki en önemli problemin yerleşik "mantalite" olduğunu vurgulamışlardır. Yöneticilerin diğer yarısı ise, NSM'ye ve dolayısıyla YKİ reformlarına ihtiyatla yaklaşarak kamu sektörü ve özel sektör arasında denge kurulmasını, şirketleşmede % 50'nin muhakkak belediyenin elinde tutulmasını, işbirlikleri ve hizmet alımlarında daha dikkatli davranılması gerektiğini belirtmiştir. İhtiyatlı yöneticiler yeni finansal yönetimin (NKF) önemine değinmişlerdir. Katılım konusunda yöneticilerin görüşlerine bakıldığında, yöneticilerin çoğu (%73) mevcut haliyle katılım araçlarının yeterli ve önemli olduğunu, zaten belediyenin tüm hizmetlerinde vatandaşa duyarlı olduğunu düşünmektedirler. Özellikle her yıl bütçe görüşmeleri sürecinde ve imar planlaması dönemlerinde belirli birimler aracılığıyla (*Centrum für bürgerschaftliches Engagement*) vatandaşların katılımı sağlanmaktadır. Katılım konusunda çoğu belediye ilçelerinde "Yuvarlak Masa"lar kurulmuş ve İlçe Komisyonları oluşturulmuştur. Vatandaşlar toplantılar (*Bürgerhaushalt*) aracılığıyla bütçeye katkıda bulunmaktadır. Buradaki amacın iki temel konu olan bütçe ve imar düzenlemelerinde kabul edilebilirliği ve kaliteyi sağlamak olduğu vurgulanmıştır. İkinci katılım yolu ise yasalar ile düzenlenmiş meclise soru sorma, öneri sunma, referandum talep etme vb. olanakların vatandaşlar tarafından kullanılmasıdır. Yöneticilerin çoğu (%55), Almanya'da iyi bir yönetim örneği olduğunu söylemişlerdir. Özel sektör, sivil toplum örgütleri, meslek örgütleri, sendikalar, kültürel ve etnik grup örgütleri ile çok yönlü zengin ilişkilere sahip bir ağ vardır. Belediye işleyişinde iki temel katılım biçimi vardır: "İdare tarafından sağlanan erken halk katılımı ve önleyici halk katılımı". Yöneticiler YKİ reformlarına direnç oluştuğunu, şeffaflık talepleri karşısında YKİ ve klasik kamu yönetimi arasında daha yumuşak olan yönetim uygulamalarının desteklendiğini vurgulamıştır. "Subsidiarite" ilkesi çerçevesinde bir çok hizmet vakıflardan, derneklerden ve Kilise'den alınmaktadır. Özel sektör daha çok en ucuz ve en kaliteli hizmeti sunduğu zaman tercih edilmektedir (Ör: İşsizler için eğitim, dil ve bilgisayar kursu). Yönetişim kapsamında Duisburg'da ilçelerde göçmenler için

yapılan çalışmalar, sivil toplum örgütleri ile yapılan etkileşimli çalışmalar, vatandaşlarla birlikte çalışma uygulamaları (Temizlik Kampanyası, Festivaller, Çocuk Yuvaları vb.), *Alte Feuerwache* Tiyatrosu projesi ve *Obermarxloh* Cami Projesi önemli ve başarılı gelişmelerdir. Bir yöneticiye göre, yönetim fırsatının önündeki en önemli engel Bölge Müffettişliği (*Regierungsbezirke*⁴⁹) vb. vesayet kurumlarıdır.

Genel olarak değerlendirildiğinde yöneticilere göre, personelden bütçesine, teknolojisinden örgüt yapılarına reform henüz uygulamadadır. Uygulamaya yeni koyulan fakat henüz etkinliği belli olmayan önemli projeler (esnek personel istihdamı ve hiyerarşisi olmayan mali birim) vardır. Yöneticiler açık olmayı ve önlerine bakmayı öğrenmektedirler. Reform süreci ve araçları karmaşık ve yoğun çaba gerektirmektedir, bu nedenle çoğu belediye NSM reformlarını uygulayamamaktadır. Reform sürecinde siyasetçilerin NSM konusundaki ilgisizliği ise dezavantaj olarak görülmekte, YKİ ve kamu çıkarları arasında denge kurulmaya çalışılmaktadır. Reform sürecinde temel belirleyici yaklaşımın YKİ (*New Public Management*) olduğu, son yıllarda söylemde olsa da yönetim (*Good Governance*) yaklaşımına kayma olduğu ve somut örneklerin ortaya çıktığı düşünülmektedir. Özellikle son yıllarda yaşanan finansal kriz ile sürecin tersine döndüğü görülmekte, oluşan tepkiler karşısında ara çözümler bulunmaya çalışılmaktadır. Son olarak E-devlet'in yerel yönetimlere sağlayacağı faydalar konusunda ilgi artmıştır.

3.7.2.2.2. Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli Reformu'nun Nedenleri, Beklentiler ve Sonuçlar

Siyasetçilerin ikinci soru grubu olan, “Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Başkan” modelinin nedenleri, bu modelden beklentiler ve sonuçları ile ilgili düşünceleri aşağıdaki gibidir:

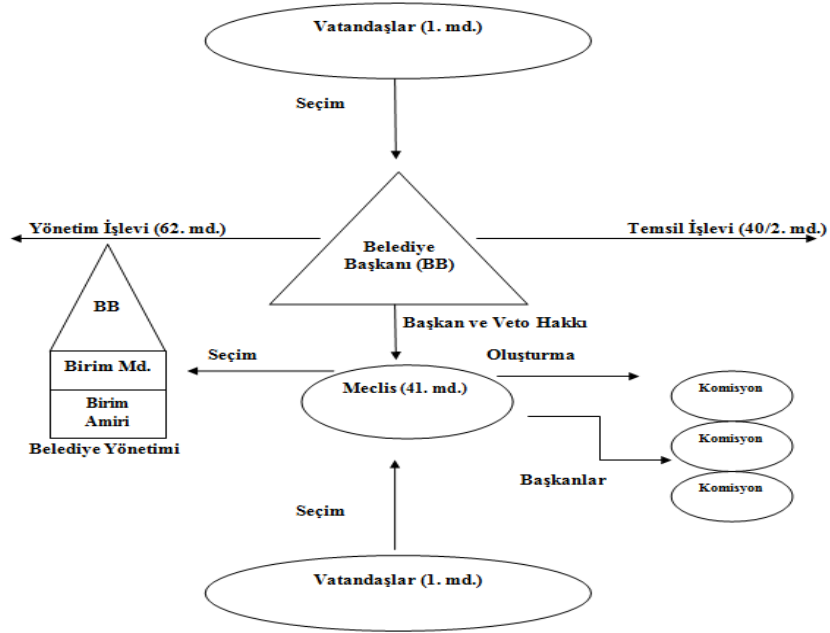
Siyasetçilerin yarısı (%52), önceki sistemin (meclis-kent yöneticiliği modeli) “iki başlı” olduğu ve karar verme sürecini zorlaştırdığı konusunda aynı düşüncelere sahiptir. Bunlara göre önceki sistemde belediye başkanı ile kent yöneticisi arasında çatışma ve rakabet ortaya çıkmakta, bu çatışma belediyenin etkin olmasını engellemekte ve sorumlu makamı belirsizleştirmektedir.

⁴⁹ Almanya yönetim geleneğinde Fransız yönetim geleneğinin etkisiyle oluşmuş bu birimlerin geçmişi 19. yüzyıla kadar uzanır. Länder ile yerel yönetimler arasında mezo düzeyde işlev görür, bir anlamda koordinasyon ve kontrol amaçlıdır. Bu birimin yöneticisi olan *Regierungspräsident* Länder Hükümetince atanır. Günümüzde 5 Länder'da 23 *Regierungsbezirke* faaliyet göstermektedir. 1999-2004 yılları arasında 10 *Regierungsbezirke* iptal edilmiştir (Wollmann ve Bouckaert, 2006: 15,22).

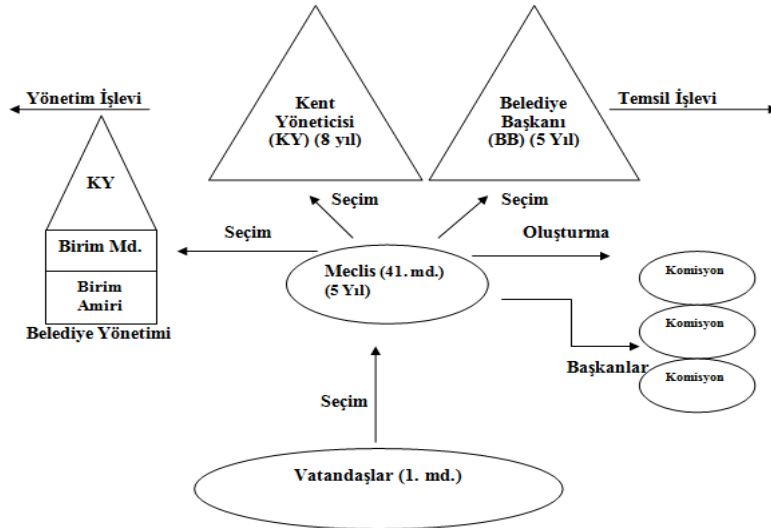
Yine siyasetçilerin yarısına yakını (%48), önceki sistemin meşruiyet sorunu olduğunu belirtmişlerdir. Meşruiyet sorunu yönetim yetkisi ile siyasal temsilin ayrı olmasından kaynaklanmaktadır. Bunu belirten siyasetçilere göre eski sistem şeffaf değildi ve politikaların kabul edilebilirliği zayıftı. Ayrıca siyasetçilerden bir bölümü (%20), önceki sistemin maliyetli olduğunu ve meclisin aşırı güçlü olmasının yönetsel sorunlar doğurduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte siyasetçilerin bir bölümü (%10), eski sistemin Alman geleneğine uygun olmadığını söylemiştir. Bunlardan farklı olarak bazı siyasetçiler (%10) de eski sistemin “profesyonel olmadığını”, çoğunluk partisinin yönetimi belirlediğini belirtmiştir. Bir anlamda eski sisteme yöneltile eleştiriler ve eski sistemin sorun alanları beklentileri de göstermektedir. Ancak siyasetçilerin sonuçlar ile ilgili değerlendirmesi beklentiler ile ters düşmektedir. Zira, siyasetçilerden sadece %33’ü “yeni sistemin Meclis ve İdare arasındaki ilişkide etkinlik, basitlik ve koordinasyon sağladığı” düşüncesine katıldığı görülmektedir. Olumlu düşüneyi paylaşan siyasetçilere göre, yeni sistem ile demokrasi güçlenmiş ve her patiden başkan vekili sağlanarak uzlaşma sağlanmıştır. Bununla birlikte, siyasetçilerin önemli bir bölümü (%43) ise yeni sistemle ilgili farklı sorun alanlarına işaret etmiştir: “*Sonnenkönig* (Güneş Tanrısı) gibi davranma, yeni seçim sistemi sonrasında çıkacak olası sorunlar ve aşırı iş yükü”. Şu andaki tek türlü seçim sistemi ile toplam oyların % 25’i ile başkan seçilebilmektedir, aynı zamanda meclis ile başkanın seçim dönemleri değişmiştir. Bu nedenlerle yakın zamanda daha önemli koordinasyon sorunları çıkabilecektir. Birçok rolün bir kişiye yüklenmesi profesyonelliği zorunlu kılmaktadır; seçilecek başkan çok iyi bir görev paylaşımı, işbirliği ve koordinasyon sağlamak zorundadır. Ancak siyasette vatandaş tercihleri her zaman profesyonellik tercihi ile uyuşmamaktadır ve siyasetçilerin bir bölümünün (%29) belirttiği gibi “yeni sistem aşırı düzeyde kişisel özelliğe dayalıdır”. Bir siyasetçi Belediye Başkanı’nın özel sektörle iyi ilişkiler kurabilmesini olumlu karşılamaktadır (Ör: Duisburg Futbol Stadyumu Projesi).

Siyasetçilerin konuyla ilgili düşünceleri genel olarak değerlendirildiğinde, yeni sistemden beklentilerin kısmen karşılandığı; ancak yeni sistemde başkanın aşırı güçlendirilmesi, yeni sistemin aşırı bir şekilde kişisel özelliğe dayalı olması ve yeni seçim sistemi sonrasında karar organı ile başkan arasında yeni sorunların çıkabileceği görülmektedir. Ancak bu eski sistemin tekrar uygulamaya konulacağı anlamına gelmemektedir, başkanın yetkilerinin meclis lehine türpülenebileceği yakın dönemde tartışılabilir. Mevcut yönetim sisteminin şeması Şekil 7’de ve eski yönetim sisteminin şeması Şekil 8’de gösterilmektedir. Böylece farklılıkları anlamak kolaylaşmaktadır.

Şekil 7: Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli



Şekil 8: Profesyonel Kent Yöneticiliği Modeli



Yöneticilerin çoğuna (%55) göre, eski sistemde atanmış bir yönetici olan “*Oberstadtdirektor*” aşırı bir güce sahipti ve Belediye Başkanı ile sürekli otorite sorunları yaşamaktaydı. Ayrıca ortada bir meşruiyet sorunu vardı. Bununla birlikte iki yönetici eski sistemin maliyetine; iki yönetici de Alman yönetim geleneğine uygun olmamasına dikkat çekmiştir. Profesyonel kent yöneticiliği sistemi II. Dünya Savaşı sonrasında İngiliz yerel yönetim modelinden esinlenilerek oluşturulmuştu. Bir yönetici ise, eski modelinin değiştirilmesini “anlayamadığını” belirtmiştir. Diğer bir yöneticinin “yasaya uyulmuştur” sözü aslında buradaki eleştiriyi açıklamaktadır. Ve son olarak 2 yönetici eski sistemin maliyetli olduğunu belirtmiştir. Yeni sistemin getirdikleri açısından duruma bakıldığında, yöneticilerin sadece %36’sı etkinliğin arttığı, tasarrufun sağlandığı ve demokratik bir gelişme olduğu düşüncesine katılmaktadır. Yöneticilerin çoğu (%55) ise akıllarındaki bazı soru işaretlerini belirtmişlerdir: “Başkan’ın kişiselliğine dayalı bir sistem her zaman fırsat olabilir mi? Bu kadar rolü bir kişi hangi müşevviklerle taşıyacaktır?”. Yeni sistemde başkanın mecliste çoğunluğa sahip olması çok önemlidir; ancak incelenen kentler arasında Düsseldorf dışında bu konuda sorun yaşamayan başkan yoktur. Örneğin, Köln’de 2004 – 2009 yılları arasında başkanın meclis ile ilişkisinin çok kötü olması kent için büyük problemlere yol açmıştır. Genel olarak değerlendirildiğinde siyasa uygulama açısından sorumlu makamın belirli olması, vatandaşın ulaşabileceği bir aktörün ortaya çıkması, doğrudan temsilin sağlanması açılarından sistem olumlu karşılanmaktadır. Ancak etkinlik, koordinasyon, profesyonellik, başarı ve sistemin aşırı kişiselliğe dayalı olması eleştirilmektedir.

3.7.2.2.3. “Güçlü Belediye Başkanı”nın Gücünün Kontrol Edilmesi

Belediye Başkanı’nın gücünü kontrol konusunda **siyasetçilerin** büyük bölümünün (%71) düşünceleri ortaktır: Meclis (siyasi parti grupları, çoğunluk, mali denetim, komisyonlar) kontrol sürecinde temel organdır. Özellikle belediye meclislerinde parçalı yapıda başkanın çoğunluğun desteğini alması en önemli kontrol imkanını sunmaktadır. Yine üst yöneticilerin 3/2 çoğunlukla atanması sürecinde meclisin belirleyiciliği ortaya çıkmaktadır. Üst yöneticiler atanırken “centinmenlik anlaşması” ile desteği gereken partilere yakın profesyoneller tercih edilir. En önemli kontrolün bütçe sürecinde yaşandığı belirtilmiştir. Siyasetçilerin çoğunluğuna (%57) göre, belediye başkanını “görevden düşürme” (*recall*) mekanizması mantıklı ve demokratiktir. Ancak bunun uygulanmasının zor olmasını eleştirmektedirler. NRW’de bu sürecin başlaması için öncelikle meclisin 3/2 çoğunlukla referandum kararı alması gerekiyor ve yapılacak yerel referandumda katılımcıların en az % 25-50’inin evet oyu vermesi gerekmektedir. Örneğin Duisburg’da yakın zamanda yaşanan bir skandal sonrasında kamuoyunda belediye başkanının istifası istenmiş olsa da, mecliste yapılan süreci başlatma oylaması yeterli çoğunluk

sağlanamadığı için olumsuz sonuçlanmıştır. Siyasetçiler bu noktada başkanın meclis tarafından bir anlamda affedilmiş olmasını eleştirmişlerdir. Siyasetçilere göre bu mekanizmanın direk halk tarafından başlatılabilmesinin mümkün olması gerekir. Siyasetçilerin yarısı (%48), karar verme sürecinde belediye başkanının etkisinin sınırlı olduğunu düşünmektedirler. Belediye başkanının meclis çoğunluğunun ve fraksiyonunun desteği olmadan etkili bir yönetim sergilemesi mümkün değildir. Başkan uzlaştırıcı ve etkin bir uygulayıcı olmalıdır. Köln Belediyesi'nde başkanın mecliste uzlaşmayı sağlayamaması ve kendi partisinin dahi desteğini alamaması 2004 – 2009 yılları arasında yönetim krizi yaşanmasına neden olmuştur. Başkan mevcut sistemde “Yaşlılar Meclisi” ve “Yönetim Kurulu” (*Verwaltungsvorstand*) ile karar alma sürecini kolaylaştırabilmektedir. Bu düşüncelerin aksine bir grup (%24) siyasetçi yeni sistemde başkanın yönetimde çok güçlü olmasının kontrol boşluğuna yol açtığını, bu boşluğu doldurmak için “nitelikli meclis üyeleri”ne ihtiyaç olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca belediyeye bağlı kuruluşların yönetiminde muhalefetten de üyelerin olmasının şeffaflık için olumlu olacağını düşünmektedirler. Bir grup siyasetçi (%14) ise parçalı siyasal ortamda küçük partilerin katkısını “eleştirerek meclisi çalıştırmalarına” bağlamaktadırlar. Ayrıca, bazı siyasetçiler toplumun, medyanın ve eyaletin denetimine vurgu yapmıştır.**Bu konuda yöneticilerin düşüncesine başvurulmamıştır.**

3.7.2.2.4.Belediye Başkanı – Meclis İlişkisi

Belediye Başkanı ve Meclis ilişkisi konusunda siyasetçilerin düşüncesi şöyledir: Siyasetçilerin yarısına (%48) göre, “mevcut durumda Belediye Başkanı'nın fraksiyonu mecliste çoğunluğu sağladıkça sorun olmamaktadır”. Son yasal düzenleme ile Meclisin görev süresinin (5 yıl) aynı kalması; ancak Belediye Başkanı'nın görev süresinin 6 yıla çıkarılması ile ileride sorunlar çıkabileceği düşünülmektedir. Yeni sistemde başkana çok önemli görevler düşmektedir. Özellikle Alman yerel yönetimlerindeki parçalı siyasal yapıdan dolayı başkan meclisteki partiler arasında uzlaştırıcı bir rol oynamalı ve partizanlık yapmamalıdır. Başkanın kişiliği tekrar öne çıkmaktadır. Bu durum “demokrasi için fırsat da olabilir”. Siyasetçilerin bir bölümü (%38), belediye meclisi komisyonlarının etkileşimi sağladığını ve başkanın uzlaşmayı öncelikle burada sağlamaya çalıştığını vurgulamıştır. Bununla birlikte başkana temsil görevlerinde yardımcı olması için meclisteki partilerden birer başkanvekili seçilir. Muhalif partilerden üst düzeyde böyle bir temsilcinin olması uzlaşmayı kolaylaştıran mekanizmadır. Daha önce bahsedildiği üzere yönetim kuruluna partiler arası uzlaşma ile yöneticilerin atanması da önemli bir uzlaşma sağlayıcı mekanizmadır. Başkan ile yöneticiler (*Beigeordnete*) arasında güçlü bir iletişim

vardır, haftalık yönetim kurulu (*Verwaltungsvorstand*) olarak toplanırlar ve eşgüdümü belediye başkanı sağlar. Yönetim kurulu uzmanlık bilgisi ile meclise destek olur ve alınan kararlar meclise belediye başkanı tarafından sunulur. Başkan yıl içerisinde meclise bir çok rapor sunarak idare ile ilgili bilgilendirme yapmak zorundadır. Bunun bir grup (%24) siyasetçi, “mevcut sistemin küçük partilerin karar verme sürecine katılmasını zorlaştırdığını düşünmektedir”.

Belediye Başkanı ve Meclis ilişkisi konusunda yöneticilerin düşüncesi şöyledir: Yöneticilerin çoğuna (%73) göre, “şu anda sistem iyi çalışmaktadır ve organlar arasında otorite-sorumluluk açısından sorun yoktur”. Yöneticilere göre kanunlara uyuldukça sorun yoktur ve mevcut denge daha demokratiktir. Yöneticilerden yarısına yakını (%45), “belediye başkanı parti fraksiyonunun başı değildir, halk tarafından seçilmektedir ve bu nedenle siyaset yönetimin dışında olmalı ve uzlaşa sağlanmalıdır” düşüncesindedir. Sadece bir grup (%20) yönetici, yeni seçim süresi düzenlemesinin ileride sorunlara yol açabileceğini belirtmiştir (Ör: Köln). Bu nedenle başkan mecliste uzlaşma sağlamak zorundadır, üyesi olduğu fraksiyon ile iyi geçinmek zorundadır ve halka açık olmak zorundadır. Yeni yönetim modeli uygulaması üç seçim tecrübe etmiş ve 10 yıldır uygulamadadır. Yani sistem yenidir, etkinlik ve katılım konusunda dengeye ihtiyaç duymaktadır ve denge için tartışmalı bir sürece ihtiyaç vardır.

3.7.2.2.5.Belediyelerin Özerkliği

Üçüncü soru grubuna bakıldığında, belediyelerin özerkliği konusunda **siyasetçilerin** çoğu (%62) hemfikirdir: Belediyelerin yönetsel özerkliğinin önündeki en önemli engel mali kaynak sorunlarıdır. Ekonomik açıdan sorunlar yaşayan yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı mali kaynakları artırılmadığı için önemli borç ve bütçe açığı sorunları vardır. NRW'deki belediyelerin % 90'ına yakını borçludur. Bir kısır döngü oluşmuştur ve bütçesi yönetilemeyecek durumda olan belediyelerin yatırım harcamalarına bölge müfettişliği (*Regierungsbezirke*) el koymaktadır. Bir anlamda eyalet yönetimi dolaylı olarak yerel özerkliği mali özerklik üzerinden kısıtlamaktadır. Bu nedenle yerel siyasetçiler bölge müfettişliğini yerel özerklik önündeki en büyük engel olarak görmektedirler. Mali sistemdeki problemlerin federal ve eyalet düzeyindeki bir işbirliği ile çözülebileceğine inanılmaktadır. Siyasetçilerin bir bölümüne (%14) göre, birleşme sonrasında Batı Almanya belediyeleri üzerine yüklenen Doğu'daki belediyelere yardımın süresi dolmuştur ve ekonomik sıkıntı yaratmaktadır. Siyasetçilerin diğer bir bölümü (%20), yerel özerkliğin anayasal ve teorik olarak tatmin edici olduğunu; ancak uygulamada özerklik sorunu olduğunu belirtmiştir. Acil bir şekilde “açıkca

belirlenmiş görev alanlarına ve finansal yapıya ihtiyaç olduğu” savunulan düşüncelerdir. Buradaki problem, eyalet yönetimi kanuni düzenleme yaparken belediyelerin hiçbir şekilde etkili olamaması, fakat uygulamanın belediyelere yüklenmesindedir. Siyasetçiler özellikle büyük sanayi yatırımları konusunda eyalet yönetiminin belediyeleri sürece dahil etmemesini eleştirmektedirler. Siyasetçiler ayrıca, NRW eyalet yönetiminin özellikle eğitim, kültür, sosyal hizmet, spor, sanat vb. konularda siyasa belirleme otoritesini yerel yönetimlerle paylaşmasını savunmaktadırlar.

Yöneticilerin çoğu (%64) siyasetçiler gibi, mali özerkliğin zayıflatılarak bölge müfettişliği aracılığıyla yerel özerkliğin sınırlandırıldığı düşüncesini paylaşmaktadırlar. Eyaletin bu yolla sıkı bir “hukukilik ve yerindelik denetimi” uyguladığı, acil bir mali yönetim reformuna ihtiyaç olduğu ve sorunun temelinde ekonomik sorunlar olduğu paylaşılan düşüncelerdir. Aynı şekilde bir grup yönetici (%36), devredilen görevlerle orantılı mali kaynak devrinin de gerçekleştirilmesinin gerektiğini vurgulamışlardır. Bir belediye başkanının ifadesiyle, “belediye yönetimi ayakkabının neresi sıkıyor daha iyi bilir” düşüncesiyle mali açıdan özerkliğin güçlendirilmesi ihtiyacı vardır. Ayrıca yine bir belediye başkanı, “belediyelerin mali yönetim, personel yönetimi vb. konularda belirleyiciliklerinin olmamasını özerklik ve reformlar önünde en büyük engel olarak” görmektedir. Yöneticilerin bazıları (%20), farklı olarak eyalet yönetiminin oto yollar, hava alanı, eğitim, okul sistemi, entegrasyon ve sosyal hizmet kurumları konularında yerele yetki devrine gitmesi gerektiğini belirtmiştir. Aktarılan görevlerle birlikte kaynak aktarımının denk olması gerektiği sıklıkla vurgulanmıştır.

3.7.2.2.6. Görevler - Sorumluluklar ve Kaynaklar - Örgütsel Olanaklar Arasındaki Denge

Görevler - sorumluluklar ve kaynaklar - örgütsel olanaklar arasındaki denge konusunda siyasetçilerin düşünceleri ile yöneticilerin düşünceleri uyuşmaktadır: “Mali sıkıntılar ve bütçe açıkları (her yıl 150-200 milyon Euro) etkin hizmet sunumunun önündeki temel engeldir”. Bir önceki konuyla da bağlantılı olarak, görevler ile paralel olarak mali kaynakların aktarılmamasının bu dengesizliğin temel sebebi olduğu düşünülmektedir. Araştırma kapsamında çalışılan belediyeler içerisinde borçsuz ve bütçe açığı olmayan tek belediye Düsseldorf’tur; Belediye Başkanı Dirk Elbers “Düsseldorf’un mali tablosunun istisna olduğunu ve tüm belediyeler için bu sorunun geçerli olduğunu” söylemiştir. Siyasetçilere ve yöneticilere göre, mali problemin çözümü için görevlerle orantılı kaynak aktarımının sağlanması ve vergi sisteminde değişiklikler yapılması gerekmektedir. Bir grup siyasetçi (%20) ise, Doğu’daki yerel

yönetimlere kendi bütçelerinden yapılan kesintinin durdurulması gerektiğini belirtmiştir. Yine diğer bir grup siyasetçi (%24), mali problemlerin yanında kendi yönetimlerinin başarısızlığından ve tasarruflu davranmamasından kaynaklanan önemli sorunlar olduğunu belirtmişlerdir. Yapılan harcamalara dikkat edilmediğini, güzel görünen ancak ihtiyaca uygun olmayan harcamalar yapıldığını, sürekli ofisler açıldığını ancak vatandaşın ziyaret etmediğini eleştirerek anlatmışlardır. Aslında reform mantığı ile ters bir süreç izlemiştir; daha etkin, etkili, ekonomik ve vatandaş odaklı bir söylem amaçlarına varamamış gözükmektedir. Bir siyasetçinin deyişiyle, “kamu yönetimini özel firma gibi yönetiyoruz sloganı var; ancak şimdiye kadar çoğu belediyenin bu mantık ile kapatılarak cezalandırılması gerekirdi.” Özellikle başkanların “prestij harcamaları” (Ör: Alışveriş merkezleri) yaparak kamu yararını düşünmedikleri belirtilmiştir. Siyasetçilerin çok azı (%10), öz eleştiri yaparak hem mecliste hem de idarede profesyonellerin olması gerektiğini, bunun için meclis üyelerinin özlük haklarının iyileştirilmesini ve nitelikli siyasetçiler için cazip hale getirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Bunun dışında yöneticilerin çoğu (%55), “Federal ve Eyalet Yönetimlerinin belediyeleri inovasyon, eğitim, kültürel altyapı yatırımlarında desteklemesi gerektiğini” vurgulamışlardır. Yöneticilerden de çok azı (%20), öz eleştiri yaparak yönetimin hantallık problemi olduğunu ve kendi kendisi için çalışan bir yapı durumuna geldiğini (Oligarşinin Tunç Kanunu, Robert Michels) söylemiştir.

3.7.2.2.7.Katılım – Etkinlik Dengesi

“Katılım - Etkinlik Dengesi” konusunda da siyasetçilerin ve yöneticilerin düşünceleri genel hatlarıyla uyuşmaktadır: Siyasetçilerin yarısı (%52), “katılımın etkinliğin bir parçası olduğunu, bu nedenle onu ayırmanın mümkün olmadığını” düşünmektedirler. Yöneticilerin tamamına yakını (%90), “katılımın etkinlik için bir engel olmadığını” düşünmektedirler. Siyasetçilerin bir bölümü (%24) ise, “mevcut sistemin katılım amacıyla çalışmadığını, etkinlik amacı ve söylemiyle küçük partilerin ve diğer çıkar gruplarının dışlandığını” belirterek süreci eleştirmiştir. Siyasetçilere göre, harcamalar vatandaşlar için yapılmaktadır ve bu nedenle onların istediği şekilde yapılmalıdır. Bunun için katılım ve şeffaflık en temel ilkelerdir; örneğin “Köln Merkez Camii Projesi” tüm aktörlerin katılımı ile tamamlandığı için etkin ve tüm kesimler tarafından kabul edilerek tamamlanmak üzeredir. Mevcut yapıyı eleştiren siyasetçilere göre, “iki partili sistem parçalanmıştır, buna göre yönetim sistemi ve araçları da dönüştürülmelidir. Temsili demokrasi katılımcı demokrasiye evrilmek zorundadır. Bir grup siyasetçi (%25),

özellikle neo-liberalizm reform dalgasının “etkinlik” söylemi ile katılımı dışladığını, sonuçta toplumun siyasete uzaklaştığı” vurgulamıştır. Sadece siyasetçilerin bir bölümü (%20), katılım araçlarının artırılmasının beraberinde maliyet getirdiğini; ancak şeffaflık için gerekli olduğunu düşünmektedir.

Yöneticiler içerisinde katılım araçlarının benimsendiği açıktır; ancak eleştirilen noktalar da vardır. Yöneticilerin bir bölümüne (%27) göre, “katılım konusu temeldir, ancak şişirilmiştir. Vatandaşların zaten engelleyecekleri süreçler vardır, katılım araçları sadece engellemek için değil desteklemek için de kullanılabilir.”

3.7.2.2.8.Yolsuzluklar

“Yolsuzluklar” konusunda siyasetçilerin bir bölümü (%38) ile yöneticilerin büyük çoğunluğu (%91) büyük ölçüde aynı düşünmektedir: “Her zaman risk vardır, kişiye bağlıdır”. Her iki katılımcı grubu da yolsuzluk olmamasının yeterli olmadığını, şeffaflığın sürekli desteklenmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Bunun için hali hazırda “Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, Belediye Başkanı’nın gelir raporu, Meclis üyelerinin mali durum deklarasyonu, yargı kontrolü, toplumsal denetim, medya denetimi ve yolsuzluk karşıtı gelenek” vb. önemli yolsuzluk önleme araçlarının olduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte siyasetçilerin bir bölümü (%24) ve yöneticilerden bazıları (18) yolsuzluk vakalarının olduğunu belirterek örnekler vermişlerdir: “Özellikle enerji sektörü, alt yapı ihaleleri, hizmet alımları, imar düzenlemeleri, iskan ve oturma izinleri, atamalar vb. alanlar” yolsuzluk vakalarının en çok yaşandığı alanlar olarak gözükmektedir. Şu kaydın düşülmesinde fayda vardır, “belediye başkanı ve meclis üyeleri 50 Euro’nun üzerindeki değere sahip hediyeleri savcılığa bildirmek yükümlülüğü altındadırlar. Yargı, bölge müfettişliği, medya vb. araçlar etkin bir denetimi Almanya’da gerçekleştirmektedir”. Siyasetçiler için etik kodlar düzenlenmiştir ve bunların takibi online olarak İnternet üzerinden vatandaşlara açıktır.

3.7.2.2.9.“İdeal Yerel Yönetim Modeli” Tanımı Geliştirme

Son olarak, “ideal yerel yönetim modeli” konusunda yöneticilerin ve siyasetçilerin cevaplarına göre amaçları örtüşen iki farklı tanım çıkabilir:

Birincisi, siyasetçilerin tanımı ile “ekonomik açıdan yeterli, çoğulcu, katılımcı, şeffaf, etkin, vatandaşlara yakın, kamu çıkarı için hizmet eden, gönüllülüğü arttırmış, özerk, harcamalarını özgürce yapabilen ve sorumlu kişilerden oluşan bir yapıdır”.

İkincisi ise yöneticilerin tanımı ile “güçlü, öz gelirleri artmış, borçsuz, geleceğe yatırım yapan, profesyonelliğe ve liyakata dayalı, birlikte çalışabilen, hizmet odaklı, yetki paylaşabilen ve etkinlik ile katılım arasında devletin sanat gücü sayesinde denge kurabilen bir yapıdır”.

4. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER REFORMU VE BELEDİYE YÖNETİMİ

Yerel yönetim, genel bir tanımlama ile, bir ülkenin coğrafi sınırları içerisindeki belirli bir alanda, merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütlenmesi dışında tüzel kişiliğe sahip, doğrudan ilgili yöredeki hemşerilerce oluşturulup yönetilen yönetim düzeylerine denir (Güler, 2010: 279). Yerel yönetimler, yurttaşlara en yakın yönetim düzeyleri olarak, önemli ölçüde kamu hizmetlerinin görülmesini üstlenir ve yurttaşların yerel ortak ihtiyaçlarına cevap verirler. Yerel yönetimler, sadece hizmet gören kamu otoriteleri değil, hizmet verdikleri yörede yerel topluluğun yönetime katılmasına imkan sağlayan siyasal kurumlardır. Yerel yönetimlerin siyasal-yönetimsel öneminden dolayı, anayasa ve yasalarda yerel yönetimlere önemli güvenceler sağlanmış, idari ve mali özerklikleri tanınmış ve yönetim organlarının doğrudan halkın seçimi ile göreve gelmesi düzenlenmiştir. Çağdaş gelişmiş demokrasilerde yerel yönetimler sivil toplum ile içiçe geçmiş ve ülke demokrasisi için besleyici kurumlar haline dönüşmüştür (Tortop, 2011: 394).

Yerel yönetimlerde, yerel topluluk kendi kendini yönetme deneyimini yerel hizmetler bağlamında kazanmaktadır. Yerel meclislerin ve diğer organların yerel halkın seçimiyle oluşması önemli bir demokratik kazanım olmuştur. Ancak, günümüz yorumlamasında temsili demokrasinin araçları yeterli görülmemektedir. Yurttaşlar yerel seçimlere katılmamakta, yurttaşların çoğunluğu yerel meclisler hakkında yetersiz bilgiye sahip durumda ve ayrıca yerel yönetimlere ilgi göstermemektedir. Ulusal siyaset ve siyasal partiler yerel ihtiyaçların göz ardı edilmesine neden olabilmektedir. Ayrıca, yerel meclislerde tüm toplumsal gruplar yeterli düzeyde temsil edilememektedir (Güler, 2006: 53-54). Doğrudan demokrasi, katılımcı demokrasi ya da çoğulcu yönetim gibi güncel kavramlar yurttaşların yönetime çeşitli mekanizmalar ile doğrudan katılımını arzu etmektedir (Keleş, 2006: 61-62). Birçok gelişmiş batı demokrasisinde yurttaş inisiyatifleri, yerel referandumlar, belediye yönetim organlarının doğrudan seçimi veya görevden düşürülebilmesi, karar alma süreçlerine ve uygulamaya yerel topluluğun doğrudan katılımı, gönüllülük ilkesi ile yerel hizmetlere katılım vb. birçok yeni gelişme tartışılmaktadır. Özellikle siyasi partilerin güçlü oldukları, sıkı parti disiplinin işlediği yerel yönetim geleneklerinde yerel topluluğun çıkarlarının ve yerel demokrasinin korunması için katılımcı demokrasi gündemine verilen önem artmaktadır. Halkın karar alma sürecine sürekli ve eylemli katılımı hedeflenmektedir (Keleş, 2006: 68-70).

Siyasal-yönetisel bir kurum olarak kamu hizmetlerinin görülmesinde ve demokrasinin gelişmesinde-derinleşmesinde önem kazanan yerel yönetimlerin iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi için tartışmalar hep güncel kalmıştır. Bu tartışmalar içerisinde hassasiyet gösterilmesi gereken konu, yerel yönetimlerin egemenlik paylaşımındaki konumudur. Yerel yönetimler, bu bölüşmeden pay alan ve egemenlik kullanan birimler değildirler. Üniter devlet veya federal devlet sistemi içerisinde çağdaş yerel yönetimlerin bu çerçevede yorumlandığı söylenebilir. Yerel yönetimler, üniter devletlerde ulusal meclislerde, federal devletde de eyalet meclislerinde veya federal mecliste belirleyici unsurlar değildir. Ancak tabiki, siyasal gücün belirli ölçülerde yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında paylaşılması söz konusudur (Keleş, 2006: 60-61). Bu çerçevede, yerel yönetimlerin öne çıktığı günümüzde, siyasal ve yönetsel açıdan, dikey ve yatay eksenlerde güçlendirilmesi tartışılırken, yerel yönetimlerin yorumlanmasına özen gösterilmelidir. Tez içerisinde, bir federal devlet ve bir üniter devlet yerel yönetim sisteminin karşılaştırılmasında bu hassasiyet göz önünde tutulmuştur.

Yerel yönetimler, gelişmiş demokrasilerde ve Türkiye’de önemli düzeylerde kamu hizmeti gören, kamu personeli istihdam eden ve kamu kaynaklarını yöneten durumdadırlar. Bu durum yerel yönetimlerin demokratik meşruiyeti yanında, yerel yönetim kaynaklarının ekonomik, etkin ve etkili kullanımı tartışmasını da beraberinde getirmektedir. Hatta yerel yönetimlerin kaynakları israf ettiği, verimli kullanmadığı ve yolsuzluklara açık bıraktığı yönündeki eleştiriler de öne sürülmektedir. Yerel yönetimleri daha fazla denetim altına almaya meşruiyet sağlayan bu tür sorunlar (Keleş, 2006: 63), yerel yönetimlerin daha etkin ve etkili çalışmasını ve yönetimini rasyonel yönetime uygun bir şekilde dönüştürmesini gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin içine girdiği yönetsel reformun bir ayağını “etkinlik” amaçlı uygulamalar, diğer ayağını ise “katılım” amaçlı uygulamalar kapsamaktadır.

Bu minvalde Tezin dördüncü bölümünde, Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu sonrasında ortaya çıkan durum belediyeler özelinde değerlendirilmiştir. Literatür incelemesi ve kanunlarla getirilen yeni yönetim uygulamaları Türkiye genelinde il belediyeleri üzerinde gerçekleştirilen alan araştırması sonuçları ile değerlendirilmiştir. Bu bölümün son alt bölümü alan araştırmasına ayrılmıştır. Öncesinde ise, küreselleşme sürecinde “etkinlik” ve “katılım” eksenleri üzerinde, YKİ ve İY paradigmalarının etkisi altında Türkiye’de genel olarak yerel yönetimler, özel olarak da belediyeler konusunda gerçekleştirilen reformun yansımaları sunulmaya çalışılmıştır. Türkiye’de yeni bir belediye kanunu ve ilgili düzenlemeler uygulamadadır. Bu kanun, katılımcı demokrasi, işletmecilik reformları ve özelleştirme politikalarına ilişkin önemli yenilikler içermektedir. Fakat, kanunun belediye yönetiminde organlararası ilişkilere ilişkin düzenlemeleri sınırlı kalmıştır. Ağırlıklı olarak 1963 yılında

benimsenen “güçlü başkan modeli” devam ettirilmiştir. Hatta belediye başkanının konumunun daha da güçlendirildiği söylenebilir. Bu konu ayrıntılı bir incelemeyi gerektirmiştir. Zira, işletmecilik reformlarına dayanan, yönetim ortamını gözeten, katılımcı yönetime vurgu yapan ve yerel demokrasinin güçlendirilmesini amaçlayan reform söylemi uygulamada önemli bir alanı ihmal etmiştir. Bu nedenlerle burada ağırlıklı olarak mevcut durum analiz edilmiş, olumlu gelişmelere değinilmiş ve eksikliklere dikkat çekilmiştir.

4.1.TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER REFORMU

Türk kamu yönetimi sisteminde ilk yerel yönetim girişimleri 19. yüzyılın ikinci yarısında başlamıştır. Batılı tarzda ilk belediye 1858 yılında İstanbul’da Altıncı Daire-i Belediye olarak Galata-Beyoğlu semtinde kurulmuştur. Yerel yönetim birimleri model olarak Batı’dan alınmışlardır; ancak yerel birimlerin oluşması sadece dış dinamiklere bağlı değildir. Temelde iç dinamiklerin zorlamasıyla oluşmuş olan yerel yönetim birimleri bir “yerel demokrasi” kaygısıyla değil, daha sağlıklı, düzenli ve yaşanabilir kentler yaratmak ve kent hizmetlerinin daha etkili sunulması amacıyla oluşturulmuştur. Bir anlamda merkezi hükümetin taşradaki uzantısı olarak kurulan bu birimler (Göymen, 2004; Kösecik ve Sağbaş, 2005:115), Cumhuriyet döneminde de aynı yönetim düşüncesiyle ve geleneğiyle sürdürülmüştür. Zamanla yerel yönetim birimlerinin (il özel idaresi, belediye, köy) yerel hizmetlerin sunumunda yeterli olmamaları bu birimlerin yetkilerinin, görev alanlarının, sorumluluklarının, örgüt yapılarının, karar organlarının oluşumunun ve personel sisteminin sorgulanmasına yol açmıştır. İşte bu gelişmeler özellikle 1960 sonrasında yerel yönetimlerde reform çalışmalarını gündeme getirmiştir. Tezin bu alt bölümünde yerel yönetimlerde yeniden düzenleme çalışmaları genel olarak gözden geçirilmiş ve özellikle Kasım 2002’de iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti (AKP)’nin yerel yönetimlerde reform girişimleri belediye yönetimi özelinde derinlemesine incelenmiştir.

4.1.1.Yerel Yönetimlere İlişkin Türk Anayasa Geleneği ve İlkeler

Türk Anayasa geleneği içerisinde, 1876 tarihli Kanun-i Esasi’deki yerinden yönetimi düzenleyen ilkelerin az çok farklarla bugüne değin yürürlükte kaldığı söylenebilir. 1921 Anayasası, istisna olarak, illerin ve bucakların geniş bir özerklikten yararlanmasını öngörmüş ve merkezi yönetimi sınırlandırmıştır (Keleş, 2006: 137).

Kanuni Esasi'nin 112. maddesi, ilk kez belediye idaresini bir yönetim kuruluşu olarak anayasal güvence altına almıştır. Kanuni Esasi, İstanbul'da ve taşrada kurulacak belediyelerin, karar organlarının seçimle oluşmasını, bu seçilmiş meclisler tarafından yönetilmelerini, kuruluş gerekliliklerinin, görevlerinin ve meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla düzenlenmesi gerektiğini düzenlemiştir (Keleş, 2006: 137). Bu dönemde çıkarılan belediye kanunlarına göre, belediye başkanı İstanbul için doğrudan merkezi yönetim tarafından atanmış; taşradaki belediye başkanları ise seçilmiş belediye meclisi üyeleri arasından merkezi yönetim tarafından atanmıştır. Belediye meclisleri ise, İstanbul belediye meclisi üyeleri Padişah tarafından atanırken; taşradaki belediye meclisi üyeleri kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek göreve gelmişlerdir (Karaarslan, 2008: 101-102).

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, adem-i merkeziyetçi bir anlayışla yerel yönetimleri kendi görev alanlarında genel yetkili olarak düzenlemiştir. Vilayet yönetimi üç organlı bir yapıya göre düzenlenmiştir. Vilayet Meclisi, karar organıdır; iki yıllığına halk tarafından seçilerek oluşacaktır. Vilayet Yönetim Kurulu ve Başkanı, yürütme organlarıdır. Vilayet Başkanı, vilayet meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Yürütme yetkisi, sürekli organ olan yürütme kuruluna bırakılmış, icra amiri ile vilayet başkanıdır (Çoker, 2003: 188; Keleş, 2006: 101; Karaarslan, 2008: 105-106).

1921 Anayasası'na göre, kazalara özerklik tanınmamıştır; ancak nahiyelere (bucak) kısmi özerklik tanınmıştır. Bucak organları, bucak meclisi, bucak yönetim kurulu ve bucak müdüründen oluşmaktadır. Bucak meclisi, karar organıdır ve bucak halkı tarafından seçilecektir. Bucak yönetim kurulu ve bucak müdürü yürütme organıdır; bucak müdürü, bucak meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilecektir (Keleş, 2006: 101-102, 138).

1924 Anayasası, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine ayrıntılı olarak değinmemiş, sadece yerel yönetimlerin “yerinden yönetim ilkesi”ne göre yönetileceğini ve tüzel kişiliklerinin olduğunu belirtmiştir (Karaarslan, 2008: 107). 1924 Anayasası, vilayet, kaza, kasaba ve köylerin tüzelkişiliğini kabul etmiş, başka bir ayrıntıya girmemiştir (Çoker, 2003: 188).

1924 Anayasası döneminde “Ankara Şehremaneti Kanunu” özel olarak düzenlenmiş; bu kanuna göre, Şehremin, yürütme organı olarak merkezi hükümet tarafından atanmaktadır. “Cemiyeti Umumiyei Belediye”, 24 üyeden oluşan, seçimle işbaşına gelen karar organıdır (Tekeli, 2009: 42-43). 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile, Ankara ve İstanbul belediyeleri de diğer belediyelerle aynı kanuna tabi kılınmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanununa göre, belediye organları “belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisi” olarak düzenlenmiştir.

Belediye başkanı, belediye meclisi tarafından seçilmekte; fakat merkezi yönetim tarafından onaylanmak suretiyle atanması kesinleşmekteydi. Bu düzenlemeye rağmen, İstanbul ve Ankara belediyelerine ilişkin bazı ayrıcalık ve farklılıklar devam ettirilmiştir. Örneğin, İstanbul’da il ve belediyenin bir olması ve valinin aynı zamanda belediye başkanı olması durumunun devam ettirilmesi; Ankara Belediye Başkanı’nın İçişleri Bakanı tarafından seçilmesini öngören eski yapının korunması önemli farklılıklar olarak devam etmiştir (Tekeli, 2009: 55-62).

Yerel yönetimlere ilişkin en kapsamlı hükümler 1961 Anayasası ile getirilmiştir. Bu Anayasanın 112. maddesi, yönetimin kuruluş ve görevlerini merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırmış; 116. maddesi ise yerel yönetimleri, il, belde ve köy halkının yerel ve ortak gereksinmelerini karşılayan kamu tüzelkişileri olarak tanımlamıştır. Yerel yönetimlere, “görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması” hükmü de bu Anayasanın getirdiği en önemli yeniliklerden bir tanesidir (Çoker, 2003: 188-189; Keleş, 2006: 139). 1961 Anayasası’nın 116. maddesi, yerel yönetimlerin “genel karar organlarının” halk tarafından seçileceğini; organların organlık sıfatlarını kazanma veya kaybetmelerinin yargı yoluyla olacağını hükme bağlanmıştır (Tekeli, 2009: 176-177). 1961 Anayasası, yerel yönetimler ile ilgili olarak genel olarak yorumlandığında; yerel yönetimler, özerk, tüzel kişiliğe sahip ve genel karar organları halk tarafından seçilen yönetim birimleridir (Keleş, 2006: 139).

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1961 Anayasası ile uyumlaştırılması amacıyla, 1963 tarih ve 307 sayılı kanunla önemli değişikliklere uğramıştır. Bu değişiklikler özellikle belediye organlarının seçim usulü ve organlararası ilişkiler ile ilgilidir. Bu Kanunla belediye başkanının “tek dereceli seçimle, çoğunluk usulüne göre ve halk tarafından” seçilerek göreve geleceği düzenlenmiştir. Ayrıca, seçilen belediye başkanlarının göreve atanması için gerekli olan vali ya da Cumhurbaşkanı onayı bu kanun ile kaldırılmıştır. Belediye meclislerinin seçiminde ise “nispi temsil” usulü kabul edilmiştir. Belediye başkanının gücünü dengelemek amacıyla belediye meclisine “gensoru önergesi” ve “yetersizlik kararı” verebilme yetkisi tanınmıştır (Tekeli, 2009: 186-187).

1982 Anayasası, genel düşünce sistematığına göre yerel yönetimleri sınırlayıcı ve kısıtlayıcı bir anlayışla düzenlenmiştir. Anayasa, bir yandan yerinden yönetime imkan tanısa da, diğer yandan ağır vesayet düzenlemeleri ile yerinden yönetimi sınırlandırmaktadır (Çoker, 2003: 189). 1982 Anayasası, Türk anayasacılık geleneği içerisinde yerel yönetimleri en ayrıntılı şekilde düzenleyen anayasadır (Eryılmaz, 2011: 154-155). 1982 Anayasası’nın 127. maddesi genel olarak değerlendirildiğinde, “il, belediye ve köy düzeyinde yerel yönetim birimi kurulabilir; yerel yönetimlerin “karar organları” “kanunda gösterilen seçmenler” tarafından seçilerek

oluşturulur; yerel yönetimlerin görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir; yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur; görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici olarak görevden alabilir; yerel yönetimlerin seçimleri beş (5) yılda bir yapılır; merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir; yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilirler; yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanır; büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir; yerel yönetimlerin mali işlemleri Sayıştay tarafından denetlenir”.

1982 Anayasası’nın yerel yönetimlere ilişkin ayrıntılı düzenlemesi çeşitli açılardan eleştirilmektedir. Birinci olarak, sadece yerel yönetimlerin karar organlarının (il genel meclisi, belediye meclisi, köy ihtiyar meclisi) seçimle göreve gelmesini düzenlemiştir. Böylece, yerel yönetimlerin yürütme organlarının (vali, belediye başkanı, muhtar) atama ile göreve gelmesi önünde anayasal bir engel yoktur (Eryılmaz, 2011: 155). İkinci olarak, yerel yönetim organlarının seçiminde “halk” yerine “kanunda gösterilen seçmenler” ifadesinin kullanılması, bu seçimlerde farklı bir seçmen tanımlaması yapılabileceği kaygısı ile eleştirilmiştir (Çoker, 2003: 189; Keleş, 2006: 141). “Doğrudan halk tarafından seçilir” ifadesinin daha uygun olacağı önerilmektedir (Karaarslan, 2008: 125). Üçüncü olarak, yerel yönetimlerin “karar organı” ifadesinin açık olmadığı, özellikle encümenin işlevi ve bu nedenle seçim yöntemi konusunda çelişkili bir durum oluşturduğu yönünde eleştiriler vardır. Zira, Anayasa Mahkemesi’nin encümeni karar organı olarak yorumlaması ve tüm üyelerinin seçilerek göreve gelmesi yönündeki kararı ile, mevcut kanunlar ile anayasa arasında bir uzlaşmazlık doğmuştur. Bunun yerine “genel karar organı” ifadesinin daha açıklayıcı olacağı düşünülmektedir (Çoker, 2003: 190; Keleş, 2006: 140). Dördüncü olarak, Anayasa’da “belediye halkı” deyiminin kullanılmasının hatalı olduğu, bunun yerine “belde halkı” veya “kent halkı” deyiminin daha doğru olacağı belirtilmiştir (Çoker, 2003: 191). Beşinci olarak, Anayasa’nın yerel yönetimlerin organlarını ve bu organların üyelerini geçici olarak görevden alma yetkisini İçişleri Bakanı’na vermesi, temel ilke olan yargı denetimi ile çelişkili görülmektedir. Zira, bu yetkinin siyasi ve keyfi nedenlerle, öznel ve partizanca kullanılması mümkündür (Keleş, 2006: 142-143). Altıncı olarak, “büyükşehir belediyeleri”nin kanunla düzenlenen temel yönlerinin anayasadaki genel yerel yönetim ilkeleri ile uyuşmadığı yönünde eleştiriler vardır. Büyükşehir belediye meclisinin dolaylı seçimle oluşması, büyükşehir belediyesi-ilçe belediyeleri ilişkileri, büyükşehir belediyesine doğrudan anayasada atıf yapılmaması gibi konular tartışılmaktadır (Keleş, 2006: 141-142).

4.1.2.İkibinli Yıllar Öncesinde Yerel Yönetimlerin Görüntüsü

Cumhuriyet döneminin belediye yönetimine ilişkin ilk ve kapsamlı düzenlemesi 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. 1876 tarihli Yasadaki düzenleme 1580 sayılı Belediye Yasası'na da büyük oranda yansımıştır. Burada merkeziyetçi kamu yönetimi geleniğinin izlerini görürüz. İşlevsel açıdan tek yerel yönetim birimi olarak görülen belediyeler, mali açıdan güçsüz, insan kaynakları yetersiz, sayı olarak çok az (421) ve çok küçük belediye biçiminde idiler (Keleş, 2000: 204). 1580 sayılı Kanun, belediyeleri merkezi hükümetin “doğal bir uzantısı” olarak görmüştür (Göymen, 2004). Bu kanuna göre belediyeler merkezi politika ve yönlendirmelere bağlı, merkezi idarenin bir “şubesi” gibi hizmet gören birimlerdir (Kösecik ve Sağbaş, 2005: 115). 1580 sayılı Kanun yerel yönetimleri idari ve mali açıdan tamamen merkezin denetimi ve gözetimi altına sokmuştur. Belediyelerde, en küçüğünden en büyüğüne hiçbir ayırım gözetilmeksizin tek tip bir örgütlenmeye gidilmiştir. Zaten, tek parti rejimi çerçevesinde parti örgütü ile devlet teşkilatının içiçe geçtiği bu dönemde, belediye başkanlığı, parti il başkanlığı ve halkevleri başkanlığı aynı kişide toplanmıştı. Bazı durumlarda ise, merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan “mülki idare amiri” (kaymakam ya da vali) bütün bu makamlarda yönetici konumundaydı (Tekeli, 2009: 52-53).

Bu sistem hiçbir yumuşama göstermeden II. Dünya Savaşı'na kadar sürmüştür. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde belediyeleri merkezi yönetimin taşra örgütü olarak görme eğilimi devam etmiştir. Bu dönemin asıl özelliği, yerel yönetimlerde reform tartışmalarının iç dinamiklerinin oluşmasının başlangıcı olmasıdır. 1960 askeri müdahalesine kadar bu “merkeziyetçi bürokratik model” süre gelmiştir. 1961 Anayasası'nın getirmiş olduğu özgürlükçü anlayış yerel yönetimleri bu anlayış içinde yeniden düzenlemiştir. Yönetim yapısının tek düzeliği 1961 Anayasası tarafından korunmuştur. Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı ve seçilmiş organlarının “organlık” sıfatını kazanmalarına ve kaybetmelerine ilişkin denetimin ancak yargı yolu ile yapılacağı ilkeleri, yerel yönetimlerin gelişmeleri açısından olumlu gelişmelerdir. 1961 Anayasası'nın “sosyal devlet ilkesi”ne yer vermesi, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan sosyal hizmet ve yardımlar alanında belediyelerin başarılı örnekler geliştirmesini tetiklemiştir. Özellikle 1970'li yıllarda CHP'li belediyelerin “arsa ve konut üretimi, tanzim satış mağaları kurması, ucuz ekmek satışı yapması, toplu taşıma olanaklarını geliştirmesi vb.” uygulamaları ile “toplumcu belediyecilik” başarılı örnekler göstermiştir (Sallan Gül, 2009: 90-91).

1973-1977 yılları arasında belediyelerde yönetime gelen CHP’li belediye başkanları, merkezi iktidar ile aynı siyasi partiden olmadıkları için kaldıkları güçsüz durumdan yeni bir belediyeçilik anlayışının doğmasına katkı sunmuşlardır. “Demokratik, katılımcı, üretici, birlikçi, kaynak yaratıcı, toplumsal tüketimi geliştirici” vb. belediyeçilik ilkeleri Sosyal Demokrat Belediyeçilik Programı’nın geliştirilmesine imkan sağlamıştır. Bir anlamda uygulamadan önemli bir belediyeçilik örneği çıkmıştır (Adıgüzel, 2009: 107-108). Toplumcu belediyeçilik siyasal, yönetsel, ekonomik, sosyal ve kültürel hizmetleri ile dikkat toplamış ve diğer siyasi partilerin belediyeçiliğe önem vermesine etkide bulunmuştur (Güler, 2009b: 155-156).

Ancak merkezin yerel yönetimlere biçtiği rol değişmemiş; yerel yönetimler yine merkezi yönetimin temsilcisi, şubesi olarak görülmüştür (Kösecik ve Sağbaş, 2005: 115). Aynı durum il özel idareleri için de geçerli olmuştur. Aslında il özel idareleri geniş hizmet alanına sahiptirler; ancak mali ve idari yetersizlik ile bürokratik merkeziyetçilik bir çok yerel nitelikteki hizmetin merkezin taşra birimleri eliyle sunulmasına yol açmıştır.

1980 askeri müdahalesi tüm bu mali ve idari özerkliklerin önüne geçmiştir. 1983 seçimlerine kadar geçen sürede, askeri idare, merkezi yönetimi güçlendirici tedbirlere başvurmuştur. Bütün belediye başkanlarının görevlerine son verilmiş; bütün belediye meclisleri feshedilmiştir. 1984 yılında yapılan yerel seçimlere kadar belediyeler valiler tarafından yönetilmiştir (Adıgüzel, 2009: 108). Dönemin yerel yönetimlerin düzenlemesi açısından getirdiği en önemli düzenlemeler 1982 Anayasası ile olmuştur. 1982 Anayasası’nın yerel yönetimler ile ilgili temel ilkeleri koyan 127. maddesine göre yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin “yerinden yönetim ilkesi”ne göre kanunla düzenleneceği, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacağı ilkeleri yerel yönetimlerin lehine düzenlemelerdir. Yine 127. maddede merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde “idari vesayet yetkisi”nin olduğu açıkça yazılmıştır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak idari vesayeti ağırlaştırmıştır. Belediyeçilik geleneği açısından yeni dönem, “demokratik katılım yollarının kapalı olması, belediye organlarının yargı kararı olmadan görevden uzaklaştırılmasının mümkün olması, güçlü başkan modeli ile meclislerin etkisizleştirilmesi vb.” konularda eleştirilmektedir (Güler, 2006: 194).

1983 seçimlerinde iktidara gelen Özal’ın liderliğindeki ANAP iktidarı geniş bir liberalizasyon politikasını ekonomik ve siyasal alanda yürürlüğe koydu. Bu liberalizasyon uygulamaları “yeni sağ” politikalarının yansımasıdır. Bu politikaları uygulamada temel araç “özelleştirme” olmuştur. Özelleştirme politikaları beraberinde “yerelleşmeyi” de getirmiştir. Merkezi devleti küçültürerek daha verimli ve az maliyetli bir yapıya kavuşturmanın yanı sıra, yerel yönetimleri mali ve idari açıdan daha özerk yapılara dönüştürerek siyasal demokrasiyi güçlendirmek ve kent

hizmetlerini daha etkili sunmak amaç edinilmiştir (Kösecik ve Sağbaş, 2005: 119). Sallan Gül'e (2009: 90-91) göre ise, yerel özerklik ve demokrasi söylemi ile yürütülen yerelleşme sürecinin temel amacı kamu hizmetlerinin doğrudan piyasa aktörlerine devredilmesidir. Zira, belediyeler hizmet üretiminden büyük ölçüde çekilmiş, hizmet alanları piyasa rekabetine açılmış ve belediye örgütleri işletmecilik reformlarına tabi tutulmuştur.

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı yasa ile, 1982 Anayasası'nda yasal zemini oluşturulmuş olunan, birden çok ilçeyi içine alan büyük kentlerde (İstanbul, Ankara, İzmir) "büyükşehir belediyeleri" kurulmuştur. Yine yeni düzenlemeler olarak genel bütçe vergi gelirleri toplamından belediyelere ayrılan paylar artırılmış; kent imar planlarını yapma ve onaylama yetkisi belediyelere devredilmiş; çevre koruma hizmetleri, gecekondu alanlarının düzenlenmesi gibi konularda belediyelere önemli yetkiler verilmiştir. "ANAP Belediyeciliği" olarak adlandırılan bu dönemde, liberal piyasa ekonomisi yorumuyla "taşeronlaştırma" ve "ihale yoluyla hizmet alımı" süreçleri kullanılarak, belediyelerin doğrudan hizmet üreticisi olmaktan çıkmaya başladığı görülür (Adıgüzel, 2009: 108-109).

ANAP belediyeciliğinin başarısızlığı sonucunda 1989 yerel seçimlerinde SHP'li belediye başkanları belediye yönetimlerinde gelmiştir. Ancak, sosyal demokrat belediye başkanları yeni sağ ideolojinin getirdiği politikalarından ayrılmamış ve 1970'lerin sonundaki toplumcu belediyecilik uygulamalarını ve katılımcı demokrasi örneklerini tekrar gösterememişlerdir. Bu durum ilk yerel seçimlerde SHP'li belediyelerin güç kaybetmesine ve RP'li belediyelerin öne çıkmasına yol açmıştır (Adıgüzel, 2009: 109-110; Güler, 2009a: 264). RP'li belediyeler ANAP döneminin yeni liberal belediyecilik anlayışının taşıyıcısı olmuşlardır. 1990'lı yılların ortasından günümüze kadar çoğunluka muhafazakar partiler belediyelerde yönetimde olmuşlardır. Dolayısıyla şirketleşmeye, hizmet alımına, taşeronlaşmaya ve ihaleler ile yönetime dayalı belediyecilik uygulamadır. Belediyeler ile ilgili 1990'lı yıllar boyunca reform çalışmaları içerisinde sürekli bir tartışma olmuştur. Ancak AKP iktidarının son olarak çıkardığı 5393 sayılı Kanuna kadar önemli bir yasal düzenleme olmamıştır. Yeni belediye kanunu 1980 sonrası belediyecilik birikiminin yasal-kurumsal düzenlemesi olmuştur (Adıgüzel, 2009: 110-114).

Konuya il özel idareleri açısından bakıldığında, yerel yönetimler reformunun en önemli etkiyi bu yönetim birimlerinde doğurduğu söylenebilir. İl özel idareleri uzun süre 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı'na göre yönetilmiştir. tarihli yasanın yerini almak üzere 1987 yılında girişimlerde bulunulmuştur. 1987'de çıkarılan 3360 sayılı Yasa ile değişik yeni hükümler getirilmiştir. Ancak 3360 sayılı yasa eski yasanın temel hükümlerini değiştirmemiştir.

Belediye için anlatınlar il özel idareleri içinde geçerlidir. Ancak zamanla belediyeler için söz konusu olan gelişmeler il özel idareleri için aynı çizgide olmamıştır. İl özel idareleri, yapısı, organlarının oluşumu ve işlevleri açısından yerel yönetim birimi olmaktan uzaklaşmıştır. Son yasal düzenlemeler aslında en büyük değişimi il özel idareleri açısından getirmektedir.

Yönetim sistemizde il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç yerel yönetim birimi oluşa gelmiştir. 1982 Anayasası'na göre bu sistem korunmuştur. Köy yönetimi, Cumhuriyet döneminde ilk olarak 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. Bugün uygulamada aynı kanun yürürlüktedir. Köy yönetimleri zaman içerisinde işlevsizleşmiştir. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı köylere hizmet götürme birlikleri ile köylerin ihtiyaçlarını karşılama yoluna gitmiştir. 2000'li yıllarda il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi vb. yerel yönetimler yasaları yenilenirken, sadece köy kanunu yenilenmemiştir. Bu ihtiyaç siyasal, yönetsel ve akademik çevre tarafından görülmüş ve TBMM gündeminde yeni köy kanunu tasarısı görüşülmeyi beklemektedir. Bu nedenle yerel yönetimler reformu ile ilgili kısa incelemede köy yönetimine yer verilmemiştir.

4.1.3.İkibinli Yıllarda Gerçekleştirilen Yerel Yönetimler Reformu

2000'li yıllara kadar ve bu yıllar içerisinde birçok akademik çalışmada, sivil toplum kuruluşu raporunda ve kamu bürokrasisi yayınında Türkiye'de yönetsel reformun yapılması gerektiği birçok farklı gerekçeyle sunulmuştur (T.C. Başbakanlık, 2003a; Ergun, 1991; Tutum, 1994; TÜSİAD, 1983; Yalçındağ, 1998). Bu süreçte yönetsel reform konusunda birçok girişimde bulunulmuş, ancak istenilen sonuçlara ulaşamamıştır (Aykaç ve diğerleri, 2003; Polatoğlu, 2001). 2000'li yıllarda reform tartışmalarının yoğunlaştığı ve somut kanunların ortaya çıktığı süreç önemli bir geçmiş tartışmasına dayanmaktadır. Devletin geleneksel yapılanmasının dönüştürülmeye çalışıldığı bu yıllarda gerçekleştirmeye çalışılan bu reformlar anayasal yönetsel ilkelere önemli dönüşümleri içerisinde barındırmıştır. Bir yanında “adem-i merkeziyetçi” yaklaşım, diğer yanında “şirketçi, ihaleci ve özelleştirmeci” yaklaşım 1990'lı yılların sonunda somutlaşan kanun tasarılarında da görülmüştür (Güler, 1998: 7-8, 15-17). Yönetimde etkinlik ve yönetime katılım ilkeleri çerçevesinde yerel yönetimler reformu üzerine birçok çalışma yapılmış ve birçok öneri getirilmiştir (Polatoğlu, 2000: 19-22).

3 Kasım 2002 sonrası iktidara gelen AKP Hükümetleri, yıllardır süre gelen kamu yönetimi sorunlarına, seçim bildirgeleri, hükümet programları ve parti ileri gelenlerinin demeçlerinden anlaşılacağı üzere, Yeni Sağ düşünceye dayalı olarak (bakınız: Aksoy, 1998: 10-13),

özelleştirme politikaları ve “Yeni Kamu İşletmeciliği” (YKİ) paradigması çerçevesinde çözümler getirmişlerdir. AKP Hükümetleri, 1980’li yıllarda ekonomik, siyasal ve sosyal atılan Yeni Sağ politikalarının yönetsel boyutlarını kapsamlı bir reform ile tamamlamaya girişmiştir. Yönetimsel reformda benimsenen bu anlayış, kısmen “İyi Yönetişim” (İY) yaklaşımı ile tamamlanmıştır. Yönetişim, yönetim bilimi yazarları tarafından çağdaş kamu yönetimi yaklaşımları içerisinde incelenmektedir. Yönetişim yaklaşımına göre, kamu hizmetlerinin devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından birlikte sunulması daha etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunumunu şeffaf, hesapverebilir ve katılımcı bir ortamda sağlayacaktır⁵⁰ (bakınız: Coşkun, 2008; Gündoğan, 2010; Mucuk ve Uysal, 2010). “Çoğulculuk, yaygın yetki paylaşımı ve yerinden yönetim” ilkeleri yönetsel reform sürecinde önemli bir şekilde sahiplenme görmüştür. Özellikle yönetim paradigması çerçevesinde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi katılımcılık ilkesi ilkesi ele alınmıştır (Göymen, 2000: 12-13). 58. ve 59. Hükümet, bu anlayış çerçevesinde katılımcı, saydam, hesap verebilir, adil, süratli, kaliteli, etkin ve verimli bir biçimde kamu hizmetlerini gören kamu yönetimini oluşturmak üzere Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) tasarısını ve mahalli idareler ile ilgili yasa tasarılarını oluşturmuştur (bakınız: T.C. Başbakanlık, 2003b). 5227 sayılı “Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” 15 Temmuz 2004’de TBMM’de kabul edilmiştir. 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından sekizi geçici olmak üzere 22 maddesi bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmiştir. KYTK tasarısı yürürlüğe girmemiştir. 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yasalaşarak yürürlüğe girmiştir.

Yerel yönetimleri ilgilendiren ve yeniden düzenleyen kanunlar tartışmalı bir şekilde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunları çeşitli yönleri ile destekleyen ve çeşitli yönleriyle eleştiren akademisyenler, siyasetçiler ve bürokratlar olmuştur. Kamalak’a (2009: 21-25) göre, yerel yönetimler kanunları “toplumcu belediyecilik” açısından önemli fırsatlar içermektedir. Özellikle yerel yönetimler üzerindeki vesayetın sınırlandırılması, yerle yönetimlerin gelirlerinin artırılması, görev alanlarının ve yetkilerinin genişletilmesi toplumcu belediyecilik için teşvik

⁵⁰ YKİ anlayışı, refah devleti anlayışı çerçevesinde genişleyen, hantallaşan kamu bürokrasisinin daha etkin ve verimli kılınması için özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uyarlanmasını savunmaktadır (Brown, 2007: 245). YKİ yaklaşımının başarısı ayrıca ekonomik alanda devletin kontrol alanının azalmasına, yani serbestleşmeye ve birçok alanda kamunun verdiği hizmetleri özel sektörden hizmet olarak gerçekleştirmesine dayanmaktadır. Bilgi toplumu sürecinde kamu yönetiminin yeniden yapılanması çerçevesinde belirleyici olan diğer bir paradigma “İyi Yönetişim-İY” (*Good Governance*) olmuştur. İY yaklaşımı, kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliği için hesap verebilir, saydam ve katılımcı bir anlayışla örgütlenmesini savunmaktadır. Yani kamu örgütlenmesi hizmetlerini sunarken özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde katılımcılık esasında hareket edecektir (Brown, 2007: 250; Christensen ve Laegreid, 2007: 8-10; Güzelsarı, 2004: 130).

edici görülmektedir. Ayrıca, yönetime katılma anlamında getirilen yeni düzenlemeler yerel özerklik ve demokrasinin gelişimi için olumlu görülmektedir (Kamalak ve diğerleri, 2009: 37-38; Kurt, 2009: 287-290). Kurt (2009: 391-392), yeni Belediye Kanununun personel harcamalarını sınırlandırması, belediyeleri kaynaklar açısından güçlendirmesi, kent konseylerini ve gönüllü katılımı düzenlemesi vb. açılardan olumlu görmektedir. Yeni düzenlemelerin “saydam, katılımcı, demokratik, özerk ve toplumcu yerel yönetim” için gerekli koşulları sağladığı düşünülmektedir.

Gül’e (2005: 41) göre, “bu reform, genel olarak hem devleti ve kamu yönetimini küçültmekte ve etkisizleştirmekte, hem merkezi yönetimi sınırlandırmakta, hem yerel yönetimleri ve sivil toplumu güçlendirmekte, hem de genel olarak serbest piyasacılığı temel yaklaşım olarak benimsemektedir.” Keleş (2006: 493), reformun yerel yönetimleri kamu hizmetlerini daha iyi görecektir kuruluşlar olarak görmekten ziyade, yerel yönetimleri özelleştirmeyi gerçekleştirmede yardımcı kuruluşlar olarak gördüğünü belirtmektedir. Reform sürecini “küreyerelleşmeci” olarak tanımlayan Özgür (aktaran: 2005: 42), küreselleşme ve yerelleşme gibi zıt görünen iki olgunun bir arada gerçekleştiğini belirtmektedir. Ayrıca tüm kurum ve kuruluşlarıyla tamamen oturmamış olan piyasa ekonomisine temel kamu hizmetlerinin devredilmesinin kamu hizmetlerinin sunulmasında aksamalara yol açabileceği öne sürülen diğer bir eleştiridir (Gül, 2005:43).

KYTK’nu eleştirilirken yerelleşme ve yerel demokrasi tümünden reddedilmemektedir. Ancak KYTK ve diğer mahalli idare kanunları katılım olgusunu ihmal etmiştir. “Vatandaş kamusal kararların alınmasında söz alması gereken birey olarak değil, piyasada tüketici yani müşteri olarak görülmektedir” (Gül, 2005: 46). Ayrıca yasa tasarılarının katılım konusunda diğer bir eksiklikleri, yasal düzenlemelerin yapılması sırasında merkeziyetçi bir anlayışla yerel yönetimlerin yeterli katkısı alınmadan yapılmasından kaynaklanmaktadır. Tasarıların gerekçesi olarak gösterilen yerel demokrasinin ve katılımın güçlendirilmesi amacıyla uygulamalar çelişmektedir.

Türkiye, yerel yönetimler konusunda önemli uluslararası sözleşmelere taraf olmuştur. Bunlardan en önemlisi Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)’dir. Şart’ın yerel yönetim organlarına ilişkin olarak şu düzenlemeleri vardır:

“Yerel yönetimler, özerkliğin kendilerine sağladığı hakları dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan meclisler eliyle kullanırlar. Bu kural, yasaların izin verdiği durumlarda, yurttaş meclislerine başvurmayı, halkoylaması

(referandum) ya da herhangi bir başka doğrudan katılım yöntemini denemeyi engellemez.” (Keleş, 2006: 55).

“Özerk yerel yönetimler, ayrıca, yerel gereksinmelere uyum sağlayabilmek ve etkin bir yönetim gerçekleştirebilmek için kendi iç örgütlenme yapılarını serbest olarak belirlerler. Bununla bağlantılı olarak, görevlilerinin çalışma koşulları, liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikte eleman çalıştırmaya elverişli olmalıdır. Bu amaçla, yeterli eğitim olanaklarının, ücretin ve meslekte yükselme fırsatlarının görevlilere tanınması gerekir.” (Keleş, 2006: 56).

Türkiye 21 Kasım 1988 tarihinde imzaladığı ve 3723 sayılı Yasa ile 1992 yılında onayladığı AYYÖŞ’ü, 1992 tarihli bir Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe koymuştur. Türkiye, AYYÖŞ’ün bazı maddelerine çekince koymuştur: “Yerel yönetimlerin iç örgüt yapılarının kendilerince serbestçe belirlenmesi (6/1), kendilerini ilgilendiren konulardaki karar ve planlama süreçlerine katılmalarının sağlanması (4/6), seçimle göreve gelen yerel yöneticilerin görevleriyle bağdaşmayan işlerin neler olduğunun yasayla belirlenmesi (7/3)” çekince konulan önemli konulardandır (Keleş, 2006: 58). Ayrıca, Türkiye AB üyeliğine aday olan ve üyelik müzakerelerini yürüten bir ülke olarak AB düzenlemelerine taraf olmaktadır. 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması (*Maastricht*), yerel ve bölgesel yönetimler ile ilgili önemli düzenlemeler içermektedir. Yerellik (subsidiarite) ya da hizmette halka yakınlık ilkesi, yerel yönetimlerin ve demokrasinin bir güvencesi olarak Maastricht Antlaşması’nın 3/B maddesine konmuştur (Keleş, 2006: 84).

Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu sonucunda ortaya çıkan temel hukuki düzenlemelerde Avrupa Yerel Özerklik Şartı’ndan ve AB hukuki metinlerinden yararlanıldığı görülmektedir. Ancak, Türkiye hala Şart’a koyduğu çekinceleri kaldırmamış ve katılımcı demokrasi konusunda yeterli düzenlemeleri gerçekleştirmemiştir. Reform sonrası ortaya çıkan yeni düzenlemelere genel olarak ilerleyen bölümlerde değinilmiştir.

4.1.3.1. İl Özel İdaresi Kanunu (5302)

TBMM’de 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu merkezi yönetimce yürütülen bir çok hizmet ve görevi il özel idaresine devretmiştir. 5302 sayılı Kanunun 6. maddesi il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumluluk alanlarını göstermektedir: “a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının

yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir” şeklinde belirlenmiştir.

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile, il özel idareleri (İÖİ) üzerindeki idari vesayet azaltılmış ve hukukilik denetimi esas alınmış; İÖİ’nin idari ve mali özerkliği benimsenmiş; İÖİ organlarının oluşumu değiştirilmiş ve İÖİ’ler kendi görev alanında “genel yetkili” niteliğe kavuşturulmuştur. Ancak, il özel idarelerine genel yetkililik tanıyan bu maddenin yürürlüğü Anayasa Mahkemesi tarafından durdurulmuştur. Ayrıca, İÖİ’lere düzenleyici işlem yapma (yönetmelik çıkarma) yetkisi verilmiştir.

Yeni İÖİ kanunu en önemli değişiklikleri il özel idaresinin yönetsel yapısı, organlarının oluşumu ve organlar arası ilişkiler konusunda getirmiştir. Eski yasa ile kurulan yapıya ve il özel idaresinin organlarına bakacak olursak, İl Genel Meclisi (İGM) genel karar organıdır; İl Daimi Encümeni hem karar hem de yürütme organıdır; Vali, yürütme organı, İGM’nin başkanı ve il özel idaresinin başıdır. İGM ve İl Daimi Encümeni seçimle göreve gelen üyelerden oluşurken; Vali atamayla göreve gelmektedir. 5302 sayılı Kanun ile bu yapı genel olarak korunmakla birlikte, önemli değişiklikler getirilmiştir. En önemlisi valinin İGM’nin başkanı olma görevine son verilmiştir. 5302 sayılı Kanuna göre, İGM’nin başkanı, iki ve üç yıllık dönemler için İGM içerisinde ve İGM tarafından seçilecektir (md.11). Bu yeni düzenleme uygulamada taraflar arasında farklı algılamalara yol açmış ve bazı yönetsel sıkıntılar yaşanmıştır (bakınız: Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009). Organlararası güç dengesi meclis lehine dönmüştür (Güler, 2010: 287).

İGM’nin toplantı zamanları açısından bakıldığında, önceden yılda iki defa (Mayıs ve Kasım ayları) toplanan İGM; yeni yasaya göre belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası toplanacak ve Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı olarak kabul edilecektir. Böylece İGM’nin sürekli çalışan ve işlevsel olan bir yerel yönetim organı olması istenmiştir.

İGM’nin fesih nedenlerine bakılacak olursa, kanunun 22. maddesinde iki temel sebep düzenlenmiştir. Birincisi, İGM kendisine kanunla verilen görevleri süresi içerisinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa; ikincisi, il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı’nın bildirisi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. Önceki kanunla kıyaslandığında, eski kanunda yer alan kanunen belirlenen yerin ve zamanın dışında toplanmak hususu fesih nedeni olmaktan

çıkarılmıştır. “Siyasi konuları görüşmek ve bu konularda temennide bulunmak” fesih nedenide “kendi görev alanı” tanımıyla rasyonelleştirilmiştir (Çoşkun ve Uzun, 2005: 162).

5302 sayılı Kanunun getirdiği yeniliklerden birisi de “İhtisas Komisyonları”dır (md.16). İhtisas komisyonlarında İGM’deki her siyasi parti meclisteki üye sayısına göre temsil edilecektir. Denetim alanında, 5302 sayılı Kanunun 17. maddesine göre İGM içerisinde “Denetim Komisyonu” oluşturularak ve bu komisyon il özel idaresinin gelir ve giderlerini denetleyecektir.

Yeni İÖİ Kanunu idari vesayet açısından değerlendirildiğinde, valinin İGM kararları üzerindeki onay yetkisi kaldırılmıştır. İGM’de alınan kararlar, Vali’nin onayı gerekmeksizin sadece valiye bildirilmesiyle kesinleşecektir. Valinin kararları tekrar görüşülmek üzere İGM’ye gönderme yetkisi vardır (md.15). Ancak, İGM’nin ısrar etmesi durumunda Vali kararları yürürlüğe koymak durumundadır.

İÖİ’nin ikinci organı İl Encümeni’dir. 5302 sayılı Kanunun il encümeni hakkında getirdiği ilk değişiklik İl Daimi Encümeni’nin ismini İl Encümeni olarak değiştirmesidir. İl encümenin yapısındaki değişikliklere bakılacak olunursa, eski yapıda il encümeni İGM’nin kendi içinden seçtiği beş kişiden oluşurken, yeni düzenleme ile belediye encümeni yapısı örnek alınarak seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşan bir yapı getirilmiştir.

İÖİ’nin üçüncü organı Vali’dir. Vali, il özel idaresinin başı ve icra organı olma niteliklerine sahiptir. Vali, yeni yasaya göre mahalli idareler seçimini takip eden altı ay içerisinde “stratejik plan” hazırlamak zorundadır. 5302 sayılı Kanunun 39. maddesinde düzenlenen “faaliyet raporu”, Valinin stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri ve sonuçlarını göstermek açısından hazırladığı ve İGM’ye sunduğu bir denetim aracıdır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun getirmiş olduğu yeni düzenlemeleri incelediğimizde, il özel idareleri idari ve mali açıdan özerk birim görüntüsü almıştır. İl özel idarelerinin yetki, sorumluluk ve görevleri önemli ölçüde artmıştır. Burada önemli olan soru, “bu kadar geniş alanda etkin olmak için mali kaynaklar dengeli sağlanabilecek midir?” İÖİ Kanunu’nda ve mevcut durumda bu konu net değildir. İleride sorun çıkarabilecek alanlardan birisi de, il özel idarelerine herhangi bir ön çalışma yapılmadan bu kadar yetki ve görev devredilmesinin neden olabileceği hizmet sunumu aksaklıkları olacaktır. Son olarak, yasa KYTK’na uygun ve tutarlı bir şekilde hazırlanmıştır; ancak temel kanunun yürürlüğe girememesi nedeniyle ileride uygulamalar açısından sorunlar yaşanacağı açıktır.

4.1.3.2.Belediye Kanunu (5393)

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası, 2005 yılında 5393 sayılı Kanun ile yürürlükten kalkmıştır. 1580 sayılı Kanuna göre, belediye 2000 ve üzeri nüfusu olan yerlerde kurulabiliyordu; 5393 sayılı Kanuna göre ise, “a) Nüfusu 5000’in üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir, b) İl ve ilçe özeği olan yerleşim yerlerinde ise belediye kurulması zorunludur” (md.4).

1580 sayılı Kanunda belediyelerin görevleri “liste ilkesi” çerçevesinde sayılarak belirlenmişti. 5393 sayılı Kanun bu durumu değiştirmiştir. Yeni yasada belediyelerin başlıca hizmet alanları sayılmıştır. Bunlara ek olarak; “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır”(md.14) düzenlemesine yer verilmiştir. Burada hem liste ilkesi hem de genellik ilkesi uygulanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, temel olarak var olan belediye yönetim modelini korumuştur. Belediye organları, önceki yasada olduğu gibi, “Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı”dır. Türkiye’de belediye yönetiminde “doğrudan seçilmiş güçlü başkan modeli” uygulanmaktadır. Yeni belediye kanunu, bir anlamda belediye başkanını daha da güçlendirmiştir. Belediye yönetim modeli, belediye organları ve organlararası ilişkiler konusu ilerleyen bölümlerde ayrıntılı incelendiği için burada sadece genel olarak yeni belediye kanunun yeni düzenlemelerine değinilmiştir.

Birinci olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun dili önceki kanuna göre büyük ölçüde sadeleştirilmiştir. Böylece genel olarak yurttaşlar tarafından kolayca anlaşılacaktır. İkinci olarak, yeni belediye kanununun en temel özelliği, idari ve mali özerklik ilkesine yer vermesidir (5393, md.3/a; 5216, md.3/a). Özerklik ilkesinin kanunlarla düzenlenmesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyum amacı ile özdeşleştiği gibi, Anayasa’nın ilgili maddesi ile de uyumlaştırılarak anlam farklılıkları giderilmiştir. Üçüncü olarak, “hemşehrlik” tanımı genişletilmiş ve herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olarak kabul edilmiştir. Dördüncü olarak, belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk alanı genişletilmiştir. Beşinci olarak, belediye meclisi kararları üzerindeki yerindelik denetimi kaldırılmış ve sadece hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır. Altıncı olarak, belediye meclislerinin toplantı sıklığı artırılmış ve meclisler işlevsel kılınmıştır. Yedinci olarak, belediye meclislerinin ihtisas komisyonları kurması düzenlenmiştir. Sekizinci olarak, belediye encümenin eşit sayıda seçilmiş ve atanmış üye

bulunması düzenlenmiştir. Dokuzuncu olarak, belediyelerin personel yönetimi konusunda rasyonel tedbirler alınmıştır (Kurt, 2009: 274-280).

5393 sayılı Belediye Kanunu, bazı yeni mekanizmalarıyla “katılımcı yönetim/yönetime katılım” konularında önemli yenilikler getirmiştir: “Kamuoyu yoklamaları ve araştırması yapmak; hemşehri hukuku; kent konseyi”. Ayrıca, Belediye Kanunu, halkın belediye hizmetlerine “gönüllü” olarak katılımına da olanak vermektedir (bakınız: Öner, 2005).

Kent konseyleri, 5393 sayılı Kanunda düzenlenerek, yerel yönetim organlarına halk katılımı ve halkın yerel yönetimi denetimi amaçlanmıştır. Kent konseyinin üyeleri; “meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, üniversiteler, ilgili STK’ların temsilcileri, siyasi partilerin temsilcileri, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, mahalle muhtarlarının temsilcileri ve diğer ilgililerden” oluşur. Kanunda, belediyelerin bu konseylere yardım ve destekte bulunması düzenlenmiştir. Kent konseylerinin oluşturdukları “görüşler”, Belediye meclislerinin ilk toplantılarında gündeme alınır ve değerlendirilir (md.76/3).

Belediyelere; beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği arttırmak amacıyla; sağlık, eğitim, spor, çevre vb. hizmetlerin yerine getirilmesinde gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulama yetkisi verilmektedir (md.77/1).

5393 sayılı Belediye Kanunu birçok katılıma yönelik kural içermektedir; ancak katılıma yönelik getirilen düzenlemeler daha çok “danışma” niteliğindedir. Ve bu araçlar içerisinde doğrudan yerel halkın yönetim, siyasa belirleme ve karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak mekanizmalar yoktur. Kanunda, bilgi teknolojilerinin kullanılması zorunluluk olarak düzenlenmiştir. Oysa, katılıma yönelik düzenlemelerde bilgi teknolojilerinden yararlanılması yönünde hiçbir gelişmeye yer verilmemiştir.

Türkiye’de yerel yönetimler genel olarak değerlendirildiğinde, yerel yönetim modeli karar organının ve yürütme organının ayrıştırılmasına dayanmaktadır. Genel olarak “meclis-başkan modeli”nin benimsenmiş olduğu söylenebilir. Bu model içerisinde genel olarak başkan (vali, belediye başkanı, muhtar) yürütme işlevi ile öne çıkarılmış, meclise (il genel meclisi, belediye meclisi, ihtiyar meclisi) karar alma ve yürütmeyi denetleme işlevi verilmiş ve meclisin yürütme işlevine müdahil olması sınırlandırılmıştır. Aksine başkanın karar verme sürecinde belirleyici olmasını sağlayan özellikleri ile Türkiye’deki yerel yönetim modeli “Güçlü Başkan Modeli” özellikleri kazanmıştır.

Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu düşünüldüğünde, yerel yönetim organlarının oluşumu ve organlararası ilişkilerin düzenlenmesi açılarından önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede, güçlü başkan modelini kısmen değiştirici ve meclisi güçlendirici değişiklikler olmuştur. Bu değişikliklere rağmen Türk yerel yönetim sisteminde güçlü başkan modeli ağırlığını korumaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin karar organları hala yürütmenin dışındadır. Meclisin karar organı olması ve yürütmeyi belirli yöntemlerle denetlemesi rolü korunmuştur.

Tablo 25: Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Yönetim Organları

Birimler	Organlar	Temel Nitelikler
İl Özel İdaresi (İÖİ)	İl Genel Meclisi (İGM)	-Karar organıdır. -Doğrudan halk tarafından seçilir. -Meclis, başkanını kendi içinden seçer.
	İl Encümeni	-Danışma, kısmen karar ve yürütme organıdır. -Seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşur. Üyelerin yarısı (5) İGM içerisinde seçilir; diğer yarısı (5) Vali tarafından birim amirleri arasından seçilir. -Encümene Vali başkanlık eder.
	Vali	-İÖİ’nin başı, yürütme organı ve temsilcisidir. -Merkezi yönetim tarafından atanmaktadır. -İl encümenine başkanlık eder.
Belediye	Belediye Meclisi (BM)	-Karar organıdır. -Doğrudan halk tarafından seçilir. -Meclise Belediye Başkanı başkanlık eder.
	Belediye Encümeni	-Danışma, kısmen karar ve yürütme organıdır. -Seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşur. Üyelerin yarısı (3-5) BM içerisinde seçilir; diğer yarısı (3-5) BB tarafından birim amirleri arasından seçilir. -Encümene Belediye Başkanı başkanlık eder.
	Belediye Başkanı (BB)	-Belediye idaresinin başı, yürütme organı ve temsilcisidir. -Doğrudan halk tarafından seçilir. -Belediye meclisine ve encümenine başkanlık eder.
Büyükşehir Belediyesi	BŞB Meclisi	-Karar organıdır. -Dolaylı bir şekilde seçilmiş üyelerden (ilçe ve ilk kademe belediyelerinin başkanları ve meclis üyelerinin bir bölümü) oluşur. -Meclise BŞB Başkanı başkanlık eder.
	BŞB Encümeni	-Danışma, kısmen karar ve yürütme organıdır. -Seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşur. Üyelerin yarısı (5) BŞB Meclisi içerisinde seçilir; diğer yarısı (5) BŞB Başkanı tarafından birim amirleri arasından seçilir. -Encümene BŞB Başkanı başkanlık eder.
	BŞB Başkanı	-BŞB idaresinin başı, yürütme organı ve temsilcisidir. -Doğrudan halk tarafından seçilir. -BŞB meclisine ve encümenine başkanlık eder.
Köy	Köy Derneği	-Karar organıdır. -Köy sınırları içerisinde yaşayan tüm seçmenlerden oluşur.
	Köy Muhtarı	-Köyün başı ve yürütme organıdır -Doğrudan doğruya köy derneği tarafından seçilir -İhtiyar meclisinin başıdır.
	İhtiyar Meclisi	-Karar organıdır. -Seçilmiş (doğrudan köy derneğince seçilen azalar) ve doğal üyelerden (köyün imamı ve öğretmeni) oluşur. -İhtiyar Meclisine muhtar başkanlık eder.

Kaynak: Arıkboğa’dan (2008: 164-165) yararlanılarak hazırlanmıştır.

4.2.TÜRKİYE’DE BELEDİYE YÖNETİMİ

Türkiye’de belediye yönetiminin kurulması, organlarının oluşması, organların denetimi, organların görevine son verilmesi, görev ve yetki alanı, idari ve mali özerkliği vb. konuları genel olarak düzenleyen ilkeler 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde düzenlenmiştir. Belediye yönetiminin kurulması, işleyişi, görev ve yetki alanı, organlarının göreve geliş yönetimi, organlararası ilişkiler, organlık sıfatının son bulması, belediyelerin personel yönetimi, belediyenin mali yönetimi vb. birçok konu ayrıntılı olarak 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu alt bölümde sırasıyla, genelden ayrıntıya belediye yönetimi incelenmiştir. Özellikle belediye yönetimi, yönetimi oluşturan organlar, organların göreve geliş yöntemi, organların feshedilmesi, organlararası ilişkiler, organların işlevleri vb. konular üzerinde durulmuştur.

4.2.1.Belediye Kanunu’na Göre Belediye Yönetimi

Türkiye’de belediyelerin görev ve yetki alanı geleneksel olarak “liste ilkesi”ne göre belirlenmişti. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bu gelenek önemli bir biçimde değişmiş, belediyelerin görev ve yetkileri “yetki” (*ultra vires*) ve “genel yetki” ilkelerinin birlikte kullanılması ile belirlenmiştir (Eryılmaz, 2011: 169-170). Yeni durumda belediyeler çok çeşitli ve geniş bir alanda görev ve sorumluluklara sahiptirler. Eryılmaz’ın (2011: 170) ifadesiyle, belediyeler “beşikten mezara” kadar geçen süreçte belde halkının tüm ihtiyaçlarına ilişkin hizmetlerle sorumlu tutulmuşlardır. Bu denli geniş görev ve sorumluluk alanında belediye yönetimlerinin güçlü başkan modeli ile icraat yapması benimsenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediyenin organları, “belediye meclisini, belediye encümenini ve belediye başkanını” ifade eder (3/b md.). Kanunun İkinci Kısım’ının Birinci Bölümü belediye meclisini, İkinci Bölümü belediye encümenini ve Üçüncü Bölüm ise belediye başkanını düzenlemektedir. Belediye Kanunu’nda izlenen yöntem ile belediye yönetiminin üç organı burada açıklanacaktır.

4.2.1.1.Belediye Meclisi

Meclis Üyeliği

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı eski Belediye Kanunundan farklı olarak, belediye meclisi tanımına yer vermiştir. Buna göre, belediye meclisi belediyenin “en yüksek görüşme ve karar” organıdır (Tortop ve diğerleri, 2006: 157). Anayasa’nın 127. maddesine ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun’a göre; belediye meclisinin seçimleri beş yılda bir nispi temsil yöntemiyle yapılır. Genel olarak mahalli idareler seçimleri “serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır” (Öner, 2006: 103). Belediye meclisi seçimlerinde “onda birlik baraj” uygulanır. Meclis üyeleri beş (5) yıllık süre için seçilirler ve seçilen üyelerin tekrar seçilmeleri önünde bir engel yoktur (Şengül, 2010: 80).

Belediye meclisi seçimlerinde her belde bir seçim çevresi olarak alınır; meclis üyelerinin toplam sayısı son nüfus sayımı sonuçlarına göre belirlenir. Buna göre; belediye meclislerinin toplam üye sayısı 9 ile 55 arasında değişiklik gösterebilmektedir. Seçimlerde belediye meclisleri için asıl üye sayısı kadar yedek üye de belirlenmektedir (2972/5. md.) (Öner, 2006: 103).

Belediye meclisi üyeliği, ölüm ve istifa durumunda, bir karar alınmasına gerek kalmaksızın, kendiliğinden son bulur. Yalnızca, belediye başkanlığına verilen istifa dilekçesini, başkan meclisin bilgisine sunar (5393, md. 29/1). Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin yitirilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine, üyeliğin düşmesine Danıştay karar verir. Özürsüz ve izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü ya da bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine ise, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile meclis karar verir. Üyeliğinin düşmesi söz konusu olan meclis üyesinin savunması alınır (md. 29/2) (Keleş, 2006: 238; Tortop ve diğerleri, 2006: 163). Ayrıca, kanunda düzenlenen gerekçeler çerçevesinde belediye meclisi feshedilirse belediye meclis üyeliği de sona erecektir (Öner, 2006: 139-140).

Meclis üyelerine, komisyon ve meclis toplantılarına katıldıkları her gün için kanunda düzenlenen şartlara göre huzur hakkı ödenmektedir. Encümende görev alan meclis üyesine ayrıca encümen toplantılarına katıldıkları günler için ödenek verilir (Öner, 2006: 141).

Meclis Başkanlık Divanı

Belediye meclisi, belediye başkanının başkanlığında toplanır. İlk toplantısında meclis başkanlık divanını oluşturur. Meclis, üyeleri arasından gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekilini iki yıllık süre için seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, ilk yerel seçimlere kadar görev yapar. Meclis, üç gün içerisinde başkanlık divanını oluşturamazsa meclisin feshine ilişkin süreç başlatılır (5393, md. 30/a).

Meclis Toplantıları

Belediye meclisi toplantıları normal şartlarda belediye başkanının başkanlığında yürütülür. Belediye başkanının olmaması durumunda, meclis başkan vekilleri tarafından meclis yönetilir. Belediyenin yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantılarını, belediye başkanı değil, meclis başkan vekili yönetir (5393, md. 56).

Belediye meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası önceden kararlaştırıldığı günde toplanır. Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Meclis toplantılarının yeri ve zamanı halka bildirilir. Meclis toplantıları halka açıktır. Meclis, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararı ile kapalı oturum yapabilir. Meclis toplantılarının halka açık olması yönetimde açıklık, katılımcı demokrasi ve bilgi edinme hakkı çerçevesinde olumlu görülürken; kapalı oturum yapabilmede basit çoğunluk aranması sorunlu görülmektedir (Öner, 2006: 116).

Belediye meclisinin gündemini belediye başkanı hazırlar. Meclis üyeleri belediye ile ilgili işlerin gündeme alınmasını önerebilir. Üyelerin önerileri salt çoğunlukla gündeme alınır (5393, md. 11). Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Bu durum, özellikle belediye meclisine seçilemeyen veya aday olamayan kamu görevlilerinin uzmanlık bilgisini belediye meclisine aktarması anlamında olumlu bir gelişmedir (Toprak, 2006: 105).

Belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alır. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz (5393, md. 22/1). Meclis çalışma yönetmeliğine göre; “mecliste görüşülen konular, mahiyetine göre salt çoğunluk, nisbi çoğunluk, nitelikli çoğunluk, oyçokluğu veya oybirliği ile kabul veya reddedilecektir. Ancak belediye meclisinde bütçe ve kesin hesap tümüyle reddedilemeyecek ancak, değişiklik yapılmak suretiyle kabul edilebilecektir. Meclis tarafından reddedilen bir konu

meclisin aynı toplantısında yeniden gündeme alınıp görüşülmeyecektir (md. 14).” (Öner, 2006: 121).

Belediye başkanı ve meclis üyeleri, salt kendilerini, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımlarını ve evlatlıklarını ilgilendiren işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar (5393, md. 27). “Belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden sonra belli bir süre ile, belediyeye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan ya da dolaylı olarak iş ilişkilerine giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar. Söz konusu süre, görev sona erdikten sonra, başkanlar için 2, meclis üyeleri için ise 1 yıldır” (5393, md. 28) (Keleş, 2006: 241). Bu düzenleme, kişilerin özel çıkarları için belediye kaynaklarından faydalanmanın önüne geçme anlamında olumlu bir gelişmedir (Toprak, 2006: 110).

Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye meclisi kararları üzerindeki yerindelik denetimi kaldırılmış, bu denetim hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır. Bu gelişme yerel özerklik açısından olumlu karşılanmaktadır (Şengül, 2010: 88; Tortop ve diğerleri, 2006: 161). Belediye meclisi aldığı kararları belediye başkanına gönderir. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek, bir defa daha görüşülmek üzere 5 gün içinde belediye meclisine geri gönderebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi “üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar” kesinlik kazanır. Kesinleşen belediye meclisi kararlarına karşı, belediye başkanı 10 gün içinde yönetsel yargıya başvurabilir. Kesinleşen belediye meclisi kararlarına karşı, belediye başkanı 10 gün içinde yönetsel yargıya başvurabilir (5393, md. 23). Kesinleşen meclis kararları en geç yedi gün içerisinde halka duyurulur.

Belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi doğrudan yürürlüğe girmesini sağlamaz. Kesinleşen belediye meclisi kararları en geç 7 gün içerisinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremez. Mülki idare amiri, hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı yönetsel yargıya başvurabilir (5393, md. 23).

Meclisler karar organı olarak, yerel yönetimlerin varlığına, eylem ve işlemlerine meşruiyet sağlayan en önemli organ olarak kabul edilmektedir. Meclislerin “temsil, karar alma ve denetim” olmak üzere üç temel işlevi vardır (Şengül, 2010: 79).

Meclisin Görev ve Yetkileri

Belediye meclisi, “Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek; Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek; belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek; İmar planlarını ve programlarını görüşmek ve onaylamak; il çevre düzeni planını kabul etmek; meclis başkanlık divanını, encümen üyelerini ve ihtisas komisyonu üyelerini seçmek; belediye vergi ve resimlerine ait tarifeleri, belediye hizmetleri ücret tarifelerini belirlemek; borçlanmaya karar vermek; taşınmaz alımına, satımına, takasına, tahsisine karar vermek; işletme ve ticari ortaklıklar kurulmasına karar vermek; belediye adına imtiyaz verilmesine, belediye yatırımlarının yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, belediye işletmelerinin özelleştirilmesine karar vermek; birlik kurulmasına, birliğe katılmaya veya ayrılmaya karar vermek; yurt dışı belediyeler ile işbirliği yapılmasına, kardeş kent kurulmasına karar vermek; belediye başkanı ile encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak; belediye sınırları ile ilgili değişikliklere ve beldenin adının değiştirilmesine karar vermek vb.” (5393, md. 18) konularda yetkilidir (bakınız: Eryılmaz, 2011: 172-173; Öner, 2006: 105-111).

İhtisas Komisyonları ve Denetim Komisyonu

Belediye meclisi, çalışmalarını “ihtisas komisyonları” yardımıyla gerçekleştirir. İhtisas komisyonları belediye meclisi kararı ile kurulur. Komisyon üyeleri (3-5) meclis üyeleri arasından meclis tarafından seçilir. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerinde olan belediyelerde “plan ve bütçe” ile “imar” komisyonlarının kurulması zorunludur. Belediye meclisindeki siyasi parti grupları ve bağımsız üyeler, meclisteki sandalye ağırlıkları oranında ihtisas komisyonlarında temsil edilirler (5393, md. 24/2). Bu olanak meclislerdeki azınlık partilerinin karar alma sürecine katılabilmesi noktasında demokrasi ve katılım açısından önemlidir (Azaklı ve Özgür, 2005: 308; Şengül, 2010: 89; Toprak, 2006: 107).

İhtisas komisyonların görev alanındaki konuya ilişkin hazırladıkları raporlar meclise sunulur ve mecliste bu konular karara bağlanır (5393, md. 24/4).

“Mahalle muhtarları ile ildeki kamu kuruluşlarının yöneticileri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, kendilerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına, oy

hakkına sahip olmaksızın katılabilirler ve görüş bildirebilirler”. Bu düzenleme yerel demokrasi ve yerel yönetimin uzmanlık bilgisine dayalı olarak işlemesi konularında olumlu görülmüştür (Azaklı ve Özgür, 2005: 308; Toprak, 2006: 108).

Yine, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde meclis, her yıl Ocak ayı toplantısında, belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından bir “denetim komisyonu” seçer. Meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilmesi öngörülen bu komisyonun üye sayısı 3’ten az, 5’ten çok olamaz (5393, md. 25). Meclisteki siyasal partiler ve bağımsızlar, denetim komisyonuna sandalye sayıları oranında üye verirler. Komisyon çalışmaları Şubat ayı sonuna değin bitirilir ve ilgili rapor, izleyen ayın 15’ine değin meclis başkanlığına sunulur. Meclis başkanlığı, gerek görürse yetkili mercilere suç duyurusunda bulunur (Keleş, 2006: 242). Öner’e (2006: 133-134) göre, denetim komisyonu genel olarak değerlendirildiğinde kurumsal açıklığı ve hemşehri odaklı katılımcı yerel demokrasiyi destekleyen bir yapı öngörmemektedir.

Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Belediye meclisinin bilgi edinme ve denetleme yetkisi, çeşitli araçlar ile gerçekleştirilebilir. Bu denetim araçları; “1) faaliyet raporunun meclis tarafından değerlendirilmesi, 2) denetim komisyonu tarafından yapılan denetleme, 3) soru sorma, 4) gensoru önergesi verme, 5) genel görüşme talep etme” şeklindedir (5393, md. 26) (Keleş, 2006: 242). Yıllık faaliyet raporu ve gensoru önergesi, belediye başkanının görevden düşürülmesi sürecini başlatabileceği için etkili denetim araçlarıdır. Belediye meclisi, başkanın sunduğu faaliyet raporunu $\frac{3}{4}$ oyla yetersiz görürse ve Danıştay⁵¹ bu kararı uygun görürse belediye başkanı başkanlıktan düşer (5393, md. 26/6). Gensoru önergesinin kabul edilmesi ve sonuç doğurması için aynı sayısal gereklilik ve hukuki süreç aranmaktadır.

Meclisin Feshedilmesi

Belediye Kanununa göre, belediye meclisinin feshine ilişkin nedenler ve izlenen süreç şöyledir (5393, md. 30): a) Belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa, b) Belediyeye

⁵¹ Belediye başkanının görevden düşürülmesine nihayetinde yargı organı (Danıştay) karar vermektedir. Danıştay, bu konuda karar verirken, öncelikle belediye başkanının yetki aşımı yapıp yapmadığına ve belediye işlerinde kamu yararını gözetip gözetmediğine bakmaktadır. Belediye başkanının, belediye meclisi ve encümen kararlarının yerine getirilmemesi nedeniyle belediye işlerini sekteye uğratması ve kişisel çıkarlarına göre hareket etmesi temel görevden düşürülme nedenleri olmuştur (Şengül, 2010: 93).

verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

Belediye meclisinin feshi ya da çalışamaz hale gelmesi (toplantı ve karar yeter sayısına ulaşılamaması) durumunda yeni meclis seçimi yapılincaya kadar, meclis görevini belediye encümeninin kamu görevlisi olan üyeleri yerine getirir (Keleş, 2006: 245).

Belediye Meclis Üyelerinin Nitelikleri

2004 yılı yerel yönetimler seçimi sonucuna göre, ülke genelinde belediye meclisi üyesi unvanını kazanan toplam 34.447 kişiden yalnızca 817'si (%2,4) kadındır. 2009 yılı yerel yönetimler seçimi sonucuna göre ise, toplam 32.475 belediye meclisi üyesinden 1.474'ü (%4,5) kadındır. Son seçimde kadın belediye meclisi üyesi sayısında artış olsa da, hala belediye meclisleri erkeklerin tekelindedir (Güler, 2010: 292).

Tablo 26: Belediye Meclis Üyelerinin Eğitim Düzeyi (2009)

Eğitim Düzeyi	Erkek		Kadın		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
İlkokul	15.419	49,7	184	12,5	15.603	48
Ortaokul-Lise	10.506	33,9	487	33	10.993	33,9
Üniversite	4.947	16	801	54,3	5.748	17,7
Bilinmeyen	129	0,4	2	0,1	131	0,4
Toplam	31.001	95,5	1.474	4,5	32.475	100

Kaynak: TÜİK, 2011, E.T.: 26.12.2011.

Türkiye genelinde belediye meclis üyelerinin eğitim düzeyine bakıldığında, en büyük grubun (%48) ilk okul mezunlarından oluştuğu; üniversite mezunu belediye meclisi üyesi oranının (%17,7) ise yeterli düzeylerde olmadığı görülmektedir.

4.2.1.2.Belediye Encümeni

Türk yerel yönetim sisteminde encümen organının niteliği tartışma konusu olmayı sürdürmektedir. Belediye encümeni özelinde yürütülen tartışmada encümen, “ikinci karar

organi”, “danışma organı” ve “yürütme organı” olarak kabul edilebilmektedir (Eryılmaz, 2011: 173-174; Keleş, 2006: 245-246; Tortop ve diğerleri, 2006: 164). Encümenin işlevine ilişkin aslında encümen üyelerin göreve gelme yöntemini de yakından ilgilendirmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun gerekçesinde belediye encümeninin yürütme organı olduğuna vurgu yapılması ve önceki kanunda yer alan “meclis toplantı halinde değilken meclis yerine karar alma” hükmüne yeni kanunda yer verilmemesi bu kafa karışıklığını giderecek niteliktedir (Şengül, 2010: 94-95).

Encümeninin Oluşumu

Belediye encümeni temelde üç tür üyeden oluşmaktadır: Birincisi, “seçilmiş üyeler” olarak adlandırılan, belediye meclisi üyeleri arasından meclis tarafından seçilen üyelerdir. İkincisi, “atanmış üyeler” olarak adlandırılan, belediye başkanı tarafından atanan belediye daire müdürleri/belediye bürokratlarıdır. Üçüncüsü ise, belediye başkanıdır. 1580 , 5272 ve 5393 sayılı belediye kanunlarında encümenin oluşumunda bu yapı temel alınmış ve üyelerin dağılımında sayısal farklılıklar bulunsa da, seçilmiş-atanmış üyelere göre oluşan bir model esas alınmıştır (Öner, 2006: 146-147).

Seçimle göreve gelen encümen üyelerini (3 veya 2), her yıl belediye meclisi kendi üyeleri arasından gizli oyla seçer. Encümenin kamu görevlisi statüsünde olan üyelerinden (3 veya 2) biri, belediyenin mali hizmetlerden sorumlu birim amiri olması zorunludur. Diğer kamu görevlisi olan encümen üyeleri, belediye başkanı tarafından birim amirleri arasından seçilir. Bu üyelerin görev süreleri bir yıldır, aynı kişiler tekrar seçilebilir veya atanabilirler (5393, md. 33).

Encümen Toplantıları

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında toplanır. Belediye başkanının katılamadığı toplantılara, başkanın görevlendireceği başkan yardımcısı veya bir encümen üyesi başkanlık eder. Başkan, birim amirlerini uzmanlık bilgisine başvurmak üzere encümen toplantılarına davet edebilir. Bu düzenleme ile encümenin daha sağlıklı işleyişi için yenilikçi bir adım atılmıştır (Şengül, 2010: 95-96).

Encümenin gündemi, belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen kendiliğinden bir konuyu görüşemez. Encümen üyeleri belediye başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilirler. Belediye başkanı tarafından encümene getirilmeyen konular encümende görüşülemez (Şengül, 2010: 96-97). Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın

bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Encümeninde çekimser oy kullanılamaz. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklarlar (5393, md. 33 ve md. 35).

Belediye Kanununa göre, belediye başkanı ve encümen arasındaki uyuşmazlıklarda “arabuluculuk” görevi belediye meclisine verilmiştir (5393, md. 18).

Encümenin Görev ve Yetkileri

Belediye encümeni, “stratejik plan, yıllık çalışma programı, bütçe ve kesinhesabı inceleyip meclise görüş bildirmek; yıllık çalışma programı çerçevesinde kamulaştırma kararı almak ve uygulamak; öngörülemeyen giderler ödeneğininin harcama yerlerini belirlemek; cezalar vermek vb.” (5393, md. 34) konularda önemli yetki ve görevlere sahiptir. Belediye encümenin diğ er önemli bir görevi, belediye meclisinin feshi durumlarında ya da toplantı yeter sayısında üyesinin bulunmaması durumunda, yeni meclis seçilinceye kadar encümenin memur üyeleri meclis görevlerini yerine getirir. Belediye encümeni, ayrıca ihale komisyonu olarak görev yapar.

Encümen başkan ve üyelerine belirli bir ödenek verilir (5393, md. 36).

1580 sayılı Belediye Kanunu belediye encümenine karar alma işlevi çerçevesinde önemli görevler vermişken; 5393 sayılı Belediye Kanunu bu tür yetkileri belediye başkanı ve belediye meclisi arasında dağıtmıştır. Ayrıca, bazı encümen yetkilerini de iptal etmiştir (bakınız: Öner, 2006: 151; Tortop ve diğ erleri, 2006: 165-166).

4.2.1.3.Belediye Başkanı

Türkiye’deki belediye modelinde belediye başkanı, belediye teşkilatının başı, belediye yönetiminin yürütme organı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, sahip olduğu geniş yetkiler ve belediye yönetimi üzerinde gücünü tesis eden kurumsal mekanizmalar sayesinde tek başına belediye yönetimine hakim olabilmektedir.

Başkanının Seçilme Yöntemi

Belediye başkanı, Belediye başkanı, “serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm” esaslarına göre, yargı yönetimi ve denetimi altında, çoğunluk sistemi ile doğrudan belde halkı tarafından beş yıl süre için seçilmektedir (2972, md. 2).

Türkiye’de “mansup reis = atanmış belediye başkanı” uygulaması, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda yer almış ve genellikle askeri müdahale ve olağanüstü durumlarda bu yöntemle başvurulmuştur. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda, belediye başkanının doğrudan seçmenler tarafından seçilmesi esas olmakla beraber, yerel hizmetlerin aksamasının önlenmesi amacıyla belediye başkanının atama yolu ile göreve gelmesine imkan tanımıştır (md. 46). Bu şekilde atama yolu ile belediye başkanı görevlendirilebilmesi için, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumu gerekmektedir. Seçim yapılınca kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılacaktır. Kanun, görevlendirmenin mutlaka belediye meclis üyeleri arasından olmasını öngörmemiştir. Belediye başkanı olarak görevlendirilecek kişide aranan özellik, belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olmasıdır (Şengül, 2010: 98).

1982 Anayasası ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, mansup belediye başkanı görevlendirmesini sınırlamadığı gibi, bu yöntemin uygulanmasının önünü açık bırakmıştır. Bu konuda hukuken hiçbir engel yoktur (Keleş, 2006: 248-249; Öner, 2006: 157; Toprak, 2006: 102).

Başkanın Görev ve Yetkileri

Belediye başkanı belediye yönetiminin temel yürütme organıdır. Başkanın yürütme işlevine ilişkin görev ve yetkileri asıl olduğu gibi, başkanın belediye meclisinin ve encümeninin başkanı olarak karar alma işlevine ilişkin de önemli yetkileri vardır. Başkan, hem belediye teşkilatının başı, hem de belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Bu çerçevede, aşağıda belediye başkanının görev ve yetkilerine değinilmiştir:

- “a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını yönetmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek; belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi ve belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- c) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

- d) Belediye meclisine ve encümenine başkanlık etmek; meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını yönetmek.
- f) Belediyenin gelir ve alacaklarını izlemek ve toplamak.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) Meclisin ve encümenin kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- j) Belediye personelinin atamalarını yapmak.
- k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- l) Koşulsuz bağışları belediye adına kabul etmek; bütçeyi uygulamak; bütçede meclis ve encümen yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak; özürllülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürllüler merkezini oluşturmak.
- o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak” (5393, md. 38).

Belediye başkanının belediye kanunu içerisinde birçok maddede farklı konularda görev ve yetkileri vardır. Özetle, belediye birim amirlerini atamak, belediye personeli atamak, meclis üyeleri arasından belediye başkan yardımcılarını görevlendirmek vb. belediye yönetimine ilişkin görev ve yetkileri vardır (Öner, 2006: 159-163).

Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir (5393, md. 42). Belediye başkanı, belediyenin bütün faaliyetlerinden dolayı belediye meclisine karşı sorumludur. Bu sorumluluğu her yıl belediye meclisine sunduğu faaliyet raporuyla ve diğer denetim araçları ile yerine getirir.

Belediye Başkan Vekili

“Belediye başkan vekili”, belediye başkanının görev süresini aşmayacak veya sınırlı sürelerde görevinin başında bulunamayacağı dönemlerde belediye yönetiminden sorumludur. Belediye başkan vekili iki farklı durumda farklı yöntemlerde göreve gelmektedir. Birincisi, “belediye başkanının görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetlerinden yasaklama cezası alması durumunda belediye meclisi kendi üyeleri içinden gizli oyla bir başkan vekili seçecektir (md. 45/b)”. İkincisi, belediye başkanı, izin, hastalık ya da başka bir nedenle görev başında bulunmaktan uzak kalması gereken durumlarda, bu süre içerisinde kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclis üyelerinden birini belediye başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir. Başkan vekiline, görev süresince başkana ödenen aylık brüt ödeneğin gün hesabı üzerinden ödenek verilir (md. 40) (Öner, 2006: 163).

Belediye Başkanlığı Görevinin Son Bulması

Belediye başkanlarının başkanlık sıfatlarını kaybetmeleri yargı kararı ile gerçekleşecektir. Belediye başkanlığı, sürenin dolması, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer. Bununla birlikte, aşağıdaki hallerden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer (5393, md. 44): Belediye başkanının; a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi, b) Seçilme yeterliğini kaybetmesi, c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi, d) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması. Danıştay, belediye meclisini dağıtma kararı verdiği örneklerde, “belediye başkanının meclisin mahkum olduğu eylem ve işlemlere eylemli olarak katılmasını aramıştır” (Keleş, 2011: 267). Bunların yanı sıra, belediye meclisinin faaliyet raporu değerlendirmesi ve gensoru önergesine dayanarak başkan hakkında “yetersizlik kararı” vermesi de başkanın görevinin son bulmasına yol açabilir.

Anayasa’nın 127. maddesine ve ona uygun olarak Belediye Kanunu’nun 74. maddesine göre, “belediye organları veya bu organların üyelerinin görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması durumunda, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılması” düzenlenmiştir. Keleş’ (2011: 269) göre, “Yolsuzluklara karışmış olmak, devletin anayasada belirtilen niteliklerine ters davranışlarda bulunmak, ulusal birliğe ve ülkenin toprak bütünlüğüne yönelmiş etkinliklere girişmiş olmaktan dolayı hakkında soruşturma ve kovuşturma başlatılmış bulunan başkanlar için, geçici süre ile görevden uzaklaştırma zorunlu olsa bile, bu tür bir yetkinin siyasal iktidarlarca kötüye kullanılmaması için, mutlaka belli bir süre içinde yargının karar vermesi koşulu aranmalıdır.” Örneğin, Adana Büyükşehir Belediye Başkanı Aytaç Durak, benzer gerekçeler ile İçişleri Bakanlığı tarafından geçici olarak görevinden uzaklaştırılmıştır ve bu tedbir uygulanmaya devam etmektedir. Ancak, Türkiye’de yargılama süreçlerinin çok uzun sürmesi nedeniyle, hem siyasal iktidarların bu yetkiyi nesnel ölçütlere göre kullanmadığı hem de yargı organlarının bağımsız çalışmadığı yönünde kamuoyunda eleştirilere yol açmaktadır.

Başkanların Nitelikleri

Türkiye’de yıllar itibarıyla belediye başkanlarının eğitim düzeyi, meslek durumu ve diğer nitelikleri açısından olumlu gelişmelerin olduğunu göstermektedir. Ancak, hala kadın belediye başkanı sayısı çok düşük düzeydedir. Belediyenin ölçeği büyüdükçe belediye başkanlarının öğrenim düzeyinin de arttığı gözükmemektedir. Örneğin, 2003 yılı verileriyle il belediyeleri ve

büyükşehir belediyeleri toplamı içerisinde sadece 6 tane lise mezunu başkan bulunurken; 5 doktora, 13 yüksek lisans, 57 lisans dereceli belediye başkanı bulunmaktadır. Bu veriler belediye başkanlığının hem siyasal çevrelerce önemsendiğinin hem de önemli elit grupları için çekici hale geldiğinin göstergesidir (Keleş, 2011: 269-270).

2009 yılı yönetimler seçim sonuçlarına göre, Türkiye’deki her düzeydeki tüm belediye başkanlarının eğitim düzeyi incelendiğinde, hala belediye başkanlarının bir bölümünün (%19,8) ilkokul mezunu olduğu görülmektedir. Vurgulamak gerekirken, üniversite mezunu belediye başkanları en geniş paya (%41,5) sahiptir.

2004 yılı yerel yönetimler seçimi sonucuna göre, ülke genelinde belediye başkanı unvanını kazanan toplam 3.225 kişiden yalnızca 18’i (%0,6) kadındır. 2009 yılı yerel yönetimler seçimi sonucuna göre ise, toplam 2.931 belediye başkanından 26’sı (%0,9) kadındır. Belediye meclisi üyeleri arasındaki kadın oranına göre, belediye başkanlığındaki kadın oranı çok düşüktür. Son seçimde kadın belediye başkanı sayısında çok az bir artış olsa da, hala belediye yönetimleri erkeklerin tekelindedir (Güler, 2010: 292).

Tablo 27: Türkiye’de Belediye Başkanlarının Eğitim Düzeyi (2009)

Eğitim Düzeyi	Erkek		Kadın		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
İlkokul	577	19,9	2	7,7	579	19,8
Ortaokul-Lise	1119	38,5	15	57,7	1134	37,7
Üniversite	1206	41,5	9	34,6	1215	41,5
Bilinmeyen	3	0,1	-	-	3	0,1
Toplam	2905	99,1	26	0,9	2931	100

Kaynak: TÜİK, 2011, E.T.: 26.12.2011.

Öte yandan, son yıllarda belediye başkanlarının meslekleri de değişme göstermektedir. Özellikle toplumsal ve ekonomik gelişmelere benzer bir durum ile karşılaşılacaktır. Kamu görevlilerinin, ticaret ve sanayi ile uğraşanların genel olarak daha az belediye başkanı olduğu görülmektedir. Bunun tersine, serbest meslekler (doktor, avukat vb.) ile uğraşan başkanların oranı (%26,5) yükselmiştir. Belediye başkanları arasında bürokrasiden gelenlerin çok sayıda olduğu görülmektedir (Keleş, 2011: 271).

4.2.2. Türk Belediye Yönetimi Modelinden Kaynaklanan Sorunlar

Belediye yönetimi konusunda reforma girilmeden önce birçok sorun alanı vardı. Özellikle, “belediye büyüklük ölçeği, mali kaynaklar, personel yönetimi, idari ve mali özerklik, merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü, idari vesayet, katılım, karar verme süreci vb.” birçok konuda sorunlar derinleşmişti. Yapılan yeni düzenlemeler ile bu konuların önemli bir bölümünde çözümler uygulamaya geçirilse de (bakınız, Yaylı, 2009), belirli alanlarda sorunlar devam etmektedir. Reform sürecinde ihmal edilen ve bu Tezin kapsamında yer alan yerel siyasal-yönetimsel liderlik, belediye organlarının aralarındaki ilişkiler, organların denetimi, doğrudan katılım mekanizmaları, yerel topluluğun belediye yönetimini denetimi vb. konulara ilişkin sorunlar burada tartışılmıştır.

En temel sorunlardan bir tanesi, belediye meclisi üyelerinin seçiminde kullanılan usule ilişkindir. 1963 tarihli 307 sayılı Kanuna kadar belediye meclisleri “çoğunluk usulü”ne göre seçilmekteydi. 1963 yılından beri “nispi temsil usulü” uygulanmaktadır. Nispi temsil usulü, belediye meclisinde farklı siyasi partilerin aldıkları oy oranında temsiline imkan vermektedir. Ancak, 1984 yılında yapılan değişiklik ile nispi temsil sistemi yanında “baraj sistemi” uygulanmaya başlamıştır. Uygulanan onda birlik baraj sisteminin temsilde adaletsizliğe tol açtığı yönünde eleştiriler vardır⁵² (Arıkboğa, Oktay ve Yılmaz, 2007: 26; Tortop, 1988: 97). Diğer taraftan, nisbi temsil sisteminin küçük belediye meclislerinde siyasal parçalanmaya ve yönetimde istikrarsızlığa yol açacağı belirtilerek, çoğunluk sisteminden faydalanılması önerilmektedir (Tortop, 1988: 146). Seçim sistemi çeşitli eksiklikleri nedeniyle yerel topluluk ile yerel siyasetçi ve yöneticiler arasında kopukluğa sebep olmaktadır. Mevcut sistem ile halkın belediye başkanlarını ve meclis üyelerini ne kadar belirleyebildiği tartışmalıdır. Bu nedenle, “belirli bir süre ile o belde sınırları içerisinde ikamet etmek” şartının yeniden seçim düzenlemesine getirilmesi önerilmektedir (Toprak, 2006: 103).

Türkiye’de belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin profiline (cinsiyet, yaş aralığı, eğitim düzeyi, meslek grubu vb.) bakıldığında, yerel siyaseti belirleyenlerin yurttaşları gerçekçi bir şekilde temsil etmedikleri görülmektedir. Ayrıca, yerel siyasetin ulusal siyaset ile içiçeliği bu sorunu beslemektedir. Kaynaklar, sorumluluklar ve yetkiler açısından yerel yöneticilerin

⁵² Çoğunluk sisteminin temsil ilkesi açısından, nispi temsil sisteminin ise yönetimde istikrar ilkesi açısından ortaya çıkarabilecekleri sakıncaların giderilmesi amacıyla iki sisteminin birleştirilmesi ile karma sistemler oluşturulabilir. Almanya’da bilinen ve başarılı bir karma sistem uygulanmaktadır ve bu türde tam bir karma sistem henüz başka bir ülkede uygulanmamaktadır (Arslan ve Kılavuz, 2005: 76, 80).

merkezi yönetime bağımlı olması, belediye başkanlarının yerel topluluğun ihtiyaçlarından uzak siyaset izlemesine neden olmaktadır (Erençin, 2007: 343). Türkiye’de yatay ve dikey ekseninde mevcut yerel siyasal-yönetimsel yapının sorunlu olduğu söylenebilir.

Türkiye’de geçerli olan mahalli idareler seçim sistemi, belediye meclislerinde siyasal aktörlerin çeşitliliğini kısıtlamakta ve bazı grupları öne çıkarmaktadır. Özellikle belediye meclisi üyeliklerine “esnaf, müteahhit ve serbest meslek sahiplerinin” seçilebilmesinin en önemli sebebi budur⁵³. Belediye meclislerinde yerel demokrasinin tam olarak işlemediği ve tüm toplum kesimlerinin temsil edilmediği söylenebilir (Azaklı ve Özgür, 2002: 158; Mutlu, 2009: 779). Belediyelerde temsil işlevinin daha çok belediye başkanına endekslendiği, kurumsal düzenlemeler açısından imkanlar olsa da uygulama ve siyaset pratiğinde belediye meclislerini geri planda kaldığı ve belediye başkanlarının adeta “seçilmiş diktatörler” veya “tek adam” gibi belediyeleri yönettiği yönünde eleştiriler vardır (Bulut ve Tanıyıcı, 2007: 362-363).

Belediye meclisi seçimleri ile belediye başkanlığı seçimlerinin aynı anda yapılması, meclis seçiminde “onda birlik baraj” uygulanması gibi sebeplerle genellikle belediye meclisindeki çoğunluk partisi ile belediye başkanı aynı siyasi partiden olmaktadır. Böylece güçlü belediye başkanı ve meclisteki çoğunluk grubu siyasal ilişkilerini ve çıkarlarını kurumsal ilişkilerin üzerinde tutabilirler. Bu durum belediye yönetiminin siyasallaşmasına sebep olmakta, katılımcı ve uzlaşmaya dayalı yönetimi/demokrasiyi engellemekte ve belediye hizmetlerinin değerlendirilmesini geri planda bırakmaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005: 310, 317; Mutlu, 2009: 779).

Belediye meclisinin başkan üzerinde etkili olabilecek temel denetim araçlarının (faaliyet raporu görüşmesi ve gensoru önergesi) sonuç doğurması zorlaştırıldığı için, belediye meclisinin başkanı denetleyebilmesi çok sınırlı düzeylerde ve siyasi değişkenlere bağlı kalabilmektedir. Ayrıca, yerel topluluğun belediye başkanını doğrudan denetleme hakları (görevden düşürme vb.) yeni belediye kanununda düzenlenmemiştir. Belediye kanunu güçlü başkan modeli tercihini bu konuda da göstermektedir (Öner, 2006: 138-139). Keleş (2011: 268), belediye başkanının görevden düşürülmesine en son olarak yargı organının karar vermesinin olumsuz girişimleri ve siyasi iktidarların nesnel olmayan uygulamalarını engelleyeceğini belirtmiştir. Türkiye’de güçlü başkan modeli, belediye meclislerinin denetleme işlevi dengelenmeden yürürlüğe girdiği için,

⁵³ Belediye yönetimlerinde özellikle meclis üyeliğine toplumun daha eğitilmiş, sosyo-ekonomik düzeyi yüksek ve yöneticilik deneyimi olan kesimlerinden yönelenlerin sayısı azdır. Bunun en önemli sebebi meclis üyelerine sağlanan imkanların ve kolaylıkların ciddiye alınmayacak düzeyde olmasıdır. Seçilmiş yerel yöneticiler ve temsilcilerin aile hayatları, meslek görevleri ile yerel temsilcilik görevleri arasında bir denge kurularsa (Tortop, 1988: 107-108), toplumun her kesiminden, nitelikli, bilgili, tecrübeli kişilerin belediye meclislerine yöneleceği ileri sürülebilir.

hesap vermekten uzak “yerel derebeyler” ortaya çıkmıştır. Belediye başkanlarının hesapverebilirliği sağlanmadığı için sürekli haklarında “yolsuzluk” ve “kötü yönetim” iddiaları ortaya çıkmaktadır (Toksöz ve diğerleri, 2009: 129-130).

Belediye meclisinin fesih nedenleri, eski kanuna göre azaltılmış ve makul duruma getirilmeye çalışılmıştır. Ancak, yeni düzenlemede yer alan “görevlerle ilgili olmayan siyasal konularda” karar almanın meclisin fesih nedeni görülmesi yeni tartışmalara yol açmıştır. Belediye meclisinin görevlerinin önemli bir bölümünün siyasal konularla ilgili olduğu, hangi siyasi konunun belediyenin görev alanına girdiğinin tespit edilmesinin zor olduğu gibi eleştiriler getirilmiştir (Keleş, 2006: 243; Şengül, 2010: 93-94).

Belediye encümeninin üye profili önceki belediye kanunu ve yeni belediye kanunu döneminde hep tartışma konusu olmuştur. Belediye encümeni, yeni belediye yönetimi modelinde sadece yürütme organı olarak görülmüştür. Üye profili ise hem meclis üyelerinden hem de belediye bürokratlarından oluşmaktadır. Toprak (2006: 115), belediye encümeninin seçilmiş ve atanmışlardan oluşan yapısının karar organı olma durumundan kaynaklandığını, yeni işlevi ile tamamen “belediye bürokratları”ndan oluşmasında bir sorun olmadığını belirtmiştir. Azaklı ve Özgür (2005: 306) ise, belediye encümeni yapısının ihtisas komisyonlarındaki yapı gibi olmasını, muhalif partilerin de encümende temsilcilerinin bulunması gerektiğini belirtmişlerdir. Ayrıca, encümen üyesi olmayan meclis üyelerinin, diğer yerel sivil paydaşların ve uzmanların ilgi alanlarına göre encümen toplantılarına katılıp görüşlerini bildirebilmeleri önerilmektedir.

Güçlü belediye başkanı, encümene başkanlık ettiği gibi encümen gündemini belirlemeye yetkili tek kişidir. Başkanın uygun görmediği öneriler veya başkan tarafından gündeme getirilmeyen konular encümende görüşülememektedir. Bu durum, hem rasyonel karar alma önünde bir engeldir; hem de katılımcı yönetimden çok uzak bir uygulamadır. Bir anlamda belediye başkanının yürütme alanında ulaşılmaz, kontrol edilemez ve tek hakim güç olduğu anlayış hakimdir.

Belediye encümeni bir yürütme organı olma özelliği taşımakta ve icrai nitelikte görevleri bulunmaktadır. Ancak, belediye meclisi encümen üyeleri için yetersizlik kararı verememekte ve gensoru işlemi yapamamaktadır. Bu nedenle encümen üyelerinin görevlerinden dolayı meclise karşı sorumlu olmalarının bir anlamı kalmamaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005: 314-315).

Türkiye’de belediye başkanları genellikle belirli bir siyasi partinin adayları arasından seçilirler. Bağımsız seçilen belediye başkanları yıllar içerisinde azalmıştır⁵⁴. Türk hukuk sistemi ve yönetsel anlayışı belediye başkanlığın siyasi bir makam olmaması gerektiğini ve belediye başkanının kentin tamamını ve tüm kentlileri temsil etmesi gerektiğini öngörmüştür. Ancak, uygulamada belediye başkanları siyasi partileri ile aralarına mesafe koyamamakta ve siyasi partisinin tercihleri ile hareket etmektedirler. Buradaki sorun veya kaygı, belediye başkanına siyasi yakınlığı olan çevrenin belediye kaynaklarını kendi özel çıkarları için kullanma girişiminde bulunması ve belediye başkanının bu dengeyi sağlayamaması üzerinedir. Siyasi parti-belediye yönetimi ilişkileri ve aşırı siyasallaşma yolsuzluk iddialarının çoğalmasına kapı aralamaktadır (Erençin, 2007: 344).

Belediye meclislerinde ihtisas komisyonlarının kurulması karar alma sürecinde katılımın sağlanması, müzakereye dayalı bir yerel siyaset gelişimi ve hizmetlerin rasyonel bir şekilde değerlendirilmesi için olumludur. Ancak, Türkiye’de meclis komisyonlarının huzur hakkı elde etme ve rant mücadelesi yürütme yeri olarak görülmesi gibi olumsuz bir deneyim vardır (Azaklı ve Özgür, 2005: 308). Ayrıca, Belediye Kanununda “imar ve bütçe dışında kalan konuların meclis toplantısına katılanların salt çoğunluğunun kararı komisyonlara gönderilmeden mecliste karara bağlanabileceğinin” düzenlenmesi, “hemşehri odaklı katılımcı demokrasi” açısından geri adım olarak görülmektedir (Öner, 2006: 127).

4.3.ORGANLARARASI İLİŞKİLER TEMELİNDE BELEDİYE YÖNETİMİNİN İNCELENMESİ

Genel olarak yerel yönetimlerin iki temel organı vardır. Organlardan biri “karar organı” iken; diğeri “yürütme organı”dır. Karar organı, yerel yönetim organının görev alanındaki sorunları görüşür ve belediye yönetimi için temel kararları alır. Bu organlar arasında sorumluluk ve denetim ilişkileri çeşitli yasal-kurumsal düzenlemelere dayanır. Organlar arasında bir “denge ve kontrol sistemi” kurulmak istenmiştir. Karar organı ile yürütme organının ilişkileri, organların ne derece iç içe olduğu ya da birbirinden ayrı olduğu gibi durumlar yerel yönetim modellerini çeşitlendirmektedir (Arıkboğa, Oktay ve Yılmaz, 2007: 12-13).

⁵⁴ Altıncı olarak, 1963-2009 yılları arasındaki yerel seçimlerinin tüm ayaklarında “bağımsızların” kazandıkları oyların sürekli azaldığı görülmektedir. 1963 ve 1968 yerel seçimlerinde %10 gibi önemli bir oy oranına ulaşan bağımsızlar, 2009 yılına gelindiğinde çok düşük oranlara gerilemiştir. Bağımsız adayların daha çok belediye başkanlığı için tercih edildiği ve bunun az gelişmiş coğrafyalarda ve alt nüfus dilimlerinde kişi unsuruna bağlı olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Çitçi, 2005: 535).

Türkiye’de belediye meclisleri Cumhuriyet döneminin başından beri seçilerek göreve gelmektedir. Belediye başkanları ise, önceki dönemlerde belediye meclisleri tarafından seçilmiş ve vali veya Cumhurbaşkanı’nın onayı ile göreve gelmişlerdir. 1963 yılından beri belediye başkanları doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmektedir. 1982 Anayasası döneminde de belediye yönetimlerinde bu model kabul görmüştür. Mevcut durumda Türkiye’de yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının seçimine ilişkin temel ilkeleri belirleyen düzenleme 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Hakkında Kanun’dur. Yerel yönetimler ile ilgili yeni kanunlarda seçim süreçlerine ilişkin yine bu kanun esas alınmıştır. Yani, yeniden yapılanma sürecinde yerel yönetimlerin organlarının oluşumu ile ilgili önemli bir değişiklik olmamıştır. Türkiye’de belediye başkanları, doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmekte; belediye yürütmesinin başında bulunmakta; belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık etmektedir. Bu özellikleri ile Türkiye’deki model “güçlü başkanlık modeli”nin en açık örneğidir. Yerel yönetimler reformu öncesinde çeşitli zeminler yapılan tartışma ve araştırma raporlarındaki önerilere rağmen; belediye başkanlarının gücünün dengelenmesi, belediye başkanlarının demokratik kontrolünün sağlanması, belediye meclislerinin güçlendirilmesi, belediye meclisi ve belediye teşkilatı ilişkisinin kurulması konularında önemli değişiklikler yapılmamıştır. Bu konudaki resmi çalışmalara ve diğer araştırma raporlarına özetle bakıldığında konunun önemli olduğu ama siyasal karar vericiler tarafından dikkate alınmadığı görülmektedir.

1990’lı ve 2000’li yıllarda, AB’ye üyelik ve küreselleşme dinamikleri çerçevesinde Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusu yoğun bir şekilde tartışılmıştır. Bu tartışmaların kalkınma planlarına, raporlara ve çeşitli çalışmalara yansıdığı görülmüştür. Belediye yönetiminde organların oluşumu, göreve gelişi ve organlararası ilişkiler, yönetime katılım ve açık yönetim konularına ilişkin olarak yapılan tartışma yeterli düzeyde olmamıştır. Kısaca bu gelişmelere bakılacak olunursa; 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, yerel yönetimlere ilişkin genel sorunlar başlığı altında, “mahalli yönetim meclislerinin yetkilerinin artırılmadığına, kamu çalışanlarının ve tüm toplum kesimlerinin meclislerde temsiline imkan verecek düzenlemelerin yapılamadığına” değinilmiştir. Yerel meclislerin güçlendirilmesi için, kamu çalışanlarının ve toplumun tüm kesimlerin katılımının sağlanacağı nitelikli, işlevsel ve aktif bir yapının düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, halkın yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama süreçlerine katılımının kolaylaştırılması ve yurttaş denetiminin artırılması için düzenlemeler yapılması önerilmiştir (Çoker, 2003: 166-168, 174). 2001-2006 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ise, bu konuya yeterli ilgiyi göstermemiştir (Çoker, 2003: 177-182).

Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) tarafından, 1997 yılında hazırlatılan “Yerel Yönetimler Yasa Taslağı” bu çerçevedeki önemli çalışmalardan birisidir. Taslak içerisinde yerel yönetimlerin temel organları “Yerel Yönetim Meclisleri, Yerel Yönetim Yürütme Kurulları ve Yerel Yönetim Başkanları” şeklinde sıralanmıştır. Taslağın öngördüğü modelde yerel yönetim meclislerine ilişkin önemli yenilikler getirilmiştir. Birincisi, yerel düzeydeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri aracılığıyla meclislerde görüş bildirme, soru sorma ve gündeme öneri sunma hakkı öngörülmüştür. İkincisi, meclis ihtisas komisyonlarında tüm siyasi partilerin sandalye sayılarına göre temsil edilmeleri ve meclis dışı uzman kişilerden bu komisyonlarda yararlanılması önerilmiştir. Üçüncüsü, belediye ve il encümenleri “yönetim kurulu” olarak görülmüş ve mevcut yapıya benzer bir yapı önerilmiştir. Dördüncüsü, belediye başkanlarının “iki turlu seçim usulü” ile seçilmesi önerisi getirilmiştir. Beşincisi, özellikle orta ölçekli ve büyük belediyelerde belediye başkanından sonra en üst yönetici olarak “profesyonel kent yöneticiliği”nin genel sekreterlik adı altında düzenlenmesi önerilmiştir. Ayrıca, bu kişilerin yerel yönetimler ve kamu yönetimi alanında yükseköğretim görmüş ve deneyimli kişiler arasından yürütme kurulları tarafından atanması önerilmiştir. Altıncı olarak, yürütme kurullarına meclis içinden seçilecek üyelerin mecliste grubu bulunan siyasi partilerin güçleri oranında katılması önerilmektedir (Çoker, 2003: 217-221, 227-230).

2000’li yıllarda nihayetinde belediye yönetimine ilişkin yasalar yenilenmiş, belediye yönetimleri ile ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. Belediye yönetimi-merkezi yönetim ilişkilerinde, yani dikey ekseninde güç paylaşımına ilişkin yeni durum önemli değişiklikler sağlamış ve belediyeler lehine bir durum oluşmuştur. Ancak, yatay ekseninde belediye organları arasındaki güç paylaşımına, denge ve kontrol sistemine ilişkin temelde değişiklikler getirilmemiştir. Sadece belediye meclislerinin işlevselliğini artırmaya yönelik iyileştirmeler olmuştur. Belediye meclislerinin ve yerel topluluğun, belediye başkanını etkili bir şekilde kontrol edebilmesi için mekanizmalar düzenlenmemiştir. Uygulamada güçlü başkan modeli devam etmekte, Türkiye’de daha da güçlendirilmiş belediye başkanlarının durumu tartışma konusu olmaya devam etmektedir.

4.3.1. Türkiye’de Güçlü Başkanlık Modeli: Fırsatlar ve Tehditler

Doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelen belediye başkanı, merkezi yönetim tarafından atanan yöneticilere göre daha bağımsız hareket ettikleri için, yerel yönetimlerin özerkliği

açısından önemli görülmektedirler. Diğer taraftan, seçilmiş belediye başkanının “yerel baskılara dayanamama, ulusal çıkarları gözetememe, sınırlı süre ile göreve gelmelerinden dolayı isabetli kararlar alamama” gibi nedenlerle doğrudan seçilerek göreve gelmesine karşı düşünceler de vardır (Karaarslan, 2008: 124-125). Atanarak göreve gelen belediye başkanı, belediye başkanlığının gerektirdiği deneyim, teknik bilgi ve yöneticilik nitelikleri açısından yeterli bulunduğu için tercih edilebilir. Ancak, atanmış belediye başkanının görev süresi istikrarlı olmayabilir; yerel topluluğa karşı değil, kendisini atayan makamlara karşı hesap verme ve onların politikalarına duyarlı olabilir (Keleş, 2006: 247-248).

Yerel yöneticilerin seçilerek göreve gelmesi gelişmiş demokrasilerde genel olarak kabul görmekle beraber, yerel yöneticinin doğrudan halk tarafından seçilmesi veya halkın seçtiği yerel meclis tarafından seçilmesi gibi ciddi farklılıklar içeren yerel yönetim modelleri vardır. Doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanı, yerel topluluğun çoğunluğunun desteğini alarak, siyasi partiler ile arasına mesafe koyabilmekte; siyasi partinin yerel yönetim üzerindeki belirleyiciliğini ve etkisini sınırlayabilmekte; çeşitli siyasi gruplar ile veya meclisteki fraksiyonlarla işbirliği ortamı kurabilmekte ve ayrıca azınlıkta kalan kesimlerin tercihlerinin güçlü bir şekilde seslendirilmesini sağlayabilmektedir. Doğrudan seçilmiş başkanın, meclis tarafından seçilen başkana göre daha fazla nüfuz ve prestij sahibi olacağı ve güçlü bir liderlik sergileyeceği düşünülmektedir (Eryılmaz, 2011: 171; Karaarslan, 2008: 126). Ancak, seçilmiş belediye başkanı her zaman yeterli teknik bilgi ve yöneticilik deneyimi ile donanmış olmayabilir (Keleş, 2006: 247-248).

Belediye başkanının atanarak veya seçilerek göreve gelmesi belediye yönetim modelini tanımlamaya yardımcı olmaktadır. Belediye meclisinin kendi üyeleri dışından, “bilgi, deneyim ve yetenekleri” öne alarak, profesyonel bir kişiyi belediye yönetiminin başına atadığı modele “Profesyonel Kent Yöneticiliği” (*city manager*) denilmektedir (bakınız: Yalçındağ, 1997). Bu model özellikle ABD’de uygulanmakta ve FAC’nin bazı eyaletlerinde (bakınız: Yalçındağ, 1992) uygulanmıştır. Belediye başkanının seçilerek göreve gelmesi de çeşitli şekillerde görülmektedir. Belediye meclisinin kendi üyeleri arasından birisini belediye başkanı seçtiği model “Güçlü Meclis Modeli”⁵⁵ olarak adlandırılmaktadır. Diğer taraftan, belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği “Güçlü Başkan Modeli” vardır (Keleş, 2006: 248). Arıkboğa (2008: 158), farklı ülkelerde uygulanan ana yerel yönetim modellerini (bakınız: Yalçındağ, 1969; Yalçındağ, 1997) alt modeller çerçevesinde sınıflandırmıştır. Her bir modelin kendine

⁵⁵ Fransa’da belediye başkanları belediye meclisleri tarafından seçilmektedir. Ancak, herhangi bir meclis üyesi belediye başkanı seçilmemekte; belediye meclisine giren siyasi partilerin ilk sıradaki üyeleri muhtemel belediye başkanı adaydır ve halk bunu bilerek sandığa gitmektedir (Şengül, 2010: 97).

özgü faydaları, zararları ve aksayan yönleri vardır (bakınız: Azaklı ve Özgür, 2002: 159-161). Belediye yönetiminde farklı başarılı uygulamaları tanımak için bunlara bakmakta fayda vardır.

Tablo 28: Yerel Yönetim Ana ve Alt Modelleri

Modeller	Temel Nitelikleri
Meclis-Başkan Modeli	Yürütme organı tek kişiden ibarettir ve seçimle iş başına gelir.
Güçlü Başkan Modeli	Başkan yürütmeye tamamen hakimdir. Meclis yürütmenin dışındadır.
Zayıf Başkan Modeli	Başkan yürütmeye kısmen hakimdir. Yürütmeye ilişkin bazı alanlar komisyonlara bırakılabilmektedir.
Komisyon Modeli	Yürütme organı tek kişiden ibaret değildir, komisyon ya da komisyonlar söz konusudur.
Yürütme ile Meclis İç İç	Yürütme görevini meclis komisyonları üstlenir. Komisyonlarla meclisin görev süreleri ve üyeleri örtüşür. Başkanın (siyasi liderin) görevi yönetsel değil siyasaldır.
Yürütme ile Meclis Kısmen Bağımsız	Yürütme görevini meclis komisyonları üstlenir. Komisyonlarla meclisin görev süreleri farklılaşır ve komisyonlara meclis üyesi olmayan kişiler de seçilir. Başkanın (siyasal lider) görevi yönetsel değil siyasaldır.
Profesyonel Yönetici (City Manager) Modeli	Yürütme görevi tamamen profesyonel yöneticiye (city manager) aittir. Meclis yürütmenin dışındadır. Başkanın (siyasi liderin) görevi yönetsel değil siyasaldır.
Encümen Modeli	Yürütme organı tek kişiden ibaret değildir, yürütme yetkisi bir kurula (encümene) aittir. Ancak, encümen üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Meclis, yürütmenin dışındadır. Encümenin başı (başkan) aynı zamanda siyasal liderdir.

Kaynak: Arıkboğa, 2008: 158.

Türkiye örneğinde, 1963 tarih ve 307 sayılı Kanun’a kadar belediye başkanları belediye meclisleri tarafından seçiliyor, il belediyelerinde Cumhurbaşkanı’nın onayı ve diğer belediyelerde valinin onayı ile göreve geliyordu. Bu sistemde belediye başkanlarının genellikle belediye meclislerinin kontrolüne girdikleri ve yerel topluluğa yönelik çalışmalar yapmadıkları belirtilmiştir (Tekeli, 2009: 186). Güler’e (2010: 292) göre, belediye hizmetlerinin ve işlerinin daha hızlı yürütüleceği beklentisiyle “güçlü meclis modeli” terk edilmiş, “güçlü başkanlık modeli”ne geçilmiştir. Yeni modelden beklenen, belediye başkanlarının yerel topluluğa karşı daha açık olması ve halk tarafından doğrudan denetlenmesidir. Tortop’a (1988: 145) göre, güçlü başkanlık modeli istikrarlı ve kuvvetli bir yönetim amaçlanmıştır. Ayrıca, aynı kanunda “belediye başkanlarının görevleri sırasında siyasi partilerin genel merkezlerinde görev alamayacakları, il ve ilçe yönetim kurulu başkanlık ve üyeliklerinde bulanamayacakları”

düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile belediye başkanlarının tarafsız olması, belediye yönetimi ile siyasi partiler arasına mesafe konulması ve bir anlamda belediye başkanlarının “partiler üstü” bir konumda olması beklenmiştir. Fakat, uygulamada belediye başkanları siyasi tarafsızlıklarını koruyamamış, siyasetin merkezinde yer almaya devam etmiş ve belediye başkanları ile siyasi parti il/ilçe başkanları arasında sürekli çatışmalar yaşanmıştır⁵⁶ (Tekeli, 2009: 186).

307 sayılı Kanun ile belediye başkanları meclis karşısında güçlendirmekle birlikte, bazı düzenlemeler ile meclisin başkan üzerindeki denetimi sağlanmak istenmiştir. Özellikle belediye kanununa eklenen “gensoru” mekanizması ve “yıllık çalışma raporunun görüşülmesi” ile belediye meclisinin belediye başkanını denetim yetkisi artırılmak istenmiştir. Bu araçlar ile meclis başkanın görevden düşürülme sürecini başlatabilecektir. Yine 307 sayılı Kanun ile, belediye başkanı olmadığı durumlarda vekalet etmek üzere, belediye meclisi tarafından her yıl bir “belediye başkan vekili” seçilmesi düzenlenmiştir. Belediye meclislerinin seçiminde “nispi temsil usulü” benimsenerek, meclislerin daha çoğulcu bir yapıya kavuşması amaçlanmıştır (Tekeli, 2009: 187). Bu yöntemler de belediye başkanının siyaseten denetimi açısından düşünülmüştür. Bu dönemde belediye kanununda değişiklik yapılarak, belediye organlarının fesih yetkisi Danıştay’a verilerek anayasaya uygunluk sağlanmıştır (Tekeli, 2009: 187).

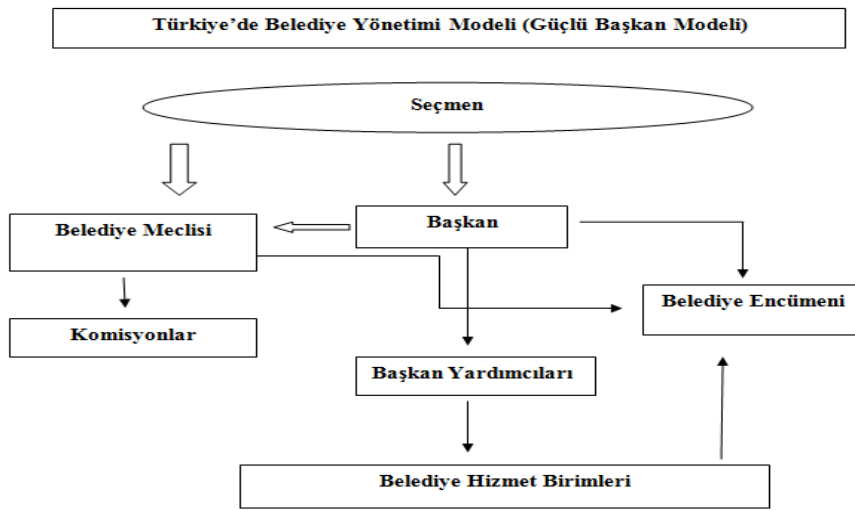
1580 sayılı Belediye Kanunu ile uygulanan güçlü başkan modelinin iyileştirilmesi için Tekeli (2009: 324-327) belirli öneriler getirmiştir. Bu öneriler, hem kararların meşruiyeti hem de organlar arasında denge ve kontrol sistemi kurulması amacıyla belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı ile ilgilidir. Birinci olarak, belediye meclisinin kural koyma yetkisi güçlendirilmeli ve meclis belediye faaliyetlerini denetleme konusunda güçlendirilmelidir. İkinci olarak, belediye meclislerinin yetkilerinin ve sorumluluklarının artırılmasına paralel olarak, belediye meclisleri sürekli çalışır hale getirilmelidir. Üçüncü olarak, belediye meclis üyelerinin özlük hakları iyileştirilmelidir. Dördüncü olarak, encümenin karar alanları ve yetkileri yeniden ele alınmalı ve meclisin güçlendirilmesi sürecine uyumlaştırılmalıdır. Beşinci olarak, belediye encümenin üye kompozisyonu yeniden ele alınmalı, siyasal süreçle gelenler ile bürokratik süreçle gelenler arasındaki dengenin meclis-başkan güç ilişkisini dengeleyecek nitelikte olması gerekir. Altıncı olarak, belediye meclisi güçlendirilince belediye başkanının gücünü daha azaltacak olan başkanın meclis tarafından seçimine şimdilik geçilmemelidir. Yedinci olarak, belediye meclislerinin güçlendirilmesi

⁵⁶ Özellikle 1973 seçimleri sonrasında büyükşehirlerde yönetime gelen CHP’li belediye başkanları ile partilerinin il başkanları arasındaki siyasal çatışmalar bu duruma örnek gösterilebilir (Tekeli, 2009: 224). Diğer taraftan belediye başkanlarının konumlarını siyaseten bağımsız olarak yorumlaması marjinal uygulamalara yol açabilmektedir. Örneğin, 1979 yerel seçimlerinde Fatsa’da seçimleri kazanan bağımsız aday Terzi Fikri Sönmez belediyeyi bir halk yönetimi haline getirmeye çalışmıştır (Tekeli, 2009: 25-26).

meclislerin kamuoyunda görünürlüğü ile dengeli yürütülmelidir. Meclis ve yerel topluluk ilişkileri geliştirilmelidir.

Türkiye’de 2003 yılından itibaren yoğun bir şekilde tartışılan yerel yönetimler reformu sonucunda yürürlüğe giren 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye başkanına yüklenen rol daha da güçlendirilmiştir. Belediye meclisleri konusunda beklenen ve önerilen düzeylerde ilerleme olmamıştır:

Şekil 9: Türk Belediye Yönetimi Modeli



Kaynak: Yalçındağ, 1992: 91.

Birinci olarak, belediye başkanı meclis kararlarının kesinleşmesi sürecinde güçlendirilmiştir (md. 14., md. 23). Belediye başkanının tüm meclis kararları üzerinde güçlendirilmiş nitelikte “geciktirici veto” yetkisi vardır. Yeni karar alma düzeninde, bir taraftan yönetsel vesayet kaldırılırken, diğer taraftan belediye başkanının vesayeti tesis edilmiştir. Genel olarak belediyelerde belediye başkanının, hukuka aykırılık gerekçesiyle geri gönderdiği meclis kararlarının kesinleşebilmesi için meclis “üye tam sayısı”nın kararda ısrar etmesi gerekmektedir (Erençin, 2007: 345).

İkinci olarak, yeni belediye yönetimi modelinde belediye meclisinin belediye başkanını denetlemesi ve görevden düşürme yetkisinin kullanımı zorlaştırılmıştır. önceki uygulamada bu

denetim araçlarının mecliste tarafından kullanılması ve belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı alınabilmesi için meclis üye tam sayısının 2/3'ünün oyu gerekirken; yeni durumda meclis üye tam sayısının 3/4'ünün oyu aranmaktadır. Bu şekilde, meclisin başkan üzerinde sahip olduğu en etkili denetim aracı olan görevden düşürme yetkisinin kullanımı daha da güçleşmiştir (Erençin, 2007: 345-346). Ayrıca, meclisin hala doğrudan görevden düşürme kararı alma yetkisi yoktur; meclisin başkan hakkında aldığı “yetersizlik kararı” Danıştay’ın kararı ile sonuç doğurabilmektedir.

Üçüncü olarak, yeni belediye yönetiminde 5393 sayılı kanunun belediye meclisinin feshi ile ilgili düzenlemesi (md. 30), belediye başkanının sorumluluklarını artırarak, dolaylı olarak başkanın gücünü artırmaktadır. Örneğin, “belediye meclisinin belediyenin görev alanı ile ilgili olmayan siyasal konularda karar alması” meclisin fesih gerekçelerinden birisidir. Meclise belediye başkanının başkanlık ettiği ve gündemi başkanın belirlediği bu modelde, meclisin siyasetle ilişkisini bir anlamda belediye başkanı belirlemektedir (Erençin, 2007: 346).

Dördüncü olarak, yeni belediye kanunu ile belediye başkanının görev tanımlarında değişikliğe gidilerek, güçlü belediye başkanının yeni rolü belirlenmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre, belediye başkanı aynı zamanda “genel idarenin ajanı” olarak görev ve sorumluluklara sahipti. Hukuki olarak belediye başkanının “ikili görev yapısı” yeni yasal düzenleme ile değiştirilmiştir (Erençin, 2007: 346-347). Belediye başkanı, sembolik de olsa merkezi yönetimin uzantısı görüntüsünden çıkarılarak, yerel siyasal-yönetsel lider olarak gösterilmiştir.

Beşinci olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 38. maddesi “stratejik planlama” süreciyle belediye başkanının belediye teşkilatı içerisindeki konumunu daha da güçlendirmektedir. Belediye başkanı, belediyenin kurumsal stratejilerini hazırlayacak, belediyeyi stratejik plana uygun yönetecek; bu stratejilere uygun olarak belediye bütçesini, belediye faaliyetlerini ve çalışanların personelin performans ölçütlerini hazırlayacak, uygulayacak, izleyecek ve denetleyecektir. Belediye başkanı, stratejik planı hazırlarken yerel ağları kurma ve yönlendirme olanağı elde etmiştir. Yeni belediye kanunu, güçlü belediye başkanını ağ demokrasisi içerisinde stratejik yönetimin yönlendiricisi olarak görmektedir. Belediye başkanına “katılımcı demokrasi” ve “ağ demokrasisi” ortamı sağlaması ve bu ortamdan faydalanması için yeni kanun imkanlar sunmaktadır (Erençin, 2007: 349-350). Turan’ın (2009: 757-758) çalışması, bazı belediye başkanlarının bu imkanları (kent konseyi, stratejik planlama, eğilim yoklamaları, referandumlar, e-belediyecilik, demokrasi atölyesi, mahalle meclisleri vb.) iyi bir şekilde kullandıklarını veya kullanmak istediklerini göstermektedir.

Türk belediyeçiliğinde güçlü başkan modeli, yeni kanuni düzenlemeler ile daha güçlendirilmiş ve iyi niyetli yorumlar ile bunun yönetim ortamında katılımcı yönetimi güçlendireceği ve kent gelişimine ortak zeminde çözümler üreteceği düşünülmektedir. Bir anlamda, belediye yönetiminde ve hizmetlerin üretiminde kurum içi ve dışı tüm aktörleri politika belirleme, karar alma ve uygulama süreçlerine dahil eden ve her zaman “kamusal perspektif” ile hareket eden “dönüştürücü liderlik” vurgusu söylemde vardır. Ancak uygulamada, Bayraktar ve Penpecioglu (2009: 191-193)’nin belirttiği gibi “al gülüm, ver gülümcü” liderlik yaygındır. Kent hayatında kamusal değerlerden hareketle kamu yararına yönelmiş bir liderlikten ziyade, birbirinden bağımsız özel çıkarların pazarlıkların dayalı bir değişim ekonomisinde aracılık yapan yöneticilik faaliyeti öne çıkmaktadır.

Türk anayasal sisteminde belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmeleri konusunda bir anayasal hüküm yoktur. Belediye kanununda güçlü başkan modeli tercih edilmesine rağmen, atanmış başkan uygulaması yasalarda belirli şartlarda istisnai olarak düzenlenmiştir. Keleş’e (2006: 249) göre, atanmış başkan modelinin genel bir uygulamaya dönüşmesini engellemek ve güçlü başkan modelinden vazgeçilmesi yönündeki eğilimleri engellemek için anayasada değişiklik yapılarak “yerel yönetimlerin yürütme organlarının halk tarafından seçileceği” yönünde bir hüküm eklenmesi gerekmektedir. Bu öneri güçlü başkan modelinin olumsuzluklarının giderilmemesi veya meclislerin güçlü başkan modelinin aykırılıklarını dengelemesi için yapılacak iyileştirmelerin önüne geçilmesi anlamına gelmemektedir.

Belediyeçilik önemli derece profesyonel yöneticilik, liderlik kabiliyetleri ve yönetsel deneyimi birlikte gerektirmektedir. Keleş’e (2011: 271) göre, belediye başkanları kendilerini belediyeçilik konusundaki gelişmelere uyarlayamadıkları için, bilgi ve deneyim açısında eğitime tabi tutulmaları ve profesyonel yöneticiler (genel sekreterlik gibi) ile desteklenmeleri gerektiğini önermektedir. Azaklı ve Özgür’e (2005: 303-304) göre, Türk yerel yönetim sisteminde halihazırda büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerinde “genel sekreterlik” statüsü adı altında profesyonel yöneticilik uygulanmaktadır. Bu şekilde “profesyonel belediye yöneticiliği”nin belediye yönetimine uyarlanması gerektiğini önermektedirler. Etkin ve demokratik bir belediye yönetimi için, yeterli ve profesyonel esaslara göre işleyen belediye teknokrasisine ve sık toplanan, uzlaşma kültürüne sahip, katılımcı bir şekilde oluşmuş ve belediyeçiliği bilen bir meclise ihtiyaç vardır (Azaklı ve Özgür, 2002: 164-167; Erder ve İncioğlu, 2008: 72).

4.3.2.İşlevselleştirilen Ama Güçlendirilmeyen Belediye Meclisleri

Türkiye’de uygulanmakta olan güçlü başkan modelinde başkan karar alma sürecinde temel aktördür. Belediye yönetiminde belediye encümenine yer verilmesi başkanı daha da güçlendirmiştir. Yeni belediye kanunu ile meclis etkinleştirilmiş olsa da, başkan bununla birlikte daha da güçlendirilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun ilk versiyonunda “güçler ayrılığı ilkesi” ve “güçlü meclis modeli” benzeri bir yapı vardı. 1963 yılındaki değişiklikler ile bu sistem güçler ayrılığına dayalı güçlü başkan modeline dönüşmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile, encümen tamamen yürütme organı olarak yorumlanmış, karar alma işlevi meclis ve başkana bırakılmıştır. Encümen üyelerinin yarısının meclis içerisinden gelmesi meclisin yürütme işlevine dahil edildiğini göstermektedir. Ayrıca, yeni düzenlemede meclisin her ay toplanmasının öngörülmüş olması meclisi işlevsel kılmıştır. Yaylı’ya (2009: 245-246) göre, kent için önemli kararlar alan ciddi bir kurum haline gelmiştir. Fakat, başkanın karar alma sürecindeki belirleyiciliği, encümene ve meclise başkanlık etmesi, meclisin başkanı denetlemede etkili araçları kendi başına kullanamaması vb. nedenlerle meclisin güçlendirildiği söylenemez.

Belediye meclislerinin güçsüz kalması ilk önce belediye seçimlerinde başlamakta, seçimler başkan adaylarına odaklı yürütüldüğü için meclisler başkanın gölgesinde kalmaktadır. Başkanların keyfi ve denetimden uzak uygulamaları meclisleri yok saymaktadır. Meclis üyeleri, genel olarak yerel topluluğu (kamu yararını) temsil etmek yerine, özel çıkar gruplarının başkan ile iletişim kurma aracı haline gelmişlerdir. Ayrıca, küçük ve sosyo-ekonomik açıdan düşük düzeydeki beldelerde meclis üyelerinin eğitim düzeyi ve niteliklerinin başkanın gerisinde kalması meclisleri daha da güçsüz kılmaktadır. Böyle bir ortamda belediyelerde siyaset yapmak daha çok “hamicilik” (*clientalism*) olarak yorumlanmaktadır (Bulut ve Tanıyıcı, 2007: 363).

Mevcut seçim sistemi, küçük yerleşim yerlerinde kamu görevlilerinin işlerinden görevlerinden istifa etmeden belediye meclisi üyesi olmalarını engellemektedir (Bulut ve Tanıyıcı, 2007: 363-364). Böylece, belde düzeyinde var olan sosyal sermayeden belediye meclislerinde yeterince yararlanılamamaktadır. Belediye meclislerinde daha çok eğitim düzeyi düşük, belediye yönetimi ve mevzuatı konusunda bilgi birikimi sınırlı olan, kamusal değerlerden ziyade özel çıkarı peşinde koşan bir topluluk yer almaktadır. Ayrıca, seçim sisteminin sınırlılıklarından dolayı toplumun önemli kesimleri (kamu görevlileri, öğretmenler, akademisyenler vb.) belediye yönetiminde temsil edilememekte, daha çok serbest meslek sahibi ve ekonomik durumu yüksek kesimlerin temsilcileri kent siyasetine yön vermektedir. Halk ile belediye meclisleri arasındaki

mesafe arttıkça “para ve rant” ilişkileri nedeniyle kentsel gelişme ve yerel demokrasi gelişme imkanı bulamamaktadır (Bulut ve Tanıyıcı, 2007: 364).

Belediye meclislerinde “kadınlar, gençler, öğrenciler, dar gelirli gruplar ve kamu çalışanları vb.” toplumsal kesimler temsil edilememektedir. Bu tablo karşısında belediye meclislerinin yerel halkı temsilden uzaklaştığı ve belediye meclislerinde kamu yararından ziyade baskı gruplarının çıkarlarının öne geçtiği söylenebilir. Böylece kent kaynakları yerel halk arasında dengeli dağıtılmamakta ve kentsel hizmetler yeterli olamamaktadır (Bulut ve Tanıyıcı, 2007: 368-369). Diğer taraftan, büyükşehir belediyesi meclisleri gibi önemli yatırım kararlarının alındığı, kamu kaynaklarının harcama alanlarının belirlendiği, kentsel hizmetlerin ve kentsel gelişmenin tayin edildiği siyasi yapılarda büyük bir temsilde adaletsizlik sorunu vardır. Büyükşehir belediyesi meclisinin dolaylı seçimle oluşması ve ilçe belediyelerinin sayısına ve nüfusuna göre bu yapının şekillenmesi daha karmaşık problemlere yol açmaktadır (Arıkboğa, 2009: 737-738).

Belediye başkanlık divanı seçiminde meclisteki tüm siyasi partilere yer verilmemesi, yani çoğunluk partisinin belirleyiciliğine bırakılması güçlü başkan modelini tamamlayan diğer bir olgudur. Zira, başkanlık divanında muhalif partilere de yer verilmesi uzlaşma ve müzakere kültürü için de önemli bir gelişme olacaktır.

Uygulamada belediye meclisinde belediye başkanına muhalif ve azınlıkta kalan üyelerin gündeme öneri dahil edebilmesi çok zordur. Gündemin hazırlanmasında meclis üyelerinden çok belediye başkanı ve belediye bürokrasisi belirleyici olmaktadır. Toprak’a (aktaran: Öner, 2006: 119) göre, “Güçlü başkanlık sisteminin bir bakıma temelini oluşturan gündemin, belediye başkanı tarafından hazırlanması, meclisin başkan tarafından yönlendirilmesine ve dolayısıyla yerel kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğinin zayıflamasına neden olarak gösterilmektedir”.

Karar alma sürecinde belediye meclisi tarafından kabul edilen ve belediye başkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere meclise gönderilen kararların kesinleşmesi için, “meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. “Ağırlıklı veto yetkisi” olarak adlandırılan bu yetki belediye başkanını meclis karşısında daha güçlü bir konuma taşımaktadır. Bu yetki karar alma organının iradesine engel olduğu için demokratikliği sorunludur (Arıkboğa, 2008: 177-179).

“Meclis toplantılarının televizyondan yayınlanması, muhtarların meclise doğal üye olarak alınmaları, sivil toplum kuruluşlarına mecliste kontenjan ayrılması vb.” yönetimde katılımcılığı ve açıklığı güçlendirecek öneriler Belediye Kanunu’na taşınamamıştır (Öner, 2006: 117).

Belediye meclisinin başkanı denetleme konusunda sahip olduğu en etkili iki araç, “faaliyet raporu” ve “gensoru” görüşmeleri işlevsiz kalmakta ve etkili sonuç doğuramamaktadır. Çünkü, nihayetinde bu denetim mekanizmalarını kullanarak belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilmiş olsa da, Danıştay bu kararı onaylamaya bilir. Ayrıca, yeni belediye kanununda belediye meclislerinin yetersizlik kararı alabilmesi çok yarınatılı ve zor bir süreçle güçleştirilmiştir. Bu durum karşısında belediye meclisinin başkanı görevden düşürme yetkisi olmadığı söylenebilir (Öner, 2006: 136-137; Şengül, 2010: 92; Toprak, 2006: 109). Danıştay’ın kararına bağlı olarak belediye başkanının görevine devam etmesi meclisin demokratik denetim yetkisini işlevsiz kılmaktadır (Arıkboğa, 2008: 186-187).

Belediye encümenin yapısının yeni belediye kanunu ile değiştirilmesi belediye meclisini güçlendiren bir gelişmedir. Eski belediye kanununda, belediye encümenindeki seçilmiş üyeler atanmış üyelerin yarısını geçemiyordu; yeni belediye kanununda ise seçilmiş ve atanmış üyelerin aynı sayıda olması düzenlenmiştir (Şengül, 2010: 95). Ancak, bu değişim güçlü başkan modelinin radikal bir şekilde etkilememekte ve mevcut durumda başkanın encümen üzerinde belirleyiciliğinin süreceği gözükmemektedir. Bu yapı, encümendeki seçilmiş üyelerin meclisteki siyasi parti sandalye dağılımı ile ilişkilendirilmesi ile değişebilir (Öner, 2006: 153).

Belediye başkanlarının veya belediye meclislerinin kararlarından ve icraatlerinden dolayı beş yılda bir yapılan yerel seçimlerde siyasal denetime tabi tutulmaları yeterli değildir. Belediye yönetimlerinin yeterli denetimi için, hem belediye meclislerinin denetim araçları ve olanakları artırılmalı, hem de yerel topluluğun katılımına dayalı dış denetim araçları düzenlenmelidir (Tekeli, 2009: 327). TÜSİAD’ın tarafından yaptırılan Kamu Reformu Araştırması’nın sonuçları yerel yönetimlerin denetimi konusunda sıkıntılar olduğunu göstermektedir. Türk kamuoyunun yerelleşme konusunda detsek göstermemesi, aksine yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim denetiminin artırılması yönündeki bakış açısı yerel yönetimler-yerel topluluk ilişkisinin daha da sıkılaştırılması gerektirdiğini göstermektedir (TÜSİAD, 2002: 142-143). Özellikle belediye yönetimlerine yönelik güven eksikliğinin ve “kirlilik algısı”nın giderilmesi için doğrudan katılım ve denetleme mekanizmalarına ihtiyaç vardır.

Türkiye Belediyeler Birliği’nin Türkiye genelinde belediye başkanları üzerinde yaptığı alan araştırması sonucu farklı bir duruma işaret etmektedir. Belediye başkanlarının önemli bir bölümü, belediye yönetiminde bulunan seçilmişlerin (meclis üyeleri ve belediye başkanı) eğitim düzeyinin yükseltilmesi gerektiğine değinmişlerdir. Özellikle, meclis üyelerinin eğitim ihtiyacının daha fazla gösterildiği görülmektedir (Erçetin ve diğerleri, 2010: 27). Aynı

araştırmanın sonuçları “katılımcı belediyeçilik” konusunda yeterli düzeyde bir duyarlılığın oluşmadığını göstermektedir (Erçetin ve diğerleri, 2010: 28-29).

4.4.YÖNETSEL REFORM VE TÜRK BELEDİYELERİ

Küreselleşme ve Avrupalılaşma gibi dış-genel dinamiklerin etkisi altındaki ulusal ve yerel yönetimler, aynı zamanda bazı ülke örneklerinden yola çıkılarak detaylandırılan kuramsal tartışmalardan da etkilenmektedirler. 1980 sonrası dönemde, özellikle Anglo-Sakson ülkelerde etkisini yoğun bir şekilde hissettiren YKİ yaklaşımı tüm yönetim düzeylerini çeşitli açılardan dönüştürmüştür. Özellikle 1990’lı yıllarda bir fenomen haline gelen YKİ yaklaşımı gelişmişinden gelişmekte olanına tüm dünyada etkili olmuştur. Türkiye’nin bu yönetim reformu dalgasından kendini muhafaza etmesi ise mümkün değildi. Ayrıca siyasal-yönetimsel karar vericiler ile akademik dünyanın belirli bir bölümü Türk yönetim yapısındaki reform ihtiyacına YKİ ilkelerinin ve düşüncelerinin çözümler sunabileceği noktasında hemfikir olmuşlardır. Kuşkusuz YKİ merkezli reform girişimlerinin önemli bir bölümü yerel yönetimleri ilgilendirmiştir. Bu çerçevede YKİ yaklaşımının yerel yönetimlere etkilerine değinmek gerekmektedir.

Türkiye’de genel olarak kamu yönetimi reformuna ve özellikle de yerel yönetimler reformuna yön veren düşünce, T.C. Başbakanlık tarafından 2003 yılında yayımlanan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” ve “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” başlıklı kitaplarda ayrıntılı bir şekilde sunulmuştur. Birinci kitapta (T.C. Başbakanlık, 2003a: 20-27) belirtildiği üzere, reforma yön veren temel yönetim yaklaşımları “yeni kamu işletmeciliği” ve “yönetişim”dir. Küreselleşme sürecinde dünyadaki değişim ve gelişmeler karşısında ulusal kamu yönetimlerinin kendilerini yeniden yapılandırmalarının zorunlu olduğu kabul edilmektedir. Devletin değişen rolü ve minimal devlet anlayışına paralel olarak, özel sektörün rekabetçi yapısından hizmet üretimi ve sunumunda yararlanılması ve gelişen sivil toplumun tüm kamu hizmeti süreçlerine dahil edilmesi genel olarak benimsenmiştir. Ayrıca, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında “hizmetlerin yürütülmesinde yerindenlik” (*subsidiarite*) temel ilkeler arasında sayılmıştır. Yerel düzeyde genel yetkili olan, görev, yetki ve kaynakları artırılan yerel yönetimlerin ihtiyaca uygun bir şekilde yerel hizmetleri verimli sunacağı, katılımcılığı sağlayacağı ve kamuoyu denetimini güçlendireceği belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık, 2003a: 135).

21. yüzyılda küresel düzeyde, gelişmişinden az gelişmiş olanına tüm ülkelerde “ideal bir kent yönetimi” model arayışı vardır. “Yönetime ulaşamama, yönetim süreçlerinin açık olmaması, görevlerin aksatılması, esnek olmayan çalışma koşulları, anlaşılamayan yönetsel kararlar, katılımdan uzak siyasa belirleme süreçleri, kaynakların israf edilmesi, hesap verebilir olmayan siyasal-yönetsel yapılar vb.” birçok problem yönetsel reformu gerekli kılmaktadır (Çukurçayır, 2003b: 17). AB ilişkileri ve hızlı kentleşme yerel yönetimler reformunu tetiklemiş, piyasa aktörleri ve sivil toplum sürece dahil olmuş ve yeniden yapılandırma çok aktörlü ve faktörlü bir ortamda gerçekleşmektedir (Gül ve Özgür, 2004: 162-163).

Yönetsel anlamda karşılaşılan sorunlar, “performans” (ekonomiklik, etkinlik ve etkililik) ve “demokratiklik” (meşruiyet) ayakları üzerinde yeniden yapılanma tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Süreç içerisinde birçok farklı kaynaktan, yaklaşımdan, yönetim kültüründen ve disiplinden beslenen çözüm önerileri ve modeller tartışılmıştır. “Toplam kalite yönetimi, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, yeni yönetim modeli, yönetişim, kamu-özel sektör işbirliği, ağ yönetimi, stratejik yönetim, performans programı vb.” yeni yönetim yaklaşımları, araçları, ilkeleri ve modelleri uygulanmaya çalışılmıştır. İşletmecilik etkisi altındaki birçok modelin vurgu yaptığı konu, “bürokratik-geleneksel modelin” yetersiz olduğu ve özel sektörde uygulanan başarılı yönetim tekniklerinin kamu sektörüne uyarlanmasıdır. Bununla birlikte reform süreci karar alma süreçlerinde “katılımcı ve müzakereci demokrasi”yi güçlendirmeyi amaçlamıştır. Ancak uygulamada başarılı örnekler ile karşılaşmak mümkün olduğu kadar başarısız örneklerle de rastlanmaktadır. Çünkü, her kentin ekonomik, kültürel, siyasal dinamikleri ve yerel gelenekleri reform olgusuyla etkileşime girmekte ve kendine özgü sonuçlar doğurmaktadır. Bu durum Anadolu kentleri için de geçerlidir (Keyman ve Lorasdağı, 2010: 25-26).

Kent politikasında önemi artmaya başlayan kurumsal, ekonomik, siyasal ve sivil aktörlerin iradesinin, çabasının ve vizyonunun etkili olabilmesi için yönetsel yapıda dönüşüm kaçınılmaz olmuştur. Tüm yerel paydaşları aynı potada toplayan ve etkileşime dayalı bir karar alma süreci öneren yönetim paradigması “İyi Yönetişim” (Yönetişim) olmuştur. Yönetişim düşüncesi, var olan dönüşüm talepleri üzerine, karar alıcılar, politikacılar, bürokratlar, akademisyenler, özel sektör ve sivil aktörler tarafından sıklıkla kullanılır olmuştur. Yönetişim düşüncesi yerel yönetimlerden genel yönetime kadar çoğu kurum ve kuruluşun yeniden modellenmesine örnek olarak önerilmektedir. Siyasal, ekonomik, sosyal, bürokratik ve akademik çevrelerde yönetişim düşüncesini savunanlar olduğu gibi, yönetişim düşüncesine teorik ve uygulama ilişkin çeşitli noktalardan eleştiriler getirenler de vardır. Bu durumun Türkçe akademik yazına yansımaları da olumlu ve eleştiriler değerlendirmeler ile aynı çeşitlilikte olmaya başlamıştır (Bayramoğlu,

2005; Coşkun, 2008; Çukurçayır, 2003a; Çukurçayır ve diğerleri, 2010; Göymen, 2010; Güler, 2010; Gündoğan, 2010; Keleş, 2010; Toksöz, 2008; Yıldırım, 2004).

Yönetişim ortamında kent yönetimini çok aktörlü bir ortamda artık sadece belediye yönetimi sağlamamaktadır. Yerel düzeyde politika belirleme ve karar alma süreçleri karmaşıklaşmıştır. Çok aktörlü yapıda belediye yönetimi, sanayi ve/veya ticaret odası, işadamları/işkadamları dernekleri, sivil toplum örgütleri, üniversite, meslek kuruluşları, yerel medya vb. farklı ekonomik, sivil, siyasal, sosyal ve kurumsal aktörler etkileşim halindedir. Etkileşim sürecinde tüm taraflar arasında eşgüdüm sağlayacak, kaynakların etkin kullanımına imkan sağlayacak ve katılıma açık bir yönetsel lidere ihtiyaç duyulmaktadır. Keyman ve Lorasdağı (2010: 31), “interlokütör” olarak adlandırdıkları bu arabulucu liderin “belediye başkanı, güçlü sanayici ya da güçlü bir ailenin temsilcisi” olabileceğini belirtmiştir. Önemli olan liderin aktörler arasında “işbirliği ve beraber hareket edebilirliği” sağlamasıdır. Avrupa Birliği ülkelerinde de son yıllarda, benzer ihtiyaçlar ve düşünceler çerçevesinde doğrudan halk tarafından seçilmiş güçlü başkan modeline destekler artmaktadır (Bulut ve Tanıyıcı, 2008b: 323). Türkiye’de yerel düzeyde bu rolü üstlenen ve üstlenebilecek kurumsal güce sahip aktör “belediye başkanları”dır. Ancak, yönetişimin gereği olan katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, sorumluluk sahibi, etkin ve etkili, adil ve dürüst bir liderliğin her yerel örnekte ortaya çıkması her zaman mümkün değildir. Bunun için belediye yönetiminin içinde faaliyet gösterdiği kurumsal ortamın, yönetim organları arasındaki ilişkilerin, belediye yönetimi ile diğer yerel paydaşlararası ilişkileri ve belediye yönetimi ile merkezi yönetim arasındaki ilişkilerin tartışılması gerekmektedir.

Ayrıca, siyasa oluşturma ve hizmet sunma süreçlerinde artan bu karmaşıklığın ortaya çıkardığı en önemli sorulardan birisi “demokratik hesap verebilirlik ve meşruiyet” konusundadır. Yönetişim zemininde yerel yönetimler gerçekten güçlenmiş midir? Yönetim dışı aktörler yerel toplumun ihtiyaçları için, daha etkin ve etkili hizmet sunmak için yardımcı mı olacaklardır? Soruları cevap beklerken “kimin neyi yapacağı ve kimin sorumluluğu üstleneceği” belirsizleşmektedir. Yönetim dışı aktörlerin geleneksel demokratik hesap verme süreçleri dışında nasıl hesap vereceği sorusu ortadadır (Laffin, 2009: 22-23). Yapıların, işlevlerin, denetim ilişkilerin, hesap sorma mekanizmalarının organlararası ilişkiler veya yönetimlerarası ilişkiler temelinde yeniden ele alınması gerekmektedir (Goldsmith, 2002: 106-110).

4.4.1.Yeni Kamu İşletmeciliği ve Belediyeler

Küreselleşme sürecinde özelleştirme politikaları “yerelleşme ve sivilleşme” hareketleri birlikte yürümüştür. 1980’li yıllar ile birlikte kamu bürokrasisi küçültülürken, özel sektör ve sivil sektör aktörleri öne çıkmıştır. Bu süreçte izlenen politikaları savunanlar, kamu bürokrasisini (belediye bürokrasisi) başarısız görmüş, aynı zamanda özel sektörün ve sivil toplumun başarılarını öne çıkarmışlardır. Bu dönemde birinci olarak, yerel yönetimler yerel toplumsal hizmetlerin üretiminden çekilmeye başlamıştır. İkinci olarak rekabete açılan yerel hizmet alanlarında belediyelerin ihtiyaç duydukları hizmetleri piyasa aktörlerinden satın alması tercih edilmiştir. Özelleştirme sürecine paralel olarak “yerelleşme” politikalarının desteklendiği görülmektedir. Merkezi yönetimler özellikle sosyal yardım ve hizmet alanlarındaki görevlerini, yetkilerini ve sorumluluklarını yerel yönetimlere devretmişlerdir. Bu şekilde görev alanları genişleyen belediyelerin hem piyasadan hizmetleri satın alması, hem de sınırlı kaynaklarla yönetimini sürdürmesi için “işletmecilik” reformları ile kurumsal yapısını dönüştürmesi beklenmiştir. Etkin işleyen, şeffaf ve hesapverebilir yönetimler beklenmiştir (Sallan Gül, 2009: 89-90). Eryılmaz (2011: 150), 1980 sonrası dönemde siyasal-ekonomik politikadaki ve devlet yorumlamasındaki dönüşümü belediyeçilik anlayı üle anlatmakta ve “sosyal-refah belediyeçiliği”nden “girişimci ve işletmecili belediyeçiliğe” geçildiğini belirtmektedir.

YKİ paradigmasının belediye yönetimi üzerinde etkileri çok farklı boyutlarda olmuştur. Belediye hizmetlerinin tanımı, hizmet alanı, hizmet sunma biçimleri, örgütlenmesi, planlama süreci, denetim süreci vb. birçok tanım değişmiştir. Öncelikle, belediye hizmet sunum alanında sadece belediyenin kurumsal örgütünün olmadığı kabul edilmiş ve diğer sivil-özel unsurlara vurgu artmıştır. İkinci olarak, Belediye yönetiminin üretici olma işlevi daraltılmış ve ağırlıklı olarak düzenleme ve denetleme işlevi öne çıkarılmıştır. Üçüncü olarak, belediyelerin ölçekleri genişletilmiş, bazı belediye birimleri kaldırılmış ve yeni yapılar geliştirilmiştir. Dördüncü olarak, özel sektör işletme yöntem ve teknikleri belediyelere uyarlanmaya çalışılmıştır. “Toplam kalite yönetimi, kıyaslama (*benchmarking*), matriks örgütler, proje örgütleri, girişimci belediye” vb. modeller ve yöntemler belediyelere aktarılmıştır. Beşinci olarak, mali yönetimde etkin kaynak kullanımı ve yeni kaynak yaratma; desantralize kaynak yönetimi ve sorumluluk aktarımı belediye yönetimlerine uyarlanmıştır. Altıncı olarak, hizmet sunumunda “ihale, imtiyaz, yap-işlet, yap-işlet-devret, hizmet sözleşmesi, yönetim sözleşmesi, kiralama-kiraya verme, gönüllü katılım, ortak girişim, şirketleşme, birlik kurma vb.” yöntemlere başvurulmuştur. Son olarak, daha esnek örgütlenme unsurlarının belediye yönetimlerine uyarlanması savunulmuştur (Bozlağan, 2008: 16-23).

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun genel gerekçesi kamu yönetimi paradigmasındaki değişimlere atıf yapmakta ve YKİ yaklaşımına uygun olarak kanun içeriğinin hazırlandığı görülmektedir. Belediye kanununda “etkinlik, verimlilik, stratejik yönetim, performans programı, vatandaş memnuniyeti, hizmet kalitesi vb.” ilkelerine atıf yapılması YKİ düşüncesine işaret etmektedir (Şengül, 2010: 74).

2005 yılında yürürlüğe giren yeni belediye kanununda genel olarak özelleştirme yaklaşımı ve işletmecilik uygulamaları görülebilir. Görev, yetki ve sorumlulukları artırılan belediyelerin hizmetleri piyasadan sağlaması amaçlanmıştır. Belediyeler, hizmet alımı yöntemi ile belediye hizmetlerini piyasa aktörleri üzerinden sunabilecektir. Ayrıca, insan kaynakları yönetimi, performans yönetimi, stratejik planlama gibi yönetim teknikler ile belediye yönetiminin yürütülmesi şart koşulmuştur. İşletmecilik reformlarının sonuçlarını değerlendirmek hem zordur, hem de bu tür uygulamaların tam olarak sonucunu görmek zaman alacaktır. Özelleştirme politikalarının ise kısa vadede olumsuz sonuçları görülmüştür. Birinci olarak, belediye ihaleleri ile hızlı yoldan zenginleşen, siyasete bağımlı ve yerel topluluktan uzak bir yerel sermayedar kesim oluşmuştur. İkinci olarak, kamu kaynakları gerçek anlamda piyasa rekabetine konu olmadan israf edilmekte ve karşılığında düşük kalite hizmet satın alınmaktadır. Üçüncü olarak, hizmet alımı yönetimi ile belediyelere bağımlı çalışan taşeron özel sektör işletmeleri düşük ücretli, kayıt dışı ve sosyal güvencesiz işçi çalıştırarak çalışma yaşamını olumsuz etkilemektedir (Sallan Gül, 2009: 93-94).

4.4.2.Yönetişim, Katılımcı Demokrasi ve Belediyeler

Yerel yönetimlerin özerkliği, günümüzde daha geniş bir şekilde yorumlanmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği, artık sadece merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki ilişkiler üzerine değil; bundan daha önemli olarak, yerel yönetim organlarının yerel toplulukla ilişkileri ve organların kendi aralarındaki ilişkiler temelinde yorumlanmaktadır (Karaarslan, 2008: 18-20). Türkiye’de 2000’li yıllarda girilen yerel yönetimler reformuna yön veren metinlerde, “yeni kamu yönetimi” olarak tanımlanan genel yönetim anlayışında yönetim ve katılımcı yönetime atıf vardır. Yönetişim, “katılımcılık ve çok ortaklılık” olarak tanımlanmış; iyi yönetişimin gereği olarak, “bir karardan etkilenen bütün tarafların bu kararın oluşumuna ve uygulanmasına azami ölçüde katılması” esas alınmıştır. İyi yönetişimin halk ile yönetim arasında güven sağlayacağı ve kamu yönetiminin performansını artıracacağı düşünülmektedir (T.C. Başbakanlık, 2003a: 128-129). İyi yönetişim düşüncesinin savunucuları ideal yönetim

ilkelerini saymakta ve bunların hep birlikte ve tüm paydaşlar açısından ele alınması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Bu ilkeler, “tutarlılık (öngörülebilirlik), sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık (yerindenlik), etkinlik, etkililik, eşitlik, şeffaflık, hukuka bağlılık, sürdürülebilirlik” şeklinde çoğaltılabilir (Mucuk ve Uysal, 2010: 350-351; Toksöz, 2008: 8).

Burada, yeniden yapılanma sürecinde “kamu yararı” ilkesini amaç edinmiş, “Yurttaş Odaklı Yönetim” (*Bürgernehe Verwaltung*) düşüncesine yer vermekte önemli faydalar vardır. Yurttaş odaklı yönetim, bütün reform girişimlerinin amaç edindikleri ilke olsa da, Alman yönetim bilimi yazınında öne çıkan ve önemli farklılıkları bünyesinde barındıran bir model önerisidir. Almanya’nın da etkisinde kaldığı işletmecilik reform dalgasının sonucunda “Yeni Yönetim Modeli” (*Neues Steuereungsmodell*) önerisi uygulamaya girmiştir. İşte yurttaş odaklı yönetim anlayışı, yeni yönetim modeli tartışmaları çerçevesinde biçilenmiştir. Temel farkı, yurttaş gereksinimlerinin, tercihlerinin ve taleplerinin yönetim süreçlerine yansıtılmasında sorunlar olduğuna vurgu yapması ve bu sorunların giderilmesi için öneriler ve model önerisi getirmesidir. Bu modelin temelinde şu amaçlar vardır: “Yönetim ile yurttaş arasında etkileşime dayalı bir ilişkinin başarılması, ilişkinin kalitesinin artırılması ve sürekliliğinin sağlanması, yönetim yapısının yurttaş odaklı yönetim düşüncesine uyumlaştırılması, yerel düzeydeki tüm paydaşların farklılığının dikkate alınması, yurttaşın yönetsel planlama ve karar almaya dahil edilmesi” (Çukurçayır, 2003b: 43-47).

Yeniden yapılanma sürecinde, “etkinlik ve katılımcılık” ilkelerini uygulamaya yansıtacak, bir anlamda “yönetimin performansını artıracak ve demokratikliğini güçlendirecek en önemli unsur “liderlik”tir. Yurttaş odaklı yönetimin dayandığı anlayış, ilkeler, araçlar ve yöntemler ancak başarılı bir liderlik ile gerçekleştirilebilir. Yerel yönetim biriminin iç ve dış çevresinde “işbirliği ve eşgüdümü” sağlayacak işlevsel bir liderliğe ihtiyaç vardır. Lider, yerel yönetim birimine yön vermeli, değişimin gerekliliğine örgütü inandırmalı, örgütün misyon ve vizyonunu geliştirmeli ve yönetişim ortamını sağlamalıdır (Çukurçayır, 2003b: 96).

Yönetişimin gerçekleşmesi için “uzlaşma kültürü, profesyonel yönetim yaklaşımı, katılım mekanizmaları, şeffaf bir yönetim, yerel topluluk ile sıkı ilişkiler ve aktif yerel siyasete” ihtiyaç vardır. Mevcut durumda, belediyelerde güçlü başkan modelinin uygulandığı Türkiye’de yönetişim ortamını sağlayacak liderin ortaya çıkması “kurumsal ilkelere” değil, “kişisel özelliklere” dayanmaktadır. Bunun her kentte ortaya çıkması mümkün değildir. Örneğin, Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanı Yılmaz Büyükerşen kurumsal ve bireysel enerjisi ile özel sektör (ticaret ve sanayi kesimleri), üniversite, sivil toplum kuruluşları, belediye, yerel

medya vb. yerel unsurlar arasında bağı kurmakta, koordinasyon ve birlikte hareketi sağlamakta ve yönetime imkan sağlamaktadır (Keyman ve Lorasdağı, 2010: 178). İlgili dönem için Eskişehir örneğinde görülen bu tablonun bugün geçerli olabileceğini iddia etmek zordur. Belediye başkanının kişisel özelliklerinde yoğunlaşan kurumsal güç yönetimden uzak bir sonucu da doğurabilir. Mutlu'nun (2009: 775-776) AKP'li ve CHP'li belediye başkan adayları üzerinde yaptığı çalışmanın sonuçlarına göre, başkan adayları yerel demokrasi konusunda radikal/yenilikçi bir görüşe sahip gözükmemektedir. Bu sonuç bazı olumlu beklentileri frenlemektedir.

Bu noktada Güler (2006: 266) haklı eleştiriler getirmektedir: Yeni Sağ politikalar ile geliştirilen yerelleşme sürecinin çok aktörlü yönetim vurgusu, yerel meclisleri dışlamakta, işlevsizleştirmekte ve üretici olmayan bir duruma sokmaktadır. Çoğulcu ve katılımcı söylem önde gitse de, ağırlıklı olarak özel sektör ile bütünleştirilmiş ve güçlendirilmiş bir yerel yönetim olgusu vardır. Böylece aslında anti demokratik bir yapı içerisinde, tüm toplumsal kesimlerin dengeli bir şekilde etkili olmadığı bir yerel siyasal yönetim tehayyülü vardır. Yerelleşme süreciyle güçlendirilen yerel yönetimleri denetleyecek, siyasal karar alma sürecinde var olacak ve yerel topluluğun tercihi ile oluşacak yerel meclisler tartışmaların dışında tutulmaktadır.

Bulut ve Tanıyıcı (2008b: 324-326), kentlerdeki yönetim ortamında güçlü bir yerel siyasal-yönetimsel aktöre ihtiyaç olduğunu ve buna ek olarak bu aktörün yerel siyasal, ekonomik, sosyal ve yönetimsel elitlerin bir uzlaşısı sembolü olduğunu belirtmektedir. Kent konseyi ve belediye meclislerindeki ihtisas komisyonlarının yerel elitlerin informal etkilerinin formal yollarla sağlanmasına imkan tanıdığı belirtilmektedir. Bu çerçevede düşünüldüğünde, güçlü başkan modeli de dahil seçimler ile yönetime gelmek kent siyasetinde iktidarı kullanabilmenin tek yolu değildir. Kısacası, hala yerel siyaseti belirleyen temel unsurun ekonomik olduğu söylenmektedir (Bulut ve Tanıyıcı, 2008b: 328).

Türkiye'deki yerel yönetimler reformu çerçevesinde yerel özerkliğin ikinci ve önemli olan ayağı yeterli düzeyde ele alınmamıştır. Türkiye'de bu konuda yapılan ve önemli öneriler sunan araştırmalar vardır. Örneğin, TÜSİAD tarafından 1997 yılında hazırlatılan "Yerel Yönetimler Yasa Taslağı" içerisinde halkın yönetime katılımı ve halkın yönetimi denetlemesi konularında önemli mekanizmalar önerilmiştir. Bunlar, halkın, ilgili meslek odaları ve sivil toplum örgütü temsilcilerinin meclis toplantılarına katılması; belirli meclis oturumlarında hemşehrilere soru sorma hakkının tanınması; sivil toplum ve meslek odaları temsilcilerinin önerilerini mecliste sunabilmeleri; meclis komisyonlarına gündemle ilgili olarak meclis dışından uzmanların, meslek odalarının veya sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılması; yerel meclisin ve

yönetimin tutanaklarının ve belgelerinin açık olması ve talep edenlere ulaştırılması; yerel yönetimlerin danışma kurulları kurarak yerel paydaşların katkı, destek ve yardımını alması; yerel yönetimler görevleriyle ilgili olarak “halk oyuna” başvurabilir ya da hemşehrilerin %15’i imza toplayarak bunu talep edebilir (Çoker, 2003: 219-220). Yerel yönetimlerde çoğulcu ve demokratik bir yönetim sisteminin gelişmesi için, yönetim ve yurttaş arasında etkileşimi sağlayacak yöntemler vardır. Bunlar; “seçimler, halkoylaması/yarı doğrudan demokrasi uygulamaları, yurttaş girişimleri/insiyatifleri, doğrudan görevden düşürme mekanizması (*recall*), planlama forumları (çemberleri), kamuoyu yoklamaları/anketler, halk toplantıları, meclis toplantılarına katılım, mahalle meclisleri, proje demokrasisi, yerel ombudsmanlık, kent konseyleri, sanal yollarla etkileşim/e-yönetişim, gönüllülük/toplumcu kalkınma modelleri, kişisel görüşme, telefon, dilekçe” vb. şeklindedir (bakınız: Çukurçayır, 2003b: 64-88; Tortop ve diğerleri, 2006: 32-33; Varcan, 2005: 265-267; Yatkın ve Sürekli, 2009: 790-792).

2000’li yıllardaki Türk yerel yönetimlerinde gerçekleştirilen reforma yön veren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı içerisinde “Mahalli İdareler Halk Deneticisi” kurulmasına yer verilmiştir. Halk deneticisinin il içerisindeki yerel yönetimlerin, yerel yönetimlere bağlı kuruluşların, işletmelerin ve birliklerin her türlü eylem ve işlemlerinde “hukuka uygunluk” değerlendirmesi yapmak ve anlaşmazlıkların çözülmesine yardımcı olması beklenmiştir (T.C. Başbakanlık, 2003b: 45-48). Genel olarak değerlendirildiğinde, halkın yönetimi denetlemesi veya yönetimin hesap verebilirliği konusunda önemli bir adım olsa da, hem yetkileri açısından zayıf öngörülmesi hem de yürürlüğe girememesi önemli bir sonuç doğurmamıştır. En önemlisi belde veya yerel düzeyde uygulanan siyasaların belirlenmesinde, hazırlanmasında ve uygulanmasında “hemşehrilerin” katılımının kısıtlı olmasıdır (Azaklı ve Özgür, 2002: 157; Kamalak ve diğerleri, 2009: 37-38).

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda düzenlenen bazı konular yönetime katılım amacıyla hazırlanmıştır. Bunlar; belediyenin “kamuoyu yoklaması ve araştırması” yapması, hemşehri hukuku (md. 13) düzenlemesi, kent konseyini kurulması (md. 76), halkın belediye hizmetlerine gönüllü katılımı (md. 77); meclis ihtisas komisyonlarının kurulması ve işleyişi (md. 24) şeklindedir (Turgut, 2010: 423-430). Keleş’e (2011: 276), bu yeni katılım düzenlemelerinin uygulamadaki yararı tartışmalıdır. Toprak (2006: 118, 301) ise, bu yeni düzenlemelerin katılımcı demokrasi için normatif zemin hazırladığını; ancak, halkın karar alma süreçlerine katılım konusunda ciddi bir model getirmediğini belirtmiştir. Ayrıca, uygulamada yasanın öngördüğü kurumsal ortam kullanılmamaktadır. Türkiye’de seçim zamanları dışında yurttaşın siyasete katılımını sağlayacak mekanizmalar hala eksiktir. Yeni reformların bu soruna “parçacıl yaklaşım” ile çözüm aradığı gözükmektedir (Çukurçayır, 2007: 382-383).

Belediye başkanları ve yönetimleri katılımcı yönetim anlayışına yeterli düzeyde ilgi göstermemektedirler. Belediye başkanları otoriter bir yönetim tarzı izlemekte, müzakerelere ve uzlaşmaya dayalı bir demokrasi yorumundan uzak davranmaktadırlar. Katılımcı yönetim, “danışma hattı”, “beyaz masa”, “halk günleri” gibi basit uygulamalara indirgenmektedir. Belediye başkanları, Vali Recep Yazıcıoğlu’nun ifadesiyle “seçilmiş padişahlar” edasıyla halkın beklentilerine ve ihtiyaçlarına duyarsız kalmaktadırlar (Çukurçayır, 2007: 384-385). Bu noktada, belediye başkanlarının kamuoyuna duyarlı ve hesap verebilir olmaları için yerel topluluğun başkanı doğrudan görevden düşürme (*recall*) yetkisi olmalıdır (Toksöz ve diğerleri, 2009: 129-134, Tortop ve diğerleri, 2006: 32; Varcan, 265-267).

Genel olarak yerel yönetimler ve özel olarak da belediye yönetimlerini ilgilendiren reformun “katılımcı demokrasi” ayağı eksik kalmıştır. Doğrudan demokrasi uygulamaları konusunda yasal metinler zayıf kalmıştır. “Gençlerin, kadınların, toplumsal tüm kesimlerin ve dezavantajlı grupların” kamusal karar verme sürecine katılmaları için gerekli adımlar atılmamıştır. Toplumcu belediyecilik anlayışı çerçevesinde yerel paydaşların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımının sağlanması, toplumsal kesimlerin sorumluluk üstlenmesine ve yerel dayanışmaya katkı sağlayacaktır. Demokrasinin gelişmesi ve derinleşmesi için doğrudan katılım mekanizmalarına ihtiyaç vardır. Sosyal sorunların çözümü, fırsat eşitliği, uzlaşma kültürü ve sağlıklı bir yerel yönetim işleyişi için “katılımcı demokrasi” ve belediyeler ilişkilendirilmelidir (Acar, 2002: 181-182; Sallan Gül, 2009: 93-94).

Katılımcı demokrasi ve yönetim ortamının tesisi için uygulamacılara veya kamu otoritesini kullananlara önemli roller düşmektedir. Vali, belediye başkanı gibi kamu görevlilerinin bu düşünceleri içselleştirmiş olması çok önemlidir. Yani, birinci olarak katılıma açık yönetim anlayışına ihtiyaç vardır. İkinci olarak ise, seçilmiş veya atanmış yerel yöneticilerin, sivil unsurların, üniversitelerin, özel sektörün ve yerel topluluğun karar alma sürecine birlikte müdahil olmasını sağlayacak süreçlerin düzenlenmesi gerekmektedir (Toksöz, 2008: 10-18). Burada yerel toplumsal kesimlerin siyasa oluşturma, karar alma ve uygulama süreçlerine katılımında bilgi ve iletişim araçlarından faydalanılması gerektiğine değinilmektedir (Kamalak ve diğerleri, 2009: 39).

Belediye kanunun oluşturduğu kurumsal ortam ve düzenlediği mekanizmalar ile uygulamada belediye başkanlarının başvurdukları yöntemler maalesef “katılımcı demokrasi”yi veya yönetimi dar bir çerçevede yorumlamaktadır. Belediye başkanlarının düzenledikleri “halk günleri” veya “halk toplantıları” daha çok bireysel sorunları ve şikayetleri dinleme, tanışma ve özel çıkarlar çerçevesinde değerlendirilmektedir. Yine, bazı belediyelerin uyguladıkları “beyaz

masa” ve “semt danışma meclisleri” etkileşime dayalı katılımcı bir anlayışa değil, danışma faaliyeti olarak görülmektedir. Belediye Kanunu’nun düzenlediği “kent konseyleri”nin aldıkları kararların belediye yönetimleri üzerinde hiçbir belirleyiciliği yoktur, sadece danışma işlevi görmektedir. Kent Konseyi Yönetmeliği’nde, kent konseyi organlarından genel kurula ve yürütme kuruluna belediye meclisi birinci başkan vekilinin başkanlık etmesi “katılımcı demokrasi” ile çelişkiler barındırmaktadır (Kamalak ve diğerleri, 2009: 50).

Tabiki Kamalak ve diğerleri’nin (2009: 59-60) vurguladığı gibi, mevcut belediye hukukuna göre katılımcı demokrasi çalışmalarının veya uygulamalarının etkin bir şekilde kullanılması önünde engel yoktur. Yerel düzeyde yaratıcı, yeni, farklı ve yerel zenginliklere uygun politikalar geliştirilebilir. Belediye meclisi üyeliği için adayların belirlenmesinde “ön seçim” yapılması, başkan ve üyelere karşı “referandum” yolunun açılması, yerel halkın yönetime katılım kanallarının açılması ve organları denetlemesine imkan sağlaması vb. adımlar temsil organlarının iyileştirilmesine katkı sağlayabilir (Bulut ve Tanıyıcı, 2007: 367).

Tasarlanılan modellerde yönetime ilişkin temel ilkelerin belediyeler için ele alınması gerekmektedir. “Saydamlık/açıklık; dürüstlük; katılım; etkin ve yeterli hizmet; yansız ve eşit hizmet; kimlik (hemşehrilik bilinci); bütünlük; kişisel yetkinlik ve kurumsal destek; ilişkiler, iletişim ve etkileşimin iki yönlülüğü; tutarlılık; süreklilik” gibi yönetim ilkeleri, yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesine, kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde verimlilik ve etkinlik sağlanmasına ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerini gerçekleştirmelerine önemli katkılar sağlar. Bu ilkeler, reform dinamiklerinin ortaya çıkardığı bir bütünü resmetmektedir. Belediye yönetiminde katılım, demokrasi, etkinlik, verimlilik ve özgürlükler açısından gelişmelerin sağlanması sıralanan ilkelerin belediye başkanı, meclis üyeleri, yöneticileri ve çalışanları tarafından anlaşılmasına bağlıdır (Acar, 2002: 173-177).

Yerel düzeyde katılımcı demokrasinin işlerliği için yapılan bu tartışmada “belde halkına” (hemşehrilere) de değinmek gerekmektedir. Yerel topluluğun yönetime katılımına ilişkin hukuki ve kurumsal engeller kaldırılrsa, yeni katılım mekanizmaları düzenlense ve bunun için liderlik gösterilse de sosyo-ekonomik ve kültürel bariyerlerin aşılması kolay olmayabilir. Katılımcı demokrasinin araçlarını sahiplenecek ve kullanacak “nitelikli, eğitilmiş, bilinçli ve ussal” yurttaşlara ihtiyaç vardır. katılımcı demokrasinin kurumsallaşması ve sürdürülebilirliği için bu unsur şarttır (Acar, 2002: 182-183; Mutlu, 2009: 780).

4.5.TÜRKİYE’DE YAŞANAN YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN İL BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: AMPİRİK BİR DEĞERLENDİRME

Türkiye’de 2000’li yıllarda yaşanan yerel yönetimler reform çalışmaları sonrasında belediyelerin görevlerini, yetkilerini, sorumluluklarını, organlarının işleyişini ve oluşumunu, belediyelerin kurulmasını ve denetlenmesini düzenleyen temel kanun değişmiştir. 13.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu Türkiye’deki belediyeleri düzenleyen temel hukuki düzenleme olarak yürürlüğe girmiştir. Türkiye’de belediyeler tek tip bir görünüme sahip değildir. Türkiye’de büyükşehir belediyesi, il belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi, ilçe belediyesi ve belde belediyesi olmak üzere beş belediye türü vardır. Bunlardan sadece büyükşehir belediyeleri için kanun koyucu ayrı ve özel 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nu düzenlemiştir. Diğer tüm belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre düzenlenmiştir. Tezin Türkiye ile ilgili bölümünün temel konusu olan il belediyeleri de 5393 sayılı Belediye Kanunu’na tabidir ve ona göre işleyişlerini sürdürmektedirler. Türkiye’de 2009 yılı verilerine göre toplam 2.949 belediye faaliyet göstermektedir. Bunların içerisinde 65 il belediyesi vardır (bakınız Tablo 29).

Tablo 29: Türkiye’de Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Türü	Büyükşehir Belediyesi	İl Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
Sayısı	16	65	143	749	1.976	2.949

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2009 Yılı Faaliyet Raporu, 2010 (2010: 4).

Türk yerel yönetim sisteminde belediyeler, diğer yerel yönetim birimlerine (il özel idaresi ve köy) göre, yerleşmiş bir şekilde öne çıkmıştır. Belediyelerin toplum nezdinde kabul edilmesine ve önemsenmesine birçok sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel faktör etkiye bulunmuştur. Bu dinamiklerin tartışılması çalışmanın konusu olmadığı için değinilmemiştir. Ancak, yerel topluluk için bu kadar önem kazanmış belediyelerin daha iyi bir yerel hizmet sunumu, daha etkin yurttaş katılımı ve daha açık bir yönetim için çalışılması önemini korumaktadır. Bu nedenle Türkiye genelinde yerel yönetimler reformu sürecinde geline nokta il belediyelerinin durumunu analiz etmek ve sorunlarını irdelenmek gerekmektedir. Bu çalışmada

konunun birincil uygulayıcı aktörleri olan yerel siyasetçilerin ve yöneticilerin düşüncelerine başvurularak var olan modelin iyileştirilmesi için alan araştırması yürütülmüştür. Araştırma içerisinde yeni belediye kanununun getirdiği düzenlemeler çerçevesinde belediye organlarının durumu, belediye organları arasındaki ilişkiler, belediye örgütlenmesi, belediyelerin görevleri, hizmetleri ve yetkileri, belediyelerin idari ve mali özerkliği, belediyelerin diğer yerel paydaşlar ile ilişkileri, yerel yönetimlerde yolsuzluk problemleri ve ideal yerel yönetim algılaması gibi konular üzerinde durulmuştur. Türkiye genelinde il belediyeleri üzerinde yapılan bu alan araştırması sonucunda elde edilen veriler ile Türk belediyeciliğinin temel siyasal-yönetimsel sorunları değerlendirilecek ve Almanya’da yapılan alan araştırması sonucunda elde edilen veriler ile karşılaştırılarak yeni bir model önerisi geliştirilmeye çalışılacaktır. İlerleyen bölümlerde gerçekleştirilen alan araştırması ile ilgili ayrıntılı bilgiler sunulmuştur.

4.5.1.Araştırmanın Yöntemi

Araştırmanın ilgi alanı Tezin amacında da belirtildiği gibi, Türkiye’de 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre faaliyet gösteren “İl Belediyesi”dir. “Eylül 2009 tarihi itibarıyla Türkiye’de; 16 büyükşehir belediyesi, 65 il belediyesi, 143 büyükşehir ilçe belediyesi, 749 ilçe belediyesi, 1976 belde belediyesi olmak üzere toplam 2949 belediye bulunmaktadır” (Can, 2009: 130). Araştırma içerisinde belediyeler arasında ayıklamalar yapılmıştır. Özellikle, küçük ölçekli belediyeler, ilçe belediyeleri, ilk kademe belediyeleri başlangıçta çalışmanın kapsamından çıkarılmıştır. Bunların yanında, büyükşehir belediyeleri ayrı bir yasal düzenlemenin çatısı altında hizmet vermektedirler. Ayrıca, büyükşehir belediyeleri sahip oldukları ölçek ekonomisi, mali ve teknik kaynaklar, personel, yetkiler vb. imkânlar ile diğer il belediyelerine göre yönetimsel kapasite açısından daha yeterli bir görünüm ortaya koymaktadırlar. Bu nedenlerle büyükşehir belediyeleri araştırma kapsamına dâhil edilmemiştir. 16 Büyükşehir Belediyesi de araştırma kapsamı dışında bırakılınca, araştırmanın evrenini 65 İl Belediyesi oluşturmaktadır.

Alan araştırması, küresel olarak hâkim olan yönetim paradigmalarının etkisiyle oluşmuş olan reform uygulamalarının ve yasal düzenlemelerin “yerel siyasal-yönetimsel organlar arasındaki görev-yetki ilişkisini/güç ilişkilerini, yeni yönetim tekniklerinin uygulanmasını, yerel politika belirleme sürecine doğrudan halk katılımını ve karar alma sürecinde yeni araçların nasıl kullanıldığını” incelemek için yapıldığından seçilecek belediyelerin “sosyo-ekonomik, demografik, siyasal ve yönetimsel kapasite” göstergeleri göz önünde tutulmuştur. Ayrıca, Türkiye

geneli için geçerli sonuçlar elde edebilmek için örneklem içerisinde yer alacak illerin coğrafi açıdan tatmin edici olması göz önünde tutulmuştur. Türkiye’de klasik olarak yapılan ve 7 coğrafi bölgeye dayanan sınıflandırmaya göre, bölgelerin coğrafi sınırları çok geniş olduğu için, her bölgeden 1 il belediyesini inceleme içerisine almanın yeterli olmayacağı düşünülmüştür. Bu nedenle, araştırma içerisinde incelenecek olan il belediyesi sayısı, özellikle Avrupa Birliği sürecinde bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak üzere bölgesel kalkınmayı sağlamak amacıyla, 2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’a dayanılarak kurulan Bölge Kalkınma Ajansları’nın kapsadığı iller dikkate alınarak belirlenmiştir. Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi’ne (NUTS) uygun karşılaştırılabilir istatistikî veri tabanı oluşturulması amacıyla kabul edilen İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması’na (İBBS) göre “Düzy 2” toplam 26 Bölge Kalkınma Ajansı vardır (Tamer, 2008: 38, 187-192). Bu dağılımın araştırma için gerekli olan esaslara uygun olduğu düşünülerek, Büyükşehir Belediyeleri dışarıda bırakılarak, her bir bölge kalkınma ajansından birer tane olmak üzere toplam 22 İl Belediyesi⁵⁷ araştırmanın yürütülmesi için seçilmiştir. Ancak, seçilen belediyelerin bazılarında olumlu cevap alınmadığı için aynı düzey içerisindeki il belediyelerinden veya coğrafi olarak yakın olan il belediyelerinden seçim yapılmıştır. Ayrıca Türkiye’deki siyasi coğrafya esas alındığında farklı siyasi partilerin yönetimde olduğu il belediyeleri de örnekleme dahil edilmiştir. Sonuç olarak araştırmanın örneklemi istatistikî bölge birimleri sınıflandırması, coğrafi dağılım ve siyasi çeşitlilik kriterleri esas alınarak 25 il belediyesinden⁵⁸, yani araştırma evrenin %38,5’inden oluşmaktadır.

İl belediyeleri ziyaret edilerek tamamlanan bu alan araştırması Aralık 2009 – Temmuz 2010 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Bu süre içerisinde 25 il belediyesinden 21’i yazar tarafından bizzat ziyaret edilmiş ve yerel siyasetçiler ve yöneticiler ile görüşmeler yapılmıştır. Diğer 4 il belediyesinden yerel siyasetçi ve yöneticiler ile ise telefon ve e-mail aracılığıyla görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Sonuçta araştırma içerisinde 25 il belediyesinin seçilmiş organlarının (Belediye Başkanı/Belediye Başkan Yardımcısı/Belediye Başkan Vekili ve Belediye Meclis Üyeleri)

⁵⁷ İBBS Düzy 2 Bölge Kalkınma Ajansları’ndan İstanbul, Ankara ve İzmir tek başlarına birer Bölge Kalkınma Ajansı’dır. Bu iller içerisinde Büyükşehir Belediyesi olduğu için doğrudan değerlendirme dışında bırakılmıştır. Ayrıca Adana Bölge Kalkınma Ajansı içerisinde Adana ve Mersin gibi Büyükşehir Belediyeleri’ne sahip illeri kapsadığı için değerlendirme dışında bırakılmıştır. Böylece 26 Bölge Kalkınma Ajansı’ndan 22 tanesi içerisindeki iller, Büyükşehir Belediyesi’ne sahip olanlar dışarıda bırakılarak, araştırma içerisinde değerlendirilmek istenmiştir.

⁵⁸ Sosyo-ekonomik, demografik, siyasal ve yönetsel kapasite göstergeleri göz önüne alınarak seçilen iller şöyledir: Adıyaman, Antakya, Artvin, Aydın, Balıkesir, Bitlis, Bolu, Burdur, Çorum, Denizli, Elazığ, Erzincan, Isparta, Kars, Kastamonu, Kırıkkale, Malatya, Muğla, Ordu, Siirt, Sinop, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Zonguldak.

temsilcileri ile bu araştırma yürütüldüğü için, Türkiye genelinde toplamda önemli bir sayıda yerel siyasetçi ve yöneticiyle görüşülerek geçerli bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Türkiye genelinde il belediyeleri üzerinde yürütülen bu alan araştırması çerçevesinde 25 il belediyesinden toplam 75 yerel siyasetçi ve yönetici ile görüşmeler yapılmıştır. Görüşme yapılan 75 yerel siyasetçi ve yöneticiden 50'si Belediye Meclis Üyesi, 13'ü Belediye Başkanı, 10'u Belediye Başkan Yardımcısı ve 2'si Belediye Başkan Vekilidir. Araştırma bulguları değerlendirilirken belediye meclis üyeleri “yerel siyasetçi” olarak tanımlanırken; belediye başkanları, belediye başkan yardımcıları ve belediye başkan vekilleri “yerel yönetici” olarak tanımlanmıştır.

Gerçekleştirilen alan araştırmasında yerel siyasetçi ve yöneticilerin son yasal düzenlemelere ilişkin düşünceleri, belediye organları arasındaki güç ilişkileri çerçevesinde ortaya çıkan sorunları, yeni yönetim tekniklerini uygulamada yaşadıkları sorunları, yeni yönetim yaklaşımları sonucunda belediye yönetiminde yaşanan değişimler hakkındaki düşünceleri, literatürde öne çıkan eleştiriler üzerine düşünceleri ve uzun dönemdeki beklenti ve önerileri tespit edilmek istendiği için, araştırma kapsamında veri toplamak için yarı yapılandırılmış sorulardan oluşan “mülakat tekniği” kullanılmıştır.

Araştırma içerisinde yapılan mülakatlar esnasında izin alınabildiği takdirde ses kayıt cihazı kullanılmıştır.

Araştırmada cevap aranan sorular ve araştırma tekniği önceden seçilen bir pilot ildeki yerel siyasetçi ve yöneticilere uygulanarak test edilmiştir. İl belediyelerinin siyasetçileri ve yöneticileri ile yapılan mülakatlar sona erdikten sonra veri analizi aşamasına geçilmiştir. Mülakat esnasında sözlü olarak kaydedilen soruların cevapları araştırmacı tarafından deşifre edilmiş ve araştırmanın temel hipotezleri çerçevesinde analiz edilmiştir.

4.5.1.1.Araştırmanın Sınırlılıkları

Türkiye’de kamu yönetimi alanında yapılan alan araştırmalarında yaşanan en önemli sorun görüşme yapılacak veya anket uygulanacak kamu görevlilerinin araştırmaya kaygı ile yaklaşmasıdır. Özellikle üst düzey yöneticiler ile yapılmak istenen görüşmelerde yaşanan en önemli sorun budur. Bu nedenle genellikle yöneticiler “programlarının sıkışık olduğunu, il dışında olduklarını, başka birinden bilgi alınabileceğini vb. mazeretleri” belirterek görüşmeleri kabul etmemektedirler. Benzer durum il belediyeleriyle ilgili bu çalışmada da yaşanmıştır. Tez

önerisi hazırlandığında belirlenen ve ziyaret edilmesi planlanan il belediyeleri başkanlıklarının bazılarında kabul alınmadığı için araştırmanın örnekleminde değişikliğe gidilmiştir. Özellikle belediye başkanları, bilimsel amaçlı olduğu vurgulanmasına rağmen, farklı gerekçelerle mülakat taleplerini kabul etmemişlerdir. Oysa ki, ilgili il belediyeleri ziyaret edildiğinde makamında olan belediye başkanlarının, önemi tartışılacak meselelere zaman ayırmalarına rağmen, 15-20 dakikayı araştırmacıya ayırmadığı tecrübe edilmiştir.

İkinci en önemli sınırlılık, Türkiye genelinde yapılan alan araştırmalarının gerektirdiği mali yüküdür. Alan araştırması yapılırken 25 il belediyesinden 75 yerel siyasetçi ve yönetici ile mülakat yapılmıştır. Araştırma evreninin daha kapsayıcı olması için mali kaynaklara daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Yine de araştırmacının elde edebildiği sınırlı kaynaklar ile Türkiye geneli için geçerli olabilecek bir örnekleme ulaşılmıştır.

Alan araştırması yürütülürken karşılan üçüncü sınırlılık veya ihtiyaç insan kaynağıdır. Gerçekleştirilen alan araştırması bir doktora tezinde değerlendirilmek için hazırlandığı için bizzat tezin sahibi tarafından yürütülmüştür. Özellikle mülakatların farklı illerde gerçekleştirilmesi sırasında yardımcı araştırmacılara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durum bir anlamda araştırmanın finansmanı ile ilgilidir. Üniversitelerde özellikle sosyal bilimler alanındaki ampirik çalışmalara dayalı doktora tezi çalışmalarına sunulan mali destekler iyileştirildikçe yardımcı araştırmacılardan yararlanmak mümkün olacaktır. İşim mali boyutu ile ilgili olan diğer konu ise ulaşımıdır. Günümüzde birçok ile havayolu ile ulaşmak mümkün olmuştur. Ancak, karayolu ulaşımı ile havayolu ulaşımı arasındaki maliyet farkı havayolu imkanlarından yararlanmayı zorlaştırmaktadır. Bu nedenle Türkiye genelinde karayolu kullanılarak yapılan alan araştırmaları daha yorucu olmaktadır ve birçok araştırmacıyı alandan uzak tutmaktadır.

Son olarak karşılaşılan sorun, alan araştırması içerisinde ziyaret edilen bazı bölgelerdeki asayiş sorunlarıdır. Özellikle Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde devam eden terör sorunu nedeniyle bazı il belediyeleri ziyaret edilememiştir. Bununla birlikte ilgili bölgelerde ziyaret edilen bazı il belediyelerinde veya yapılan telefon görüşmelerinde yerel siyasetçiler ve yöneticiler sıkıntıyı vurgulayarak “rahat konuşamadıklarını” vurgulamışlardır. Tüm bu sorunlar, sınırlılıklar ve ihtiyaçlar çalışmanın örnekleminin daha geniş olmasını engellemiştir. Ancak, tüm var olan sınırlılıklara rağmen ulaşılan örneklem Türkiye’de il belediyeleri ile ilgili olarak geçerli sonuçlar çıkarmaya imkan vermektedir.

4.5.1.2.Araştırmanın Amacı

Tezin Türkiye ile ilgili olan bu bölümünde gerçekleştirilen alan araştırmasının amacı, 2000’li yıllarda yaşanan yönetsel reform çalışmaları sonrasında ortaya çıkan yeni belediye kanun ile iş görmekte olan belediyelerin mevcut durumunun olumlu-olumsuz yönlerini tespit ederek, daha etkin, etkili, katılımcı, şeffaf, açık, hesap verebilir bir yönetim modeli önerisi geliştirmektir. Özellikle üzerinde durulan ana konu “belediye organları arasındaki güç ilişkileri”dir. Türkiye’de uygulanan “güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli” karşısında yukarıda sayılan yönetim ilkelerine daha iyi cevap verebilecek bir belediye yönetimi modeli geliştirilecektir. Tez içerisinde Almanya’da gerçekleştirilen alan araştırması sonucunda elde edilen birikim ile Türkiye’de gerçekleştirilen alan araştırması sonuçları sentezlenerek bir anlamda iki uç deneyim arasında optimal bir modele ulaşılacak istenmektedir.

4.5.1.3.Araştırmanın Soru Alanları

Tezin amacı kapsamlı bir tartışmaya odaklandığı için gerçekleştirilen alan araştırması sürecinde kullanılan soru kâğıtlarında birden fazla konuyla ilgili sorular vardır. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu uzun bir dönemden sonra eski kanuna (1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu) göre birçok alanda yeni düzenlemeler getirmiştir. Öncelikle yönetimde etkinlik ve etkililiği sağlamak üzere işletmecilik teknikleri olan stratejik planlamayı, performans esaslı bütçelemeyi ve faaliyet raporunu belediyelerin uygulaması için zorunlu kılmıştır. Bununla birlikte belediyelerin sundukları hizmetlerin büyük bölümünü özel sektörden karşılaması için özelleştirme politikalarına ağırlık vermiştir. Etkinlik ve etkililik vurgulu düzenlemelerin yanı sıra belediyelerde katılımı sağlamak üzere “kent konseyi”nin kurulmasını ve sunulacak hizmetlerde, yapılacak planlarda ve geliştirilecek projelerde yerel diğer paydaşların (sivil toplum kuruluşları, üniversite, meslek kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör vb.) sürece dahil edilmesini düzenlemiştir. Bu nedenle ilk grup sorularda, yerel siyasetçilere ve yöneticilere yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemeler sonrasında tartışılan “reform konusu, işletmecilik araçları, yönetim araçları ve katılım araçları” hakkındaki düşünceleri sorulmuştur.

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri de dâhil olmak üzere tüm belediyeleri düzenleyen sistemde “Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli” uygulanmaktadır. Güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli Türk belediyeçilik geleneğine 1961 Anayasası’nın sağladığı özgürlükçü ortamda,

1963 yılında yapılan düzenlemeler ile girmiştir. Güçlü başkan modeli uygulamasında yaklaşık olarak 50 yıllık deneyimi olan Türk belediyeçiliğinde⁵⁹, “belediye meclisi” zayıf kalmış ve genellikle prosedürel olarak işleyen, başkanın kontrolü altında hareket eden (tam tersi olması gerekirken) ve katılım araçlarına kapalı bir organ haline gelmiştir. Yeni belediye kanunu ile bir ölçüde de olsa belediye meclisleri işler kılınmış, belediye başkanını denetleme araçları artırılmış, belediye encümenine seçilmiş üyeler dahil edilmiş ve organların güçleri arasında denge kurulmaya çalışılmıştır. Mevcut yeni durumun işleyişini görmek ve organlar arası güç ilişkilerini analiz etmek üzere, ikinci grup sorular belediye organları arasındaki ilişkilere dayalı olarak hazırlanmıştır. Yerel siyasetçilere ve yöneticilere, belediye başkanı ve belediye meclisi arasındaki güç ilişkileri, karar alma sürecindeki dinamikler, güçlü belediye başkanının kontrol edilebilirliği, belediye meclisi üyelerinin ve başkanların nitelikleri, encümenin yapısı vb. konular hakkında sorular yöneltilmiştir.

Türkiye’de belediyelerin ve diğer yerel yönetimlerin senelerdir yakındıkları en önemli sorun alanı “idari ve mali özerklik”tir. Yeni belediye kanununda belediyelerin idari ve mali özerkliği açık olarak düzenlenmiştir; ancak yerel yönetimlerin gelirlerini düzenleyen kanun henüz çıkarılamamıştır. Bu nedenle görevleri, yetkileri ve sorumlulukları artırılan belediyelerin, yeni düzenlemeler sonrasında idari ve mali özerklik açısından ne durumda olduklarını görmek üzere üçüncü soru grubu hazırlanmıştır. Üçüncü soru grubu ile yerel siyasetçilerin ve yöneticilerin idari ve mali özerklik algılamaları, mevcut duruma ilişkin düşünceleri ve yaşadıkları sorunlar sorulmuştur.

Son olarak, genel olarak yerel yönetimler ile ilgili literatürde öne çıkan konular bağlamında katılımcılara sorular yöneltilmiştir. Bu konular üç ana başlıkta toplanmaktadır: “Katılım-etkinlik dengesi, yolsuzluklar ve ideal yerel yönetim yapısı”. Özellikle son yıllarda öne çıkan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çalışmalarında katılım ve etkinlik amaçlarına vurgu yapılmış ve bu amaçlar hukuki düzenlemelerde yer almıştır. Ancak, yönetimde katılımın artırılması ve etkin bir hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi genellikle tartışılmaktadır. Bu nedenle araştırmanın bu bölümünde yerel siyasetçilere ve yöneticilere “katılım ve etkinlik dengesi”nin nasıl sağlanabileceği sorulmuştur. Bununla birlikte yerel yönetimler ile ilgili tartışmalarda öne çıkan diğer bir konu ise “yolsuzluklar”dır. Yetkileri, görevleri, sorumlulukları ve kaynakları artırılan

⁵⁹ Bu deneyim çok önemli bir ilgi alanı sunmaktadır. Zira, bugün halen Avrupa’nın önemli demokrasilerinde belediye başkanları dolaylı seçimlerle göreve gelmektedir. Örneğin, Hollanda, Belçika ve İngiltere’de belediye başkanları belediye meclisleri tarafından meclis üyeleri veya dışarıdan adaylar arasından seçilmektedir. Almanya 1990’lı yılların sonuna doğru ülke genelinde doğrudan halk tarafından seçilmiş başkan modeline geçmiştir. Doğu Avrupa’da yer alan birçok ülke de yeni yeni doğrudan seçilmiş başkan modeline geçmektedir.

yerel yönetimlerde yerel siyasetçiler ve yöneticiler genellikle kaynakları kötüye kullandıkları, kayırmacılığa imkan tanıdıkları, rüşvete açık oldukları ve rant dağıttıkları konularında eleştirilirler. Bu nedenlerle uygulamanın içerisindeki yerel siyasetçilere ve yöneticilere “yolsuzluk tartışmaları” ile ilgili sorular yöneltilmiştir. Alan araştırmasının kapsamlı soru alanları tamamlandığında daha etkin, etkili, adil, açık, hesap verebilir, katılımcı, dürüst, dengeli, düzenli ve kaliteli işleyen bir yerel yönetim modelinin özelliklerini saptayabilmek için yerel siyasetçilere ve yöneticilere “ideal yerel yönetim tanımı geliştirme” yönünde soru yöneltilmiştir. Araştırmanın soru alanlarındaki tüm alt soru başlıkları araştırmanın hipotezlerine denk gelmektedir.

4.5.1.4.Araştırmanın Hipotezleri

Araştırmanın hipotezleri aşağıdaki gibidir:

1. Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetimleri yeniden yapılandırma çalışmaları kısmen reform niteliğindedir.
2. Uygulamada olan 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun içerisinde barındırdığı yeni kamu işletmeciliği, yönetim ve katılım araçları-yapıları etkin bir şekilde işletilememektedir.
3. Mevcut belediyeçilik sistemi, “güçlü belediye başkanı modeli” uygulamasında belediye başkanının kişisel özelliklerine dayalıdır. Sistem içerisinde temel aktör olan belediye başkanı çok güçlüdür ve diğer belediye organlarını devre dışı bırakmaktadır.
4. Belediye meclisinin belediye başkanının gücü üzerindeki kontrol ve denetim araçları yetersizdir. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile uygulamaya giren “Denetim Komisyonu” ve “Faaliyet Raporu” etkisizdir ve prosedürel olarak işletilmektedir.
5. Belediye meclisleri yerel topluluğa uzaklaşmış, siyasi parti disiplini içerisine girmiş ve yeterli olmayan üyelerden oluşmaktadır. Bu nedenle belediye meclisleri belediye başkanının ve belediye idaresinin şeffaf, etkin, etkili ve katılımcı iş görmesi yönünde gerekli katkıyı sunamamaktadır.
6. Belediyelerin idari ve mali özerkliği yeterli düzeyde sağlanamamıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki belirleyiciliği idari ve mali açıdan devam etmektedir.

7. Son yasal düzenlemelerden sonra belediyelerin görevleri ve sorumlulukları ile karşılaştırıldığında, belediyelerin örgütsel, mali ve beşeri kaynakları yetersizdir.
8. Belediyeler yeni belediye kanununun öngördüğü yeni yönetim araçlarını (stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu) etkin bir şekilde kullanamamaktadırlar.
9. Türkiye’de yaşanan yerelleşme süreci belediyeler açısından kısmen yeterlidir.
10. Yerel yönetimleri yeniden yapılandırma çalışmalarında öne çıkan “katılım ve performans” amaçları bir arada yürütülememektedir. Özellikle katılım araçları-yapıları etkin bir şekilde işletilememektedir.
11. Türkiye’de yerel yönetimlerde “yolsuzluk” olarak algılanabilecek önemli yönetsel sorun alanları ve uygulamalar vardır.
12. Türkiye’de yaşanan yerelleşme sürecinde yapılan düzenlemelere rağmen, “ideal yerel yönetim modeli” geliştirmek için yeni düzenlemelere ihtiyaç vardır.

4.5.2.Araştırmanın Bulguları

Alan araştırması sonucunda çok kapsamlı ve ayrıntılı bilgilere ulaşılmıştır. Araştırma soruları temelinde ulaşılan bilgilere dayalı olarak çıkarılan sonuçlara geçilmeden önce genel olarak Türkiye’deki belediyecilik sistemine değinmekte fayda gözükmektedir. Yapılan değerlendirmeler hem gerçekleştirilen alan araştırması sürecinde yapılan gözlemlere hem de bilimsel istatistiklere dayalı olarak gerçekleştirilmiştir.

4.5.2.1.Genel Değerlendirmeler – Gözlemler

Türkiye’de 1950’li yıllarda tarımda yaşanan makineleşme, büyükşehirlerde artan sanayileşme ve karayolları ağının geliştirilmesi ile başlayan kırdan kente göç hızlı kentleşmeyi tetiklemiştir. Bununla birlikte 1980’li yıllarda başlayan terör olayları, yaşanan ekonomik dönüşüm ve sanayi yatırımlarının büyükşehirlerde toplanması göç olgusunu sürekli kılmış ve Türkiye’de düzensiz, plansız ve sorunlu bir kentleşme süreci yaşanmıştır. Böylece belediye yönetimlerinin var olan görev ve sorumluluklarına yenileri eklenmiş ve ölçeği her geçen gün genişleyen bir alanda hizmet sunmaları beklenmiştir. Özellikle hızlı kentleşme ve biriken sorunlar belediye yönetimi konusunu sürekli yönetimde reform tartışmalarının merkezinde tutmuş ve çözüm önerilerini gerektirmiştir.

Bugün için bakıldığında Türkiye nüfusunun %83,05'i belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır (bkz. Tablo 30). Türkiye önemli bir sosyal, ekonomik, siyasal, kültürel ve teknolojik dönüşüm geçirmiş ve buna bağlı olarak ortaya çıkan kentleşme, yeni nüfus dağılımı ve yönetim sorunları belediyeleri işaret etmektedir. Bu ihtiyacın bir sonucu olarak 2000'li yıllarda Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Sonuçta yerel yönetimleri temelden ilgilendiren 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Tablo 30: Belediye Nüfusunun Genel Nüfus İçindeki Payı

	Nüfus Miktarı	Yüzde (%)
Belediye Sınırları İçindeki Nüfus	60.264.546	83,05
Belediye Sınırları Dışındaki Nüfus	12.296.766	16,95
Türkiye Nüfusu (2009 Projeksiyonu)	72.561.312	100
Not: Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki köylerin nüfusu dahil edilmemiştir (TÜİK, 2009: 9).		

Kaynak: TÜİK (2010), İstatistik Göstergeler 1923-2008, TÜİK Matbaası, Ankara.

Belediyeler ile ilgili yeni kanunlar en çok büyükşehirlerin ihtiyaçlarına cevap vermekle birlikte genel olarak belediyeler için birçok yeni düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. 2009 yılı verileriyle Türkiye'de Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun %55,2'si büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yaşarken, %44,8'i diğer belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır (bkz. Tablo 31). Büyükşehir belediyelerinin etkin ve etkili yönetimi önemli olmakla birlikte, büyükşehir belediyelerine sağlanan imkanlar ve sunulan kaynaklar düşünüldüğünde diğer belediyelerin ihmal edildiği görülmektedir. Benzer durum yapılan araştırmalar, akademik çalışmalar ve hazırlanan raporlar nezdinde de görülmektedir. Bu nedenlerle yeni belediye kanunun getirdiği yeni yönetim araçlarını ve süreçlerini ve organların işleyişini il belediyeleri kapsamında incelemek önem arz etmektedir. Bu çalışmada gerçekleştirilen araştırma bu çerçevede de önemli bir katkı sağlamaktadır.

Tablo 31: Büyükşehir ve Diğer Belediyelerin Nüfusu/Toplam Belediye Nüfusu

Büyükşehir ve Diğer Belediyelerin Toplam Belediye Nüfusu İçindeki Payı		
	Nüfusu	(%)
Büyükşehir	33.969.146	55,2
Diğer	27.602.186	44,8
Toplam Belediye Nüfusu (2010, TÜİK ANKS)	61.571.332	100
Not: Bu nüfuslara büyükşehir belediye sınırları içine yeni giren köyler dahil değildir		

Türkiye’de gerçekleştirilen yerel yönetimler reform çalışmaları sonrasında faaliyet gösteren 2.949 belediye vardır. Bunlar 16 büyükşehir belediyesi, 65 il belediyesi, 143 büyükşehir ilçe belediyesi, 749 ilçe belediyesi, 1.976 belde belediyesi olmak üzere dağılmaktadır (bkz. Tablo 32).

Tablo 32: Türkiye’de Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Türü	Büyükşehir Belediyesi	İl Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
Sayısı	16	65	143	749	1.976	2.949

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2009 Yılı Faaliyet Raporu, 2010 (2010: 4).

Türkiye’de belediyelerin türlerine ve nüfuslarına göre dağılımına bakıldığında, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun öngördüğü 5.000 nüfus ölçeğinin altında 270’i ilçe belediyesi, 1.788’i belde belediyesi olmak üzere toplam 2.058 belediye vardır. Önemli bir ölçek sorunu belediyeler açısından varlığını korumaktadır. Gerçekleştirilen alan araştırmasının inceleme birimini oluşturan 65 il belediyesinin nüfus aralıkları incelendiğinde, 10.000 - 24.999 aralığından 250.000 – 499.999 aralığına çeşitli büyüklükte il belediyelerinin olduğu görülmektedir. Bununla birlikte il belediyelerinin önemli bir bölümünün, 47 tanesinin, 50.000 – 249.999 nüfus aralığında yer aldığı görülmektedir (bakınız Tablo 33).

Tablo 33: Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Belediyelerin Dağılımı

Nüfus Aralığı	BŞB	İl B.	BŞB İlçe B.	İlçe B.	Belde B.	Toplam
0 – 1.999				52	873	925
2.000 – 4.999				218	915	1.133
5.000 – 9.999			5	177	145	327
10.000 – 24.999		2	11	175	39	227
25.000 – 49.999		6	19	61	3	89
50.000 – 99.999		23	17	55	1	96
100.000 – 249.999		24	32	11		67
250.000 – 499.999	1	10	43			54
500.000 – 999.999	7		16			23
1.000.000 +	8					8
Toplam	16	65	143	749	1.976	2.949

Kaynak: TÜİK ADNKS 2009 nüfus sayımı verilerine dayanılarak T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmıştır (2010: 4).

Türkiye’de yerel yönetimler içerisinde belediyelerin önemine ve genel olarak belediyelerin görünümüne ilişkin verilen bilgilerden sonra araştırmanın yürütüldüğü il belediyelerine ilişkin genel değerlendirmelere geçilebilir. Araştırma 25 il belediyesinde yürütülmüştür. Bunlar; “Adıyaman, Antakya, Artvin, Aydın, Balıkesir, Bitlis, Bolu, Burdur, Çorum, Denizli, Elazığ, Erzincan, Isparta, Kars, Kastamonu, Kırıkkale, Malatya, Muğla, Ordu, Siirt, Sinop, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Zonguldak” il belediyeleridir. Araştırmanın sonuçlarının Türkiye geneli için geçerli olabilmesi için coğrafi bölge, nüfus, siyasal yelpazedeki yer, sosyal ve ekonomik durum vb. göstergelere dikkat edilmiştir. Buna göre, alan araştırması kapsamında ziyaret edilen il belediyelerinden 1 tanesinin nüfusu 10.000 – 24.999 arasında; 2 tanesinin nüfusu 25.000 – 49.999 arasında; 4 tanesinin nüfusu 50.000 – 99.999 arasında; 13 tanesinin nüfusu 100.000 – 249.999 arasında; 5 tanesinin nüfusu 250.000 – 499.999 arasındadır (bkz. Tablo 34). Böylece nüfus ölçeğine göre il belediyelerinin hepsinden örnekler alınmıştır.

Tablo 34: Alan Araştırması Kapsamında Ziyaret Edilen 25 İl Belediyesinin Nüfusları (2010)

İl Belediyesi	Nüfus	İl Belediyesi	Nüfus
Adıyaman	202.735	Kars	73.826
Antakya (Hatay)	213.581	Kastamonu	91.012
Artvin	24.354	Kırıkkale	193.093
Aydın	188.337	Malatya	401.705
Balıkesir	265.747	Muğla	60.066
Bitlis	43.109	Ordu	141.341
Bolu	119.898	Siirt	127.174

Burdur	78.389	Sinop	37.708
Çorum	218.130	Şanlıurfa	498.111
Denizli	498.643	Tekirdağ	141.439
Elazığ	331.479	Trabzon	234.063
Erzincan	102.173	Zonguldak	109.081
Isparta	222.556	TOPLAM	4.617.750

Kaynak: TÜİK ADNKS 2010 nüfus sayımı verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Nüfusu şehir merkezlerine çeken birçok faktör vardır. Bunlar ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel, teknolojik, güvenlik vb. niteliklerde olabilir. Türkiye’deki göç olgusunda sayılan faktörlerin hemen hemen hepsi etkilidir. Elbette şehirlerin tamamının nüfus büyüklükleri göç olgusu ile açıklanamayabilir⁶⁰. İl belediyeleri bu konuda bir ayrıcalık arz etmektedir. Zira, nüfus ölçeklerine bakıldığında il belediyelerinin büyükşehir belediyelerine göre daha az göç sürecinden etkilendiği görülmektedir. Bu noktada yapılan ziyaretlerde de görüldüğü gibi ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel, yönetsel vb. beşeri faktörlerin nüfus değişkeni üzerinde etkileri vardır. Bu faktörlerin geliştirilmesi ve korunması il merkezindeki nüfusu koruyucu ve artırıcı etkiye bulunmaktadır. Ziyaret edilen illerde 150.000 eşğini aşan il belediyelerinde bu dinamiğin yakalandığı görülmüştür. Örneğin, Çorum, Denizli, Malatya, Şanlıurfa, Manisa vb. ölçeklerdeki şehirlerin değişimi ve dönüşümünde küreselleşme ve Avrupalılaşma süreçlerinin çok önemli etkisi vardır (Keyman ve Koyuncu-Lorasdağı, 2010: 14). Ayrıca sağlanan optimal nüfus büyüklüğü ve beraberindeki sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmişlik yönetsel işleyişe de yardımcı olmaktadır. Araştırmanın yürütüldüğü 25 il belediyesinin sınırları içerisinde toplam 4,5 milyondan fazla nüfus yaşamaktadır. Bu nüfus büyüklüğü Türkiye genelindeki il belediyeleri nüfusu içerisinde önemli bir büyüklüğe denk gelmekte ve geçerli sonuçların çıkarılmasına imkan tanımaktadır.

Araştırmanın önemli bir bölümü il belediyelerinde organlararası güç ilişkilerine ve yönetim modeline odaklanmaktadır. Türkiye’de belediyelerde “güçlü belediye başkanı modeli” uygulanmaktadır. Bu modelin en önemli özelliği belediye başkanının doğrudan yerel halk tarafından seçiliyor olmasıdır. Bununla birlikte belediye başkanını güçlü kılan diğer faktörler arasında, belediye başkanının belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık etmesi, belediye idaresinin başında olması ve belediyeyi temsil etmesi, belediyenin yönetilmesinden ve

⁶⁰ Keyman ve Koyuncu-Lorasdağı’na (2010: 19) göre, Anadolu kentlerinde yaşanan dönüşümü tek tip bir açıklamayla ele almak zordur. Farklı kentlerin kendine özgü, farklı ölçeklerde, mekanlarda ve ağlarda gerçekleşen kendi gelişme yörüngeleri vardır. Ancak, bu farklı kentsel yörüngelerin ortak gelişme dinamikleri, Türkiye’nin yaşadığı küreselleşme ve Avrupalılaşma süreçleridir.

belediye hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olması, birim amiri olan müdürleri belirleyebilmesi vb. unsurlar vardır. Türkiye güçlü belediye başkanı modeli ile ilk kez 1963 yerel seçimleri ile tanışmıştır. 1961 Anayasasını hazırlayan kurul, yeniden düzenlenen anayasal demokratik sistemde dengelenmiş güç ilişkileri için mahalli idareleri özerk kurumlar arasına almıştır. Anayasa mahalli idarelerin özerk ve güçlü olmalarına imkan sunan çerçeve oluşturmuştur (Tekeli, 2009: 176-177). O dönem geçerli olan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu yeni anayasa ile uyumlu hale getirmek için, 27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı Yasa ile belediye organlarının seçimine ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu yasa ile birlikte Türkiye'de belediye başkanlarının seçiminde "tek dereceli çoğunluk usulü" benimsenmiştir (Tekeli, 2009: 186). Bu nedenle, güçlü belediye başkanını belirleyen temel unsur olan doğrudan halk seçimine dayanan yerel seçimlerin sonuçlarına bakmakta fayda görülmektedir. 1963 yılından bugüne toplam 10 yerel seçim yapılmıştır ve önemli bir birikim oluşmuştur. Aşağıdaki veriler ve tablolar eşliğinde dönemsel olarak il belediye başkanlıklarındaki değişimler yorumlanmıştır.

Türkiye'de belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi ilk kez 17 Kasım 1963 tarihindeki yerel seçimler ile olmuştur. 1963 yılından itibaren belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçildiği 10 genel mahalli idareler seçimi yapılmıştır (Turan, 2008: 386). Bunlar; 17 Kasım 1963, 2 Haziran 1968, 9 Aralık 1973, 11 Aralık 1977, 25 Mart 1984, 26 Mart 1989, 27 Mart 1994, 18 Nisan 1999, 28 Mart 2004 ve 29 Mart 2009 genel mahalli idareler seçimleridir. Araştırma içerisinde çalışılan il belediyelerinin belediye meclis üyeliklerini ve belediye başkanlıklarını bugün için belirleyen 29 Mart 2009 yerel seçimlerinin sonuçlarını başkan-meclis ilişkileri çerçevesinde genel olarak yorumlamadan önce, 1963 yılından 2009 yılına kadar yapılan yerel seçimlerde il belediye başkanlıkları için ortaya çıkan sonuçların genel olarak değerlendirilmesinde fayda vardır.

Bilindiği üzere Türkiye Cumhuriyeti mülki yönetimi il yönetimi üzerine kurulmuştur. Tarihsel olarak bakıldığında illerin sayısı sürekli bir artış göstermiştir ve bugün itibarıyla 81'e ulaşmıştır. Çalışmanın konusu il belediyeleri olduğu için iki konuya burada açıklık getirmekte fayda vardır. Bunlardan birincisi, 1963 yılından itibaren il olmayan ancak günümüzde il olan yerleşim merkezlerinin il olmadan önceki ilçe merkezi belediye başkanlıklarının esas alınmasıdır. İkincisi ise, yine Türk yerel yönetim sisteminde büyükşehir belediyesi örgütlenmesinin kurulmasından önce var olan il merkez belediyelerinin de ayrı bir şekilde sunulmuş olmasıdır. Bugün için bu il merkezlerinde veya il genelinde (İstanbul ve Kocaeli) büyükşehir belediyeleri vardır; ancak 1984 yılı öncesinde buralarda il belediyeleri hizmet görmektedir. Bu nedenle bugün için büyükşehir belediyesi olan iller de genel değerlendirme içine alınmıştır. Tarihsel olarak belediye

başkanlıklarındaki siyasi rengin değişimi birçok konuda çıkarımlar yapmaya imkan tanımaktadır. Öncelikle büyükşehir belediyesi olan illerden başlamakta fayda vardır.

Büyükşehir belediye başkanlıklarındaki siyasal değişimi yıllar itibariyle gösteren Tablo 2’de Türkiye genelinde yerel yönetimlerin siyasal geçmişi, deneyimi ve gelenekleri hakkında önemli genellemelere imkan tanımaktadır. İlk olarak şu saptama yapılabilir: “Türkiye’de büyükşehirlerde başarılı sonuçlar alan siyasi partiler ülke genelinde belediye başkanlıklarında güçlü bir konum elde etmektedirler”. Büyükşehirlerin belediye başkanlığını kazanan partilere tarihsel olarak bakıldığında, 1963 ve 1968 yerel seçimlerinde Adalet Partisi ve Cumhuriyet Halk Partisi’nin büyükşehirlerde il merkez belediyelerini paylaştıkları görülmektedir. Ancak, bu seçimlerde AP’nin büyükşehirlerde il merkez belediyelerinde CHP’ye karşı üstünlük sağladığı görülmektedir. 1973 yılındaki yerel seçimlerde ise önemli bir değişim yaşanmıştır ve ilk kez merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerindeki sorunlar tartışılmaya başlanmıştır. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki işbölümü ve yerinden yönetimin güçlendirilmesini savunan düşünceler tartışılmaya başlanmıştır (Tekeli, 2009: 258-262). 1973 yılı yerel seçimlerinde CHP “ortanın solu” söylemi ve politikalarıyla büyükşehirlerde önemli bir başarı kazanmıştır. CHP özellikle “toplumcu belediyecilik” uygulamaları ve başarılı politika üreticisi başkanlar ile bu üstünlüğünü 1977 yılı yerel seçimlerinde de sürdürmüştür. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile siyasal hayat askıya alınmış ve CHP’nin yerel düzeyde geliştirdiği-savunduğu “demokratik, üretici, tüketimi düzenleyici, birlikçi ve bütünlükçü, kaynak yaratıcı” toplumcu belediyecilik (Tekeli, 2009: 16-20) deneyimi kesintiye uğramıştır. 29 Eylül 1980 tarihli Resmi Gazete’de belediye meclislerinin ve başkanlarının görevlerine son verildiğini bildiren bir tebliğ yayınlanmıştır. Bu gelişme demokratik olgunluk kazanımı sürecine ve katılımcı belediyecilik anlayışına ara vermiştir (Tekeli, 2009: 26).

1982 Anayasası ile tesis edilen yeni anayasal sistemde ilk yerel seçimler 1984 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu yerel seçimlerin en önemli özelliği üç büyük şehirde (İstanbul, Ankara ve İzmir) ilk kez yeni bir yerel yönetim türünün uygulamaya giriyor olması ve büyükşehir belediye başkanlarının ilk kez seçiliyor olmasıdır. Bu yerel seçimlere 1980 yılı öncesinde var olan siyasi partiler girememişlerdir. Merkezi yönetimde iktidarda olan Anavatan Partisi (ANAP), iktidar olmanın verdiği avantaj ve sınırlı sayıda siyasal partinin seçime girmesi sonucu tüm büyük şehirlerde ve çoğu belediyede belediye başkanlıklarını kazanmıştır. Ekonomik politikaların temelden değiştiği bu dönemde aslında bugünlere etkisi olan yeni bir belediyecilik anlayışının da temelleri atılmıştır. ANAP hükümetleri döneminde başlayan neo-liberal politikaların yerel düzeyde uygulanmaması mümkün değildi. Bununla birlikte belediyeleri

yakından ilgilendiren birçok önemli düzenleme bu dönemde gerçekleştirilmiştir. Erder ve İncioğlu'na (2008: xi) göre, ANAP döneminde ekonomik liberalizasyonun yanı sıra yerel yönetimler güçlendirilerek merkeziyetçiliği çözme yönünde çaba harcanmıştır. Ancak, 1989 yerel seçimleri ANAP için sarsıcı sonuçlar doğurmuştur. ANAP tüm büyükşehirlerde belediye başkanlıklarını kaybettiği gibi birçok il merkezinde de belediye başkanlıklarını kaybetmiştir.

Tablo 35: İl Merkezleri Belediye Başkanlıklarını Kazanan Partiler (Büyükşehir Belediyeleri)

Büyükşehir Belediyeleri ⁶¹	Genel Mahalli İdareler Seçim Dönemleri									
	1963	1968	1973	1977	1984	1989	1994	1999	2004	2009
Adana	AP	CHP	CHP	CHP	ANAP	SHP	ANAP	ANAP	AKP	MHP
Adapazarı (Sakarya)	AP	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	RP	FP	AKP	AKP
Ankara	CHP	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	RP	FP	AKP	AKP
Antalya	AP	AP	CHP	CHP	ANAP	DYP	DYP	CHP	AKP	CHP
Bursa	AP	Bağımsız	AP	CHP	ANAP	DYP	ANAP	DSP	AKP	AKP
Diyarbakır	CHP	CHP	CHP	Bağımsız	ANAP	SHP	RP	HADEP	SHP*	DTP
Erzurum	CHP	AP	CHP	AP	ANAP	DYP	RP	MHP	AKP	AKP
Gaziantep	AP	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	SHP	CHP	AKP	AKP
Eskişehir	AP	AP	CHP	AP	ANAP	SHP	DYP	DSP	DSP	DSP**
İstanbul	AP (CHP***)	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	RP	FP	AKP	AKP
İzmir	AP	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	DYP	DSP	CHP	CHP
İzmit (Kocaeli)	AP	CHP	CHP	AP	ANAP	SHP	SHP	CHP	AKP	AKP
Konya	AP	AP	DP	MSP	ANAP	RP	RP	FP	AKP	AKP
Kayseri	AP	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	RP	FP	AKP	AKP
Mersin	AP	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	ANAP	DSP	CHP	CHP
Samsun	AP	AP	Bağımsız	AP	ANAP	SHP	CHP	ANAP	AKP	AKP

Kaynak: Çitçi (ed.) (2001) ve Turan'dan (2008: 387) yararlanılarak hazırlanmıştır.

*Seçime SHP çatısı altında gidilmiştir; fakat seçimden sonra belediye başkanı DTP'ye (DEHAP) dönmüştür.

**2011 yılı başlarında belediye başkanı CHP'ye katılmıştır.

***Seçimi AP kazanmış, ama aday başvuru usullerine uymadığı için ikinci sıradaki CHP adayı belediye başkanı olmuştur.

1989 yerel seçimleri sonuçlarına göre, “ortanın solu” söylemine sahip çıkan ve toplumcu belediyeçilik politikasını savunan Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) büyükşehirlerde ve il merkezlerinde çoğu belediye başkanlığını kazanarak seçime damgasını vurmuştur. SHP'nin yanında, Adalet Partisi'nin devamı olan Doğru Yol Partisi'nin büyükşehirlerde ve il merkezlerinde öne çıktığı görülmektedir. Bunların yanı sıra “radikal sağ” olarak nitelenen Refah

⁶¹ Şimdi büyükşehir belediyesi olan illere ilişkin verilerdir. Ancak, 1984 öncesinde büyükşehir belediyesi statüsü olmadığı için yıllara göre il merkez belediye başkanlıklarını dönemlere göre kazanan partiler verilmiştir.

Partisi (RP) ve Milliyetçi Çalışma Partisi (MÇP)⁶²,nin bazı il merkezlerinde belediye başkanlıklarını kazandığı görülmektedir. Bir anlamda 1980 öncesi siyasal görünüm, siyasi yasaklı liderlerin yasaklarının kalkmasından sonra, tekrar oluşmaya başlamıştır. 1989 yerel seçim sonuçlarında SHP'nin önemli bir başarı kazanmasında, ANAP döneminde izlenen neo-liberal politikalara karşı bir tepkinin oluşmasının da etkisi vardır.

1994 yerel seçimleri ise hem yerel yönetimler hem de genel olarak Türk siyasal hayatı için önemli sonuçlar doğurmuştur. Seçim sonuçlarına göre SHP 1989 yılı yerel seçimlerinde kazandığı birçok büyükşehir belediye başkanlığını kaybederek önemli bir gerileme yaşamıştır. Daha önemli bir gelişme ise “Milli Görüşü” temsil eden Refah Partisi'nin, önemli bir bölümünü SHP'den alarak, çoğu büyükşehir belediye başkanlığını kazanmasıdır. Bu dönem Türk belediyecilik sisteminde önemli bir dönüşümün başlangıcı olmuştur. İstanbul ve Ankara gibi önemli büyükşehirlerin belediye başkanlıklarını kazanan RP kadroları, 21 Şubat 1998 tarihinde RP'nin Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmasından sonra, 1999 yerel seçimlerinde Fazilet Partisi adı altında önemli ölçüde büyükşehir belediye başkanlıklarını korumuştur. Milli Görüş kadroları içerisinde çıkan ve merkez sağ kadroları ile birleşen AKP ise 2004 yılı ve 2009 yılı yerel seçimlerinde büyükşehirlerde önemli başarı kazanmışlardır. 1994 yılı yerel seçim sonuçlarına tekrar dönülecek olunursa, merkez sol (SHP ve CHP) ve merkez sağ (DYP ve ANAP) büyükşehirlerde parçalanmış ve zayıflayan bir görüntü ortaya koymuştur.

Bu dönemin diğer önemli bir özelliği ise, güçlü belediye başkanlığı modelinin sunduğu imkanlar çerçevesinde isimleri öne çıkan ve ulusal düzeyde popülarite kazanan yöneticiler ulusal düzeyde siyasete etkide bulunmaya başlamıştır. Özellikle 2000'li yıllarda iktidara gelen ve halen iktidarda bulunan AKP'nin Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın bu dönemde İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanı olması önemli bir örnektir. Belediyecilik geleneği bulunan bu kadro önemli bir ağırlığı yerel siyasete ve yerel yönetimler reformuna vermiştir. Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesi kadrolarından birçok uzman, yönetici ve siyasetçi bugün ulusal düzeyde görevler almakta ve siyasetin içinde bulunmaktadır.

1999 yılı yerel seçim sonuçlarına göre, büyükşehir belediyelerindeki merkez sağ ve merkez soldaki parçalı görüntü sürmekle birlikte, merkez sağdan (ANAP ve DYP) merkez sola (CHP ve DSP) veya merkez soldan merkez sola belediye başkanlıklarında kaymalar olmuştur. Daha önce de bahsedildiği üzere FP büyük ölçüde büyükşehir belediye başkanlıklarındaki yerini korumuş;

⁶² Türk siyasal hayatında siyasi partiler özellikle askeri müdahale dönemlerinde veya anayasa mahkemesi kararlarıyla kapatılmıştır. Aynı geleneği sürdüren siyasal kadrolar ve liderleri farklı isimler altında siyasi partiler kurmuştur. Bu konuda ayrıntılı bilgi almak için Kaynar vd. (2007)'nin kapsamlı çalışmasına bakılabilir.

ilk kez MHP Erzurum’da ve “etnik temelli siyaset” yapan HADEP Diyarbakır’da belediye başkanlıklarını kazanmıştır. Bununla birlikte DYP’nin büyükşehir belediyelerinden tamamen silindiğini ve ANAP’ın silinmek üzere olduğu bu seçim sonuçlarında görülmektedir. 2004 yılı yerel seçimleri sonucunda ise büyükşehirlerde açık bir AKP üstünlüğü oluşmuştur. AKP, FP’nin belediye başkanlıkları yanında diğer tüm partilerden belediye başkanlığı olarak 12 büyükşehir belediye başkanlığı ile belediyecilikte yeni bir dönem açmıştır. CHP 2, DSP 1 ve SHP (DEHAP ve sonra DTP) 1 büyükşehir belediye başkanlığı kazanarak etkisiz düzeyde kalmıştır.

AKP merkezi yönetimde de iktidarını koruyarak 2009 yılı yerel seçimlerinde yine birinci parti olmuş ve büyükşehir belediye başkanlıklarının 10’unu kazanmıştır. AKP’yi CHP takip etmiş ve 3 büyükşehir belediye başkanlığı kazanmıştır. Bunların dışında MHP 1, DSP 1 ve DTP 1 büyükşehir belediye başkanlığı kazanmıştır. AKP hükümetleri döneminde yerel yönetimler konusunda önemli yasal düzenlemeler yapılmış, reform adımları atılmış ve yerel yönetimleri ilgilendiren temel kanunlar tümden değiştirilmiştir. Özellikle merkezi yönetimde iktidar olmanın getirdiği kolaylıklar, atılan reform adımları, yeni yönetim araçlarının uygulamaya girmesi ve belediyecilik alanında getirilen yenilikler AKP’nin büyükşehirlerde ve genel olarak yerel yönetimlerde üstünlüğünü korumasına katkı sağlamıştır. Büyükşehirler ile ilgili olarak yapılan ayrıntılı açıklamanın yanında genel olarak il belediyelerinin durumuna bakmakta fayda vardır.

Genel hatları ile il belediye başkanlıklarındaki siyasi parti değişikliklerinin büyükşehirlerdeki belediye başkanlıkları ile benzerlik arzettiği görülmektedir. Ancak, il belediye başkanlıklarında daha parçalı ve renkli bir görüntünün olduğunun altı çizilmelidir. 1963 yılı ve 1968 yılı yerel seçimlerinde il belediye başkanlıklarının AP ve CHP arasında dağıldığı görülmektedir. Burada farklı bir durum 1968 yılı seçim sonuçlarına göre il belediye başkanlıklarında önemli sayıda “Bağımsız” adayın seçimi kazanmış olmasıdır.

1973 yılı yerel seçimlerinde de il belediye başkanlıklarının önemli bir bölümünün CHP ve AP arasında bölüşüldüğünü; “Bağımsız” belediye başkanlarının yine dikkat çeken sayıda olduğu görülmektedir. 1977 yılı yerel seçimleri sonucunda ise CHP’nin büyükşehirlerde olduğu gibi il belediyelerinde de AP’ye üstünlük kurduğu görülmektedir. Bu seçim sonucunda “Bağımsız” belediye başkanlarının sayısında azalma görülürken, Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)’nin ve Milli Selamet Partisi (MSP)’nin il belediye başkanlıklarında belirmeye başladığı görülmektedir.

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrasında gerçekleştirilen 1984 yılı yerel seçimleri sonuçlarında büyükşehirlerde olduğu gibi il belediye başkanlıklarında da ANAP üstünlüğü

vardır. Bununla birlikte il belediyelerinde ANAP'ın karşısında Sosyal Demokrasi Partisi (SODEP)'nin merkez solu temsil ederek nispeten belirlediği görülmektedir. 1989 yılı yerel seçimleri sonucunda ise, büyükşehirlerde olduğu gibi il belediyelerinde de ANAP büyük oranda gerileme yaşamış ve SHP öne çıkan siyasi parti olmuştur. Merkez sağda il belediye başkanlıkları DYP ve ANAP arasında dağılırken, RP ve MÇP de il belediye başkanlıkları kazanmıştır.

Tablo 36: İl Merkezleri Belediye Başkanlıklarını Kazanan Partiler

İl Belediyeleri	Genel Mahalli İdareler Seçim Dönemleri									
	1963	1968	1973	1977	1984	1989	1994	1999	2004	2009
Adıyaman	YTP	AP	MSP	MSP	MDP	SHP	RP	FP	AKP	AKP
Afyon	AP	B	B	AP	ANAP	DYP	ANAP	MHP	AKP	AKP
Ağrı	AP	AP	DkP	AP	ANAP	SHP	RP	HADEP	AKP	AKP
Amasya	CHP	AP	AP	CHP	ANAP	DYP	MHP	FP	AKP	AKP
Antakya (Hatay)	AP	CHP	AP	CHP	ANAP	SHP	ANAP	CHP	AKP	AKP
Artvin	CHP	CHP	CHP	CHP	SODEP	SHP	DYP	CHP	CHP	CHP
Aydın	AP	AP	AP	CHP	ANAP	DYP	ANAP	ANAP	AKP	CHP
Balıkesir	AP	Bağ.	AP	AP	ANAP	DYP	DYP	ANAP	AKP	MHP
Bilecik	CHP	CHP	CHP	CHP	ANAP	SHP	DYP	CHP	AKP	AKP
Bingöl	CHP	CHP	CHP	MHP	ANAP	SHP	RP	HADEP	AKP	AKP
Bitlis	CHP	Bağ.	Bağ.	CHP	SODEP	ANAP	RP	FP	AKP	AKP
Bolu	CHP	AP	AP	AP	ANAP	SHP	SHP	DSP	AKP	AKP
Burdur	AP	AP	CHP	AP	SODEP	SHP	SHP	CHP	AKP	AKP
Çanakkale	AP	CHP	CHP	CHP	ANAP	SHP	CHP	CHP	CHP	CHP
Çankırı	AP	Bağ.	AP	MHP	ANAP	DYP	DYP	MHP	AKP	AKP
Çorum	AP	CHP	CHP	CHP	ANAP	SHP	RP	FP	AKP	AKP
Denizli	AP	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	CHP	DYP	AKP	AKP
Edirne	AP	AP	AP	CHP	ANAP	SHP	CHP	ANAP	CHP	CHP
Elazığ	AP	Bağ.	AP	Bağ.	ANAP	MÇP	RP	FP	DYP	AKP
Erzincan	AP	AP	AP	MHP	ANAP	MÇP	MHP	MHP	AKP	AKP
Giresun	CHP	CHP	CHP	CHP	ANAP	SHP	ANAP	CHP	AKP	CHP
Gümüşhane	CHP	CHP	CHP	CHP	ANAP	DYP	DYP	MHP	MHP	MHP
Hakkari	CHP	GüP	AP	CHP	ANAP	ANAP	SHP	HADEP	SHP*	DTP**
Isparta	AP	AP	AP	AP	ANAP	DYP	DYP	MHP	AKP	MHP
Kars	CHP	CHP	AP	CHP	SODEP	SHP	MHP	ANAP	AKP	AKP
Kastamonu	Bağ.	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	MHP	MHP	MHP	MHP
Kırklareli	AP	Bağ.	AP	CHP	SODEP	SHP	SHP	MHP	CHP	CHP
Kırşehir	Bağ.	Bağ.	CHP	CHP	ANAP	SHP	MHP	MHP	AKP	AKP
Kütahya	AP	AP	AP	AP	ANAP	DYP	RP	FP	AKP	AKP
Malatya	CHP	CHP	CHP	Bağ.	ANAP	ANAP	RP	MHP	AKP	AKP
Manisa	AP	AP	AP	AP	ANAP	DYP	ANAP	ANAP	AKP	MHP
Kahramanmaraş	AP	CHP	AP	AP	ANAP	RP	RP	FP	AKP	AKP
Mardin	CHP	GüP	Bağ.	CHP	ANAP	SHP	DYP	DYP	SP	AKP
Muğla	CHP	AP	CHP	CHP	SODEP	SHP	SHP	CHP	CHP	CHP
Muş	CHP	AP	MSP	MSP	ANAP	DYP	RP	MHP	AKP	AKP
Nevşehir	AP	Bağ.	Bağ.	AP	ANAP	DYP	RP	FP	AKP	AKP
Niğde	AP	Bağ.	AP	CHP	MDP	SHP	SHP	MHP	MHP	AKP
Ordu	AP	AP	AP	CHP	SODEP	SHP	ANAP	ANAP	DSP	DSP***
Rize	CHP	CP	CHP	CHP	ANAP	DYP	RP	ANAP	AKP	AKP
Siirt	CHP	CHP	AP	CHP	ANAP	SHP	RP	HADEP	AKP	DTP
Sinop	AP	Bağ.	AP	CHP	ANAP	SHP	SHP	Bağ.	AKP	CHP
Sivas	CHP	CHP	CHP	CHP	ANAP	RP	RP	FP	AKP	BBP
Tekirdağ	AP	AP	AP	CHP	ANAP	SHP	ANAP	ANAP	AKP	CHP
Tokat	AP	AP	MSP	AP	ANAP	DYP	RP	FP	AKP	AKP
Trabzon	CHP	CHP	CHP	CHP	ANAP	SHP	RP	FP	CHP	AKP

Tunceli	CHP	CHP	Bağ.	Bağ.	Bağ.	Bağ.	SHP	CHP	SHP	DTP
Şanlıurfa	AP	AP	Bağ.	CHP	RP	RP	RP	FP	AKP	Bağ.
Uşak	AP	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	DYP	MHP	AKP	MHP
Van	CHP	GüP	Bağ.	CHP	RP	RP	RP	HADEP	AKP	DTP
Yozgat	CHP	CHP	CHP	MHP	ANAP	MÇP	MHP	MHP	AKP	AKP
Zonguldak	AP	CHP	CHP	CHP	ANAP	SHP	ANAP	DSP	AKP	CHP
Aksaray	CHP	CHP	AP	AP	ANAP	SHP	RP	MHP	AKP	AKP
Ardahan	AP	CHP	Bağ.	CHP	SODEP	SHP	DYP	DSP	Bağ.	AKP
Bartın	Bağ.	Bağ.	CHP	CHP	SODEP	ANAP	ANAP	DSP	DSP	MHP
Batman	YTP	AP	AP	CHP	RP	ANAP	RP	HADEP	SHP	DTP
Bayburt	CHP	AP	CHP	AP	DYP	ANAP	RP	MHP	AKP	AKP
Düzce	CHP	AP	AP	AP	ANAP	DYP	RP	FP	AKP	AKP
Iğdır	AP	AP	DkP	MHP	Bağ.	ANAP	DYP	MHP	MHP	DTP
Karabük	CHP	Bağ.	AP	CHP	ANAP	DYP	RP	DYP	AKP	MHP
Karaman	AP	eksik	CHP	AP	ANAP	SHP	CHP	MHP	AKP	AKP
Kırıkkale	AP	MP	AP	CHP	Bağ.	MÇP	ANAP	MHP	AKP	AKP
Kilis	AP	AP	CHP	AP	DYP	SHP	MHP	DSP	AKP	AKP
Osmaniye	AP	AP	Bağ.	CHP	SODEP	DYP	MHP	MHP	AKP	MHP
Şırnak	CHP	CHP	AP	AP	HP	ANAP	ANAP	ANAP	SHP	DTP
Yalova	CHP	CHP	CHP	AP	ANAP	SHP	DYP	ANAP	AKP	DP

Kaynak: Çitçi (ed.) (2001) ve Turan'dan (2008: 388-390) yararlanılarak hazırlanmıştır.

* Seçime SHP çatısı altında gidilmiştir; fakat seçimden sonra belediye başkanları Demokratik Toplum Partisi (DTP)'ne (DEHAP) geçmişlerdir.

**DTP'nin Anayasa Mahkemesi kararıyla kapatılmasından sonra, DTP'li belediye başkanları Barış ve Demokrasi Partisi (BDP)'ne geçmişlerdir.

***2011 yılı başlarında Demokratik Sol Parti(DSP)'li belediye başkanı CHP'ye katılmıştır.

1994 yılı yerel seçimleri sonucunda il belediye başkanlıklarında çok renkli bir siyasal yelpaze ortaya çıkmıştır. Kuşkusuz en önemli atılımı RP yapmıştır ve 4 olan il belediye başkanlıklarını 23'e çıkarmıştır. Merkez sağda DYP, ANAP ve MHP il belediye başkanlıklarını paylaşıırken; merkez solda SHP çoğunu kazanmakla birlikte CHP ile il belediye başkanlıklarını paylaşmıştır. Ayrıca 1977 yılından itibaren azalmaya başlayan “Bağımsız” belediye başkanlarının sayısı 1994 yılında sıfırlanmıştır.

1999 yılı yerel seçimleri sonuçları da renkli yerel siyasal görüntüyü sürdürmüştür. Bu seçimin öne çıkan siyasi partisi 19 il belediye başkanlığı ile MHP olmuştur. Milli Görüş çizgisinden gelen RP kapatıldıktan sonra yerine kurulan FP 13 il belediye başkanlığını kazanmıştır. Bir anlamda FP kayıplar yaşamıştır. Bununla birlikte artık merkez sağın dağılmaya başladığı görülmekte, eskiden “radikal sağ” olarak tanımlanan MHP'nin ve RP (devamı FP)'nin merkez sağ il belediye başkanlıklarını kazandığı görülmektedir. MHP'nin 1999 yılı yerel seçimlerindeki çıkışı dönemsel kalmıştır; ancak Milli Görüş çizgisinden gelen siyasi partiler (RP, FP ve AKP) merkez sağ il belediye başkanlıklarındaki üstünlüklerini sürdürmüşlerdir. Bu dönemin öne çıkan diğer önemli bir gelişmesi de 6 il belediye başkanlığını kazanan, etnik temelli Kürt siyaseti yapan “Halkın Demokrasi Partisi (HADEP)”nin ilk kez yerel yönetimlerde belirmesidir. Aynı seçimde Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nı da kazanan HADEP ve devamındaki Kürt siyasal hareketi Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki il belediyelerinde

sürekli bir şekilde yerleşmeye başlamıştır. Merkez solu temsilen CHP'nin 8 ve DSP'nin 5 il belediye başkanlığını kazandığı görülmektedir.

1999 yılından sonra yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler genelde kamu yönetiminde özelde ise yerel yönetimlerde önemli dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Uzun yıllardan sonra 2002 yılında tek parti iktidarı Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti altında kurulmuştur. AKP Hükümeti hem tek başına iktidar olmanın tanıdığı fırsatlar ile hem de gerçekleştirmeye çalıştığı ekonomik, siyasal ve yönetsel reform girişimleri ile ilk yerel seçimine 28 Mart 2004 tarihinde girmiştir. Büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi il belediye başkanlıklarında da AKP önemli bir çıkış sergilemiş ve 46 il belediye başkanlığını kazanmıştır. AKP bir önceki dönemde belediye başkanlığı olan tüm partilerden belediye başkanlığını devralmıştır. 2000'li yıllar gerek merkezi düzeyde gerekse de yerel yönetimler düzeyinde AKP'li yıllar olmuştur. AKP hükümetleri hem liberal ekonomik politikalar çerçevesinde yerel yönetimler politikasını geliştirirken hem de “katılım” konusuna vurgu yaparak söylemlerini sürdürmüştür. Nitekim, uzun zamandır tartışılmış ama ertelenmiş olan kamu yönetimi reformuna AKP hükümetlerinin ilk döneminde girişilmiş ve yerel yönetimleri düzenleyen önemli yasal düzenlemeler çıkarılmıştır. Bu tez içerisinde bir anlamda gerçekleştirilen reform girişimlerinin sonrasında uygulama görülmeye, eksikler saptanmaya ve olumlu gelişmeler analiz edilmeye çalışılmaktadır.

2004 yılı yerel seçimleri sonucunda muhalif partilerin büyükşehirlerde olduğu gibi il belediye başkanlıklarında da çok zayıf kaldığı bir ortam oluşmuştur. Bu sonucun alınmasında merkezi yönetimde tek ve etkin bir partinin bulunması, yerel siyasetçilerin ve seçmenin iktidar partisi ile aynı partiden olmanın sağlayacağı fırsatları pragmatik olarak değerlendirmesi ve AKP'nin yerel yönetimlere olağandan fazla önem vermesi etkili olmuştur. AKP'yi ikinci sırada takip eden CHP sadece 6 il belediye başkanlığı kazanırken; MHP 4, SHP 4, DSP 2, DYP 1, Saadet Partisi (SP) 1 ve Bağımsızlar 1 il belediye başkanlığını kazanmıştır. Bu yıllar dünyada hakim olan neo-liberal ekonomik politikaların, AB'ye üyelik reformlarının, önemli küresel kuruluşların (Dünya Bankası, IMF, BM, OECD) politika önerilerinin ve gelişen yerel siyasal dinamiklerin belirleyiciliğinde evrilmiştir. Yerel, ulusal, bölgesel ve küresel dinamiklerin belirleyiciliğinde yerel yönetimlerin öne çıkartıldığı, aynı zamanda özelleştirmelerin ve özel sektörün övüldüğü, sivil topluma vurgu yapıldığı bu geçiş sürecinin ürünü olarak yeni yasalar yürürlüğe girmiştir. İl belediyelerini ilgilendiren 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu bu dönemin ürünüdür ve belirtilen dinamiklerin etkilerini bünyesinde taşımaktadır. Yeni kanunlar, yeni yönetim araçları, yeni ekonomik politikalar, yeni yerel yönetim organlararası ilişkileri, yeni yerel dinamikler ve tek parti hükümetiyle 29 Mart 2009 Genel Mahalli İdareler Seçimine gidilmiştir.

29 Mart 2009 genel mahalli idareler seçimi Türkiye’de en son gerçekleştirilen yerel seçimdir. Bu seçim mevcut yerel siyasal yelpazeyi belirlemiştir. Bu seçimin sonuçları genel olarak değerlendirildiğinde; belediye başkanlıklarının %49,67’sini AKP, %17,33’ünü CHP, %16,64’ünü MHP, %5,10’unu DP, %3,31’ini DTP, %2,76’sını SP, %2,07’sini DSP ve %1,55’ini de Bağımsızlar kazanmıştır (bkz. Tablo 37). Alan araştırmasının konusu olan il belediyeleri açısından bakıldığında; il belediyesi başkanlıklarının 35’ini AKP, 10’unu CHP, 9’unu MHP, 7’sini DTP, 1’ini DSP, 1’ini DP, 1’ini BBP ve 1’ni de bağımsız aday kazanmıştır. AKP 2004 yılı yerel seçimlerine göre önemli oranda il belediye başkanlığını kaybetmiştir. 11 il belediye başkanlığı 2009 yılı yerel seçimleri sonucunda AKP’den CHP, MHP ve DTP’ye kaymıştır. Siyasi coğrafya açısından bakıldığında belirli bir süre devam edecek siyasal dağılım oluşmuştur. Buna göre, AKP İç Anadolu’nun neredeyse tamamında, Marmara Bölgesi’nin, Batı Karadeniz’in ve Doğu Karadeniz’in büyük bölümünde ve Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde çok sayıda il belediye başkanlığını kazanmıştır. CHP’nin ise, Ege Bölgesi’nde ve Akdeniz Bölgesi’nde kıyı illerinin tamamına yakınında, Trakya Bölgesi’nin önemli bir bölümünde ve Karadeniz Bölgesi’nin bazı kıyı illerinde belediye başkanlıklarını kazandığı görülmektedir. MHP’ye bakıldığında, İç Batı Anadolu, Orta Karadeniz ve Akdeniz Bölgesi’nde bazı il belediyelerini kazandığı görülmektedir. 29 Mart 2009 yerel seçimlerinde çıkış yapan DTP’nin Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde önemli bir oranda, Doğu Anadolu Bölgesi’nde ise bazı il belediyelerini kazandığı görülmektedir.

Tablo 37: 29 Mart 2009 Genel Mahalli İdareler Seçim Sonucuna Göre Siyasi Partilerin Kazandıkları Belediye Başkanlıkları

Siyasi Partiler	Belediye Türleri					
	Büyükşehir Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam	%
Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)	10	35	447	950	1442	49,67
Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)	3	10	170	320	503	17,33
Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)	1	9	129	344	483	16,64
Demokratik Toplum Partisi (DTP)	1	7	50	38	96	3,31
Demokratik Sol Parti (DSP)	1	1	10	48	60	2,07
Demokrat Parti (DP)		1	39	108	148	5,10
Büyük Birlik Partisi (BBP)		1	3	16	20	0,69
Saadet Partisi (SP)			23	57	80	2,76
Anavatan Partisi (ANAP)			4	12	16	0,55
Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP)			1	3	4	0,14
Emek Partisi (EMEP)			1	1	2	0,07

Bağımsız Türkiye Partisi (BTP)				4	4	0,14
Bağımsızlar		1	15	29	45	1,55
Toplam	16	65	892	1.930	2.903	100

Kaynak: T.C. Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı, E.T.: 20.05.2011, <http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2009MahalliIdareler/ResmiGazete/BelediyeBaskanligi.pdf>.

29 Mart 2009 genel mahalli idareler seçim sonucunda **belediye meclislerinin** durumuna genel olarak bakıldığında, yine üç büyük partinin (AKP, CHP ve MHP) toplam meclis asıl üyeliklerinin yaklaşık olarak %83'ünü kazandığı görülmektedir. Buna göre; birinci sırada AKP toplam belediye meclis üyeliklerinin yarıya yakınını (%45,48) kazanarak yer almıştır. Belediye meclisleri kazanılan asıl üyeliklerde ikinci sırayı %18,91 ile CHP, üçüncü sırayı %18,54 ile MHP ve dördüncü sırayı %5,69 ile DP almıştır (bkz. Tablo 38). 29 Mart 2009 genel mahalli idareler seçim sonucuna göre, AKP hem toplam belediye başkanlıklarının hem de toplam belediye meclis üyeliklerinin yaklaşık olarak yarısını kazanmıştır. Belediye başkanlıkları ve belediye meclisleri üyeliklerini kazanan partilerin ulusal düzeyde de benzer oranlarda siyasal güçlerinin olması Türk siyasi hayatının ve yönetim kültürünün önemli bir özelliğini tekrar göstermektedir. Özellikle merkezi yönetimde tek başına iktidar olan siyasi partinin genellikle yerel düzeyde de çoğu belediye başkanlığını, belediye meclis üyeliklerini ve il genel meclisi üyeliklerini kazandığı bir gelenek veya bir seçmen tercihi oluşmuştur. Burada iktidardaki siyasi parti ile aynı siyasi partiden olmanın yerel yönetimlere daha fazla hizmet sağlayacağı beklentisi vardır. Bunun tek istisnası 1973 yerel seçimleri olmuştur. Bugün için de benzer seçmen tercihinin devam ettiği görülmektedir. Ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetimin aynı siyasi partiden olmasının yerel yönetimin daha rahat kaynak bulabileceğine ve daha rahat hareket edebileceğine olan inanç etkisini sürdürmektedir. Bu düşüncüyü hemen hemen tüm düzeylerde siyaset yapanlarda ve seçmende görmek mümkündür.

Sonuçta 29 Mart 2009 genel mahalli idareler seçim sonucunda AKP'nin kazandığı belediye başkanlıkları ve belediye meclisleri üyelikleri fazla olduğu için alan araştırması içerisinde çalışılan il belediyelerinin yaklaşık olarak yarısının AKP belediyesi olması kaçınılmaz olmuştur. Bu sonuçlara göre, araştırma kapsamında il belediye başkanlıklarını kazanan her siyasi partiden en az bir il belediyesi örneklem içerisine dahil edilmeye çalışılmıştır. Ancak, DP ve BBP'li belediye başkanlıklarından kabul alınamadığı için bu belediyeler örneklem içerisine alınamamıştır.

Tablo 38: 29 Mart 2009 Genel Mahalli İdareler Seçim Sonucuna Göre Siyasi Partilerin Belediye Meclislerinde Kazandıkları Asıl Üyelikler

Siyasi Partiler	Kazanılan Asıl Üyelik	
	Sayı	Oran (%)
Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)	14.732	45.48
Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)	6.125	18.91
Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)	6.005	18.54
Demokratik Toplum Partisi (DTP)	1.169	3.61
Demokratik Sol Parti (DSP)	774	2.39
Demokrat Parti (DP)	1.843	5.69
Büyük Birlik Partisi (BBP)	294	0.91
Saadet Partisi (SP)	1.081	3.34
Anavatan Partisi (ANAP)	240	0.74
Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP)	35	0.11
Emek Partisi (EMEP)	23	0.07
Bağımsız Türkiye Partisi (BTP)	45	0.14
Liberal Demokrat Parti	1	0.00
İşçi Partisi	3	0.01
Hak ve Özgürlükler Partisi	0	0.00
Barış ve Demokrasi Partisi	0	0.00
Millet Partisi	2	0.01
Türkiye Komünist Partisi	2	0.01
Halkın Yükselişi Partisi	4	0.04
Bağımsızlar	14	0.04
Toplam	32.392	100

Kaynak: T.C. Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı, E.T.: 20.05.2011, <http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2009MahalliIdareler/ResmiGazete/BelediyeMeclisUyeligi.pdf>.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere belediye başkanlıklarını kazanan önde gelen partiler belediye meclislerinde de benzer bir sonuç ortaya koymuşlardır. Böylece belediye meclislerinde güçlü belediye başkanının geldiği siyasi partiye mensup üyelerin çoğunlukta olduğu genel bir görünüm oluşmuştur. İstisnai olarak bazı belediye meclislerinde belediye başkanının geldiği siyasi parti ile mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasi parti değişmektedir. Özellikle, Türkiye’de 1963 yılından beri yürürlükte olan “güçlü belediye başkanı modeli” tercihi genel olarak siyasi partiler tarafından kabul edilmiş durumdadır. Bu kabullenme yerel düzeye indikçe özellikle belediye meclislerinde yoğun olarak tartışılmaktadır. Belediye başkanının hem belediye idaresinin başında olması hem belediye organlarına başkanlık etmesi birçok soruna yol açmaktadır. Birçok yetkinin, görevin, sorumluluğun ve rolün tek kişide toplanması önemli bir yük getirmektedir. Var olan yönetsel kültürde yetki paylaşımı veya devri yollarının tercih edilmemesi bir takım temel yönetim işlerinin ve hizmetlerin aksamasına yol açmaktadır. Ayrıca güçlü belediye başkanı temel karar organı olan belediye meclislerini kontrol ederek olumlu önerilere veya yapıcı eleştirilere de kapalı bir tavır izleyebilmektedir. Mevcut sistemde belediyelerin örgüt içi ve organlararası sorunlara sahip olması yanında, siyasal anlamda katılım ve temsilde sıkıntılar yaşanmaktadır. Yerel topluluğun toplamda önemli bir çoğunluğunu temsil

eden muhalif grupların yerel politika geliştirilmesi ve hizmet sunumunda etkileri çok sınırlı kalmaktadır. Bunların yanı sıra güçlü başkanı doğrudan yerel topluluğun denetleyememesi veya yerel politikaların oluşturulmasına doğrudan yerel topluluğun katılamaması “hesapverebilirlik ve meşruiyet sorunlarına” yol açmaktadır. Bu çerçevede lider odaklı güçlü başkan modelinin hem etkinlik ve etkililik ilkeleri bağlamında yönetsel anlamda hem de katılımcılık, hesapverebilirlik ve açıklık ilkeleri bağlamında siyasal anlamda tartışılması gerekmektedir. Araştırmanın bulguları kısmında bu konunun üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulmuştur.

4.5.2.2. Alan Araştırmasında Ziyaret Edilen İl Belediyelerindeki Siyasal Görünüm

Çalışmanın bu bölümünde, alan araştırması içerisinde yer alan il belediyelerinin belediye başkanlarının tarihsel olarak siyasal görünümüne ve 2000’li yıllarda yaşanan reform sürecinde nasıl bir siyasal değişim gösterdiklerine değinilmiştir. İlk olarak 1963 yılından 2009 yılına kadar geçen süreçte gerçekleştirilen 10 yerel seçimin sonuçlarına göre belediye başkanlıklarının siyasal görünümü değerlendirilebilir. Tablo 39’da görüldüğü üzere, alan araştırması içerisindeki il belediyelerinin yıllar itibarıyla başkanlığına gelen siyasi partiler renkli bir görüntü vermektedir. Bazı iller dışında bırakıldığında seçmen tercihini etkileyen faktörlerin “yerel sorunlar, hizmetler, beklentiler, adayların başarılı uygulamaları vb.” konular olmadığı anlaşılmaktadır. Bunun en önemli göstergesi yıllar itibarıyla “Bağımsız” seçilen belediye başkanı sayısının azalmasıdır. Aynı zamanda sonuçlar genel olarak değerlendirildiğinde, “kentleşmenin arttığı” il merkezlerinde belediye başkanlığının dönemden döneme farklı siyasal merkezlere kaydığı görülmektedir. Burada en önemli unsurlar “siyasi parti başkanının karizması, ülke geneli için yarattığı umutlar, ulusal düzeyde elde edilen başarılar veya ulusal düzeyde yaşanan sıkıntılar”dır.

Tablo 39: Alan Araştırması İçerisindeki İl Belediyelerinde Seçim Dönemlerinde Belediye Başkanlıklarını Kazanan Partiler

İl Belediyeleri	Genel Mahalli İdareler Seçim Dönemleri									
	1963	1968	1973	1977	1984	1989	1994	1999	2004	2009
Adıyaman	YTP	AP	MSP	MSP	MDP	SHP	RP	FP	AKP	AKP
Antakya (Hatay)	AP	CHP	AP	CHP	ANAP	SHP	ANAP	CHP	AKP	AKP
Artvin	CHP	CHP	CHP	CHP	SODEP	SHP	DYP	CHP	CHP	CHP
Aydın	AP	AP	AP	CHP	ANAP	DYP	ANAP	ANAP	AKP	CHP
Balıkesir	AP	Bağ.	AP	AP	ANAP	DYP	DYP	ANAP	AKP	MHP
Bitlis	CHP	Bağ.	Bağ.	CHP	SODEP	ANAP	RP	FP	AKP	AKP
Bolu	CHP	AP	AP	AP	ANAP	SHP	SHP	DSP	AKP	AKP

Burdur	AP	AP	CHP	AP	SODEP	SHP	SHP	CHP	AKP	AKP
Çorum	AP	CHP	CHP	CHP	ANAP	SHP	RP	FP	AKP	AKP
Denizli	AP	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	CHP	DYP	AKP	AKP
Elazığ	AP	Bağ.	AP	Bağ.	ANAP	MÇP	RP	FP	DYP	AKP
Erzincan	AP	AP	AP	MHP	ANAP	MÇP	MHP	MHP	AKP	AKP
Isparta	AP	AP	AP	AP	ANAP	DYP	DYP	MHP	AKP	MHP
Kars	CHP	CHP	AP	CHP	SODEP	SHP	MHP	ANAP	AKP	AKP
Kastamonu	Bağ.	AP	CHP	CHP	ANAP	SHP	MHP	MHP	MHP	MHP
Kırıkkale	AP	MP	AP	CHP	Bağ.	MÇP	ANAP	MHP	AKP	AKP
Malatya	CHP	CHP	CHP	Bağ.	ANAP	ANAP	RP	MHP	AKP	AKP
Muğla	CHP	AP	CHP	CHP	SODEP	SHP	SHP	CHP	CHP	CHP
Ordu	AP	AP	AP	CHP	SODEP	SHP	ANAP	ANAP	DSP	DSP*
Siirt	CHP	CHP	AP	CHP	ANAP	SHP	RP	HADEP	AKP	DTP
Sinop	AP	Bağ.	AP	CHP	ANAP	SHP	SHP	Bağ.	AKP	CHP
Şanlıurfa	AP	AP	Bağ.	CHP	RP	RP	RP	FP	AKP	Bağ.
Tekirdağ	AP	AP	AP	CHP	ANAP	SHP	ANAP	ANAP	AKP	CHP
Trabzon	CHP	CHP	CHP	CHP	ANAP	SHP	RP	FP	CHP	AKP
Zonguldak	AP	CHP	CHP	CHP	ANAP	SHP	ANAP	DSP	AKP	CHP

Kaynak: Çitçi (ed.) (2001) ve Turan'dan (2008: 388-390) yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 39'da görüldüğü gibi yukarıdaki genellemeye uymayan siyasi tercihleri konusunda muhafazakar davranan il merkezleri vardır. Örneğin, Adıyaman Belediyesi 1963 yılından 2009 yılına kadar hep sağ gelenekten gelen partilerce yönetilmiştir. Bunun tek istisnası 1989 seçimleridir. 1989 yılının özelliği merkez solda birlik sağlayan SHP karşısında parçalı bir merkez sağın olmasıdır. Sonraki yıllarda özellikle “Milli Görüş” çizgisinde olan sağ partilerin tekrar belediye yönetimini devraldığı görülmektedir. Başka bir örnek ise “Antakya Belediyesi” üzerinden verilebilir. 1963 yılından başlayarak, öncelikle bir merkez sağ partisi olan “Adalet Partisi” yönetimine geçen belediye başkanlığı bir sonraki seçimde CHP'ye geçmiştir. Bu süreç sırasıyla bir merkez sağ, bir merkez sol parti seyrini izlemiştir. Son iki seçimde bir merkez sağ partisi olduğu kabul edilen AKP belediye başkanlığındadır; ancak bir sonraki seçimde belediye başkanlığındaki partinin değişme ihtimali vardır.

Seçim tercihinde muhafazakar davranan bir il merkezi de “Muğla”dır. Muğla Belediyesi 1963 yılı yerel seçimlerinden bugüne, 1968 seçimleri hariç, merkez soldan aday olmuş belediye başkanları tarafından yönetilmiştir. Buradan çıkarılabilecek sonuç şudur: “Türkiye’de özellikle il belediyelerinde sanayileşmenin zayıf kaldığı, kentleşmenin sınırlı olduğu, nüfus hareketlerinin yavaş olduğu il merkezlerinde seçmen tercihleri korunmakta ve tercih edilen siyasi parti çok nadir değişmektedir”. Bu durum hem merkez sol hem de merkez sağ partili belediyeler için söylenebilir. Buna bağlı olarak çıkarılabilecek ikinci bir sonuç; “Türkiye’de sanayileşmenin az olsa da etkili olduğu, kentleşmenin dinamik olduğu, göç olgusu ile tanışıldığı ve nüfus hareketlerinin yaşandığı il merkezlerinde seçim dönemlerine göre il belediye başkanları kolayca değişmektedir” şeklindedir. Elde edilen verilerden çıkarılan üçüncü sonuç; “Türkiye’de yaşanan yerelleşme sürecine rağmen, ulusal siyasi partiler ve onların liderleri yerel seçimlerde belirleyici

olmaktadır. Birçok il merkezinde siyasetin içinden gelmeyen, akademisyen veya bürokrasi (mülki idare) kökenli, siyasi parti genel merkezlerinin belirlediği belediye başkanları vardır” şeklindedir. Burada bölgesel düzeyde çıkarılabilecek dördüncü sonuç; “Türkiye’nin özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde il belediye başkanlarının belirlenmesinde etnik temelli siyasetin belirleyici bir dinamik olduğu görülmektedir” şeklindedir. Son olarak söylenebilecek ve diğer sonuçlara bağlı olan çıkarım; “Belediye başkanlarının belirlenmesinde yerel müşterek ihtiyaçlardan kaynaklanan beklentilere cevap vermek, yerel sorunlara projeler ile çözüm önerileri sunmak, yerel paydaşların koordinasyonunu ve işbirliğini en iyi şekilde sağlamak, tarafsız, adil ve eşit hizmet sunmak, yerel topluluğun tüm unsurlarını politika belirleme, karar alma ve uygulama sürecine dahil etmek, farklı siyasi taraflar arasında uzlaşma sağlamak vb.” temel çağdaş demokratik değerler belirleyici olmamaktadır. Böyle bir ortamda yerel yönetimlerin temel organı olan “belediye meclisleri” silinmekte; vatandaşlar hizmetlerin belirlenmesine, hazırlanmasına, sunumuna ve denetimine mesafeli kalmakta; belediye meclisi üyeleri ile yerel topluluk ilişkileri kopmakta; belediye meclislerine ilgili, bilgili ve nitelikli üyeler çekilememekte; belediye başkanları açık, katılımcı, hesapverebilir, etkin ve etkili, adil, tarafsız, sorumlu ve sürdürülebilir bir yönetimden uzaklaşmaktadır.

Yukarıda yapılan çıkarımlar-eleştiriler-yorumlar hiçbir siyasi parti ayrımı yapılmadan her partiden belediye yönetimleri için söylenebilecek niteliktedir. Belediye meclislerinin, sivil toplumun, yerel halkın ve diğer tüm yerel paydaşların belediye yönetiminde etkisinin sınırlı olduğu ve sadece beş yılda bir yapılan seçimlerde bu sayılan yerel aktörlerin hatırlandığı bir ortamda “güçlü başkan modeli”nin sorgulanması gerekmektedir. Belediye organları arasındaki ilişkilerin dengelenmesine, gerçek anlamda doğrudan katılım araçlarının mümkün kılınmasına, yönetimin şeffaflaştırılmasına ve hesapverebilir bir duruma getirilmesine, belediye meclislerinin saygınlığının artırılmasına ve sivil toplumun güçlendirilmesine ihtiyaç vardır. Bu çerçevede getirilebilecek somut öneriler araştırmanın bulguları kısmında sunulmuştur.

Tablo 40: 2000’li Yıllarda Alan Araştırması İçerisindeki İl Belediyelerinin Başkanlarının Siyasi Partileri

İl Belediyeleri	Genel Mahalli İdareler Seçim Dönemleri		
	1999	2004	2009
Adıyaman	FP	AKP	AKP
Antakya (Hatay)	CHP	AKP	AKP
Artvin	CHP	CHP	CHP
Aydın	ANAP	AKP	CHP
Balıkesir	ANAP	AKP	MHP

Bitlis	FP	AKP	AKP
Bolu	DSP	AKP	AKP
Burdur	CHP	AKP	AKP
Çorum	FP	AKP	AKP
Denizli	DYP	AKP	AKP
Elazığ	FP	DYP	AKP
Erzincan	MHP	AKP	AKP
Isparta	MHP	AKP	MHP
Kars	ANAP	AKP	AKP
Kastamonu	MHP	MHP	MHP
Kırıkkale	MHP	AKP	AKP
Malatya	MHP	AKP	AKP
Muğla	CHP	CHP	CHP
Ordu	ANAP	DSP	DSP
Siirt	HADEP	AKP	DTP
Sinop	Bağ.	AKP	CHP
Şanlıurfa	FP	AKP	Bağ.
Tekirdağ	ANAP	AKP	CHP
Trabzon	FP	CHP	AKP
Zonguldak	DSP	AKP	CHP

Kaynak: Çitçi (ed.) (2001) ve Turan'dan (2008: 388-390) yararlanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye’de il belediyelerinde gerçekleştirilen alan araştırmasının genel bulguları ile ilgili bu kısımda son olarak Tablo 40’a göre 2000’li yıllar ile ilgili değerlendirmeler yapılabilir. Türkiye özellikle 1999 yılından itibaren yoğun bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu dönüşüm sürecinde yaşanan ekonomik krizlere sebep olan yapısal sorunlara çözüm arayışı, Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin yönetsel-siyasal yapıdaki reform baskısı, küresel ekonomik ve siyasal kuruluşların yapısal reform talepleri, iç siyasal aktörlerin kötü yönetimine aranılan çözümler, kamu yönetiminin yapısal sorunlarına (merkeziyetçilik, hantallık, kırtasiyecilik, yolsuzluk, şeffaf olmama vb.) ve terör sorununa kalıcı çözüm arayışları etkili olmuştur. Sayılan iç ve dış faktörler Türkiye’yi 2000’li yıllarda köklü siyasal, yönetsel, ekonomik vb. reform çalışmalarına zorlamıştır. İç ve dış dinamiklerin baskısının yerel ihtiyaçlara dayalı olduğu ve onlara göre refleksler geliştirdiğini seçim sonuçları göstermektedir. 1999 yılı seçim sonuçlarında, yani sorunların yoğun olarak hissedildiği, toplumsal tepkinin çok yüksek düzeylerde olduğu ve bir arayış içinde olan Türk kamuoyunun durumunun belli olduğu anlaşılmaktadır. Böylece önce 2002 yılı genel milletvekili seçimlerinde sadece iki siyasi parti (AKP ve CHP) ülke barajı olan %10’u aşarak TBMM’ye girmiş ve AKP iktidarında tek parti iktidarı kurulmuştur. Devam eden süreçte de önemli bir bölümünü yerel yönetimler konusunun oluşturduğu “kamu yönetimi reformu” tartışmaları başlamıştır.

Türkiye 2004 yılı genel mahalli idareler seçimine bu reflekslerle gitmiş ve sonuçta daha önce ayrıntılı bir şekilde açıklandığı gibi AKP yerel yönetimlerin önemli bir bölümünde yönetimi kazanmıştır. Ulusal siyaset ve yerel siyaset 2000’li yıllarda dört kutuplu bir yapıya oturmuş ve

ağırlıklı olarak genel-ulusal konuların belirleyiciliği altında ülkedeki siyasal-yönetmel yapılar belirlenir olmuştur. 29 Mart 2009 tarihli genel mahalli idareler seçimleri tüm bu dinamikler çerçevesinde gerçekleşmiş ve mevcut yerel siyasal-yönetmel tablo oluşmuştur. Önemli olan 2000’li yıllarda Türkiye’de bahsedilen sorunlar, ihtiyaçlar, beklentiler, çözüm arayışları ve tartışmalar altında yerel yönetimleri ilgilendiren yasal düzenlemelerin değişmesi ve yürürlüğe girmesidir. Yürürlüğe giren yeni yasal düzenlemelerin amacı, var olan sorunlara yeni yönetim araçları, yeni yönetmel, siyasal ve ekonomik bakış açısı, yeni organlararası ilişkiler, yeni katılım mekanizmaları ve yeni merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri çerçevesinde çözümler getirmek üzerine kurulmuştur. İşte ilerleyen bölümde, Türkiye genelinde il belediyelerinde yürütölen alan araştırması ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun uygulamadaki durumu sunulmuştur. Buradan elde edilen ve çıkarılan sonuçlar ile araştırmanın hipotezleri test edilmiş ve tezin ikinci bölümünde incelenen Almanya örneğinden elde edilen sonuçlar ile karşılaştırılarak değerdendirmeler yapılmıştır.

4.5.2.3.Araştırma Soruları Temelinde Ulaşılan Bulgular ve Çıkarılan Sonuçlar

Türkiye genelinde 25 il belediyesinde yürütölen bu alan araştırmasında 50’si yerel siyasetçi (belediye meclis üyeleri) ve 25’i yerel yönetici (belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı, belediye başkan vekili) olmak üzere toplam 75 kişiyle mülakat yapılmıştır. Mülakat yarı yapılandırılmış sorulardan oluşmaktadır. Yerel siyasetçiler ve yerel yöneticiler için hazırlanmış olan sorular genellikle benzerlik taşımakta; fakat belirli konularda ayrılmaktadır. Özellikle yeni kanunların getirdiği yeni yönetim araçları (stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, insan kaynakları yönetimi vb.) ile ilgili daha ayrıntılı sorular yerel yöneticilere sorulurken; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı arasındaki ilişkilere ilişkin sorular yerel siyasetçilere sorulmuştur. Ziyaret edilen belediyelerde özellikle bir üst düzey belediye yöneticisi ve belediye meclisinde grubu olan siyasi partilerden birer meclis üyesi ile görüşölmeye çalışılmıştır. Bazı belediyelerde aynı siyasi partiden birden fazla meclis üyesi ile görüşmeler yapılsa da, bu meclis üyeleri sayısal değerdendirmede sadece bir görüş olarak değerdendirilmiştir. Araştırma sonucunda elde edilen veriler alt başlıklar altında toplanmış ve yorumlanmıştır. Alt başlıklarda elde edilen verilerin sunulması ve yorumlanması yerel siyasetçiler ve yerel yöneticiler ayrımı yapılarak önce ayrı ayrı sunulmuş, daha sonra birlikte değerdendirilmiştir. Son olarak, araştırma hipotezleri bulguların genel sonuçları ile birlikte sınanmıştır.

4.5.2.3.1.Reform, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), Özelleştirmeler, İyi Yönetişim Uygulamaları ve Katılım Araçları

2000’li yıllarda yerel yönetimlerle ilgili olarak gerçekleştirilen yasal düzenlemelere, dillendirilen söylemlere bakıldığında ilk önce küresel gelişmelere uygun bir reform girişimi ile karşılaşılmaktadır. Bu çerçevede yerel siyasetçilerin yapılan düzenlemeleri yerel yönetimler reformu olarak görüp görmedikleri; uygulamanın Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)⁶³ yaklaşımına mı, yoksa İyi Yönetişim⁶⁴ yaklaşımına mı dayalı olduğu ve katılım araçlarının ne derece uygulanabildiği sorulmuştur. Yerel siyasetçilerin yarısından biraz fazlası (%54), genel olarak 2000’li yıllarda kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen düzenlemeleri ve atılan adımları reform olarak değerlendirmektedir. Özellikle, 2005 tarih 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun önceki kanuna göre dilinin sadeleştirilmesi ve güncelleştirilmesi, belediye meclisinin işlerliğinin sağlanması, yeni komisyonların kurulması, yeni yönetim yapısında iç denetime ve denetim komisyonuna yer verilmesi vb. önemli gelişmelerdir. Ancak, yeni düzenlemelerin reform olduğunu savunan yerel siyasetçiler yönetimin yeni düzenlemeler çerçevesinde uygulamalara gereken ilgiyi göstermediğini de belirtmiştir. Asıl olanın belediye yönetiminin uygulamaları olduğu kanunların tek başına yeterli olmadığı düşünülmektedir. Ayrıca yerel yönetimler reformunun tam anlamıyla gerçekleştirilmesi ve belediyelerin daha da güçlendirilmesi önündeki en önemli engelin “DTP’li (şimdi BDP’li) belediyeler” olduğunu belirten yerel siyasetçiler olmuştur. Özellikle etnik temelli siyasetin ve terör olgusunun yerel yönetimler reformu önünde önemli bir engel olduğunu düşünen yerel siyasetçiler vardır. Bu yerel siyasetçilere göre belediye kanunu eksik düzenlenmiş ve birçok hizmet devredilememiştir. Yerel yönetimlerin sahip oldukları idari özerklik ve sorumluluk alanlarının bölgesel olarak düşünüldüğünde mevcut ortamda yeterli olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Bazı yerel siyasetçiler reform girişimlerinin yerel yönetimler için yeterli olmadığını; ancak doğu ve güneydoğu anadolu bölgeleri düşünüldüğünde mevcut durumun yeterli olduğunu belirtmişlerdir.

Yeni belediye kanununun öngördüğü işletmecilik araçlarının, özelleştirmenin ve özel sektörden hizmet alımının verimli ve faydalı uygulamalar olduğunu yerel siyasetçilerin bir bölümü (%30)

⁶³ Çalışmada “Yeni Kamu İşletmeciliği” yaklaşımına yüklenen anlam araştırmaya katılanlara şu şekilde anlatılmıştır: “Özel sektör yönetim tekniklerini ve araçlarını kamu sektörüne uyarlamaya çalışan, özel sektörden hizmet alımını ve özelleştirmeyi savunan, amaçlar olarak daha çok ekonomik önceliklere önem veren yaklaşımdır”.

⁶⁴ Çalışmada “İyi Yönetişim” yaklaşımına yüklenen anlam araştırmaya katılanlara şu şekilde anlatılmıştır: “Yönetim sürecinde, kamu hizmeti oluşturmada ve sunumunda özel sektör, üniversiteler, meslek örgütleri, sivil toplum örgütleri, sendikalar vb. diğer yerel aktörlerle beraber çalışmayı savunan yaklaşımdır”.

savunmuştur. YKİ uygulamalarının özellikle personel yönetimini rahatlatdığı ve hizmet kalitesinde ve verimliliğinde ilerleme sağladığı belirtilmiştir. Yeni durumu reform olarak değerlendirenlerden bazıları (%26) işletmecilik araçlarının ve yeni hizmet sunma anlayışının uygulamada sorunlar ile karşı karşıya olduğunu savunmaktadırlar. Bütçe yapım sürecinin ve işleyişinin stratejik plan ve performans programı ile uyumlaştırılması gerekmektedir. Özelleştirmenin faydalı olduğunu düşünenlerin partizanlığın ve kayırmacılığın önlenmesi konusunda hassasiyetleri vardır. Siyasi ilişkilerin yönetsel gerekliliklerin önüne geçmemesi savunulmakta ve bu noktada yönetim anlayışının belirleyici olacağı düşünülmektedir. Hizmet alımına kapalı olunmaması gerektiğini savunan bir siyasetçi “taşeronlaşma”nın yol açacağı sorunların da engellenmesi gerektiğini belirtmiştir. Hizmet alımı yöntemini başarılı bulan yerel siyasetçiler “Kamu İhale Kanunu”nun yönetimde şeffaflığı öngörecektir şekilde değiştirilmesini önermişlerdir. Meclis üyeleri açık olan ve kamu menfaatine olan tüm özelleştirmelere açık olduklarını belirtmişlerdir.

Yerel siyasetçilerin önemli bir bölümü (%40), özellikle AKP Hükümetleri döneminde gerçekleştirilen yerel yönetimleri yeniden yapılandırma çalışmalarını reform olarak görmemekte ve farklı açılardan eleştirmektedirler. Farklı siyasi partilerden olan bu yerel siyasetçilere göre; “yeni düzenlemelerin temel amacı yerel düzeyde sermaye aktarımını sağlamak”, merkezi yönetimin kontrolünü daha da artırmak ve özelleştirme politikalarını tamamlamaktır. Eleştirel yaklaşan meclis üyelerine göre; “5393 sayılı Belediye Kanunu günümüzün şartlarına ve çalışma koşullarına tam olarak uygun gözükmemektedir. Kanunun üzerinde çok oynanmıştır ve daha sistemli bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. Yerel düzeyde tüm unsurları ve aktörleri gerçekçi bir şekilde hizmet-politika oluşturma, karar alma ve uygulama süreçlerine dahil eden; farklı siyasi taraflar arasında uzlaşma sağlayan ve vatandaş katılımını arttıran yönetim düzenlemeleri ve yaklaşımı eksik kalmıştır”. Ayrıca yine mevcut durumu eleştiren yerel siyasetçiler belediye başkanının yeterli düzeyde kontrol edilemediğini, şeffaf bir yönetime mecbur kılınmadığını, sorumluluğunun sağlanmadığını ve gücünün dengelenmediğini belirtmişlerdir⁶⁵. Özellikle muhalif meclis üyeleri YKİ anlayışının ve yönetim araçlarının israfa yol açtığını belirtmişlerdir. Belediyelerin kendi kaynakları ile yapabilecekleri birçok hizmet özel sektörden karşılanırken kadrolu personel çalıştırılmamaktadır. Bazı meclis üyeleri “özel sektöre bağımlı belediye” oluşturulduğunu ve belediyenin yönetsel kapasitesinin atıl kalmaya mahkum edildiğini

⁶⁵ Toksöz vd.’nin (2009: 129-130) belirttiği gibi, Türkiye’de 1963 yılından itibaren belediyelerde uygulamaya giren “Güçlü Başkan Modeli”, belediye meclislerinin denetleme ve dengeleme işlevleri zayıf kaldığı için, “yerel derebeyleri” yaratmıştır. Sadece beş yıllık dönemlerle halka siyaseten hesap veren belediye başkanları hakkında “yolsuzluk ve görevi kötüye kullanma” iddiaları artmıştır.

söylemiştir. Bir anlamda yönetim düşüncesinin eksik kaldığı, işletmecilik uygulamalarına ve özelleştirmelere ağırlık verildiği, katılımın göz ardı edildiği eleştirileri yapılmıştır.

Çağdaş yönetim yaklaşımlarından İyi Yönetişim⁶⁶ anlayışının ve yönetime katılım ilkesinin yerel siyasetçiler arasında genel kabul gördüğü söylenebilir. YKİ anlayışına mesafeli olan meclis üyelerine göre, “belediye vatandaşa en yakın hizmet birimidir ve her şeye para kazanma mantığı ile bakmamak gerekir. Bu nedenle yönetim anlayışı daha olumludur ve sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve meslek kuruluşları da sürece dahil edilmelidir”. Ancak yerel siyasetçilerin büyük bir bölümü (%74) belediyeler düzeyinde katılım konusunun “tek yönlü bilgilendirme ve bilgi alma amaçlı” olarak yorumlandığını belirtmişlerdir. Bu çerçevede katılım araçları daha çok “sosyal destek projeleri, kentsel dönüşüm projeleri, trafik vb. konularda kullanılmaktadır. “Kent Konseyi”nin kanunda düzenlenmesi çok önemli bir gelişme olarak görülse de, doğrudan katılım örneklerinin ve kent konseyi kararlarının uygulamaya aktarılmasının çok sınırlı olduğu düşünülmektedir⁶⁷. Çoğunlukçu anlayış yerel meclislerde baskın gelmektedir. Belediye yönetimlerinin yerel paydaşların düşüncelerine daha çok belediye meclisinde ulaşmak istediği görülmektedir. Bununla birlikte yönetim ve katılımcılık ilkelerinin en önemli aktörü olan sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları ve siyasetçiler hakkında eleştiriler getirilmiştir. Buna göre, sivil toplum kuruluşları atalet içinde görülmekte; üniversiteler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları bilgiyi ve kaynağı paylaşımcı davranmamakta; diğer yerel ve merkezi paydaşlar ile iletişim sorunu yaşanmakta ve siyasal taraftarlık öne çıkmaktadır. Küçük şehirlerde belediye yönetimi üzerinde etkili olabilecek sivil bir inisiyatif yoktur. Genellikle belediye yönetimin gerçekleştirdiği “bilgilendirme amaçlı mahalle toplantıları” etkileşime dayalı bir yönetim için yeterli değildir. Kent konseyinin yasada düzenlenmesi önemlidir ve uygulaması geliştirilmelidir. Özellikle kent konseyinin katılım kapasitesi ve karar alma gücü yasal güvenceler ile artırılmalıdır.

⁶⁶ İyi Yönetişim, özellikle 1990’lı yıllarda yolsuzluk ve yoksullukla mücadele çerçevesinde gelişmişinden gelişmekte olanına küresel düzeyde etkili olmuş bir paradigmadır. Temelinde katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ilkelerinin olduğu; kamu sektörünü, özel sektörü ve sivil toplumu politika belirleme ve uygulama süreçlerine dahil etmeyi amaçlayan bu yaklaşım Türkiye’de yerel yönetimler reformuna ve özellikle belediyelerle ilgili yasal düzenlemelere etkiye bulunmuştur. Kamuoyundaki beklenti “katılımcı demokrasinin tesis edilmesi, kamu harcamalarında savurganlığın önlenmesi ve hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasıdır” (bkz. Turgut, 2010: 417-430).

⁶⁷ Turgut’un (2010: 443), 2007 yılında belediyelerde yapılan teftişler üzerine hazırlanan teftiş raporlarını incelemesinden elde ettiği sonuçlar ile bulgular benzeşmektedir: “...belediyelerde katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini karşılayan düzenlemelerin uygulanmasında eksiklikler olduğu, yönetim ilkelerinin yöneticiler tarafından yeterince benimsenmediği ve uygulamalara yansıtılamadığı anlaşılmaktadır”.

Yerel yönetimler reformunun getirdiği yeni yasal düzenlemeler ve yönetim araçları, yeni yönetim yaklaşımları ve uygulaması, yaşanan sorunlar ve öneriler hakkında belediye yöneticilerinin (Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı ve Belediye Başkan Vekili) de düşünceleri alınmıştır. Yerel yöneticilerinin çoğu (%72) 2000’li yıllarda yaşanan reform sürecini genel olarak olumlu değerlendirmektedirler. Belediye yöneticileri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte düşünülürse önemli değişimlere yol açtığını belirtmişlerdir. Bu yasal düzenlemelerin belediye yönetimleri için zorunlu kıldığı yeni yönetim araçları uygulanması zor olsa da olumlu gelişmelerdir. Belediye yöneticileri reform sürecinin devam ettirilmesini ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini savunmuşlardır. Uygulamanın retorikten zor olduğu, geleneksel bürokratik yapıların direnç gösterdiği ve belediyelerin zamana ihtiyacı olduğu dikkat çekilen konular olmuştur. Mali yönden güçlendirilmiş, hesap verebilir, şeffaf ve sorumluluk sahibi yapılar desteklenmektedir. Yeni belediye kanunu harcama yetkisini belediye başkanından alarak her bir birim amirine vermiştir (5393/63). Böylece hem harcamalar disipline bağlanmış hem de idari birimlerin sorumlulukları artırılmıştır. Bu gelişme belediye yöneticileri tarafından belediyecilik için önemli görülmektedir. Çünkü önceki dönemlerde bütçeler hep açık vermiştir ve bunun sorumluluğu belirsiz kalmıştır. Yeni durumda birim amirleri hesap verme makamında oldukları için daha dikkatli olacaktır.

Sadece bir grup (%20) belediye yöneticisi yaşanan kurumsal ve yasal değişiklikleri reform olarak değerlendirmenin zor olduğunu ancak etkileri olan gelişmeler olduğunu belirtmiştir. Süreci eleştiren yöneticilere göre, mülki yönetim ile belediyeler arasındaki yetki çatışması giderilememiş; kamu bürokrasisi yasal düzenlemelere rağmen tutumlarını esnekleştirmemiş; görev ve kaynak dağılımı adaletsizliği azaltılamamış ve niyet ile uygulama farklı olmuştur. Bazı belediye yöneticileri (%20) “Ankara’nın yerleşme konusunda ürkek davrandığını” söylemiştir: *“Ülkenin belirli bölgelerindeki hassasiyetten⁶⁸ ötürü yetki ve sorumluluk devri tam gerçekleşmemiştir. Bugün tüm kurumlar arasında yetki karmaşası vardır. Örneğin, yol trafiği Emniyet Genel Müdürlüğü’nün yetkisindeyken, kaldırımlar belediyelere bırakılmıştır. Okullara yardım yapmamız düzenlenmiştir; ancak hem yeterli mali kaynak aktarımı yapılmamış hem de okul yönetimleri ile beraber çalışma ortamına sahip değiliz. Tarım İl Müdürlüğü ile gıda denetimi konusunda yetki çatışması yaşıyoruz. Diğer yandan Belediye Kanunu’na göre çöp hizmetleri tamamen belediyelerdedir; ancak Çevre Düzenlemesi Raporu konusunda DSİ ile*

⁶⁸ Çevik (2007: 122-123), Türkiye’nin yönetsel kültüründeki kemikleşmiş merkeziyetçi geleneğin yerleşmeyi geciktirdiğine değinmekle birlikte, karşı karşıya olunan “bölücü terör” faaliyetlerinin de yerleşmeyi engellediğini belirtmiştir. Bu konu üzerinde birçok yerel siyasetçi ve yönetici hassasiyetle durmaktadır.

yetki çatışması yaşanmaktadır”. Bu nedenle yerel yönetimler reformunun tamamlanması gerektiği, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve sorumluluk dağılımının net olarak düzenlenmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine devam edilmesi önerilmektedir.

Yerel yöneticilerin çoğu (%88) neo-liberal politikalar çerçevesinde kamu yönetiminde dönüşüme yol açan YKİ uygulamalarını, özelleştirmeyi, hizmet alımını ve diğer yerel paydaşlar ile birlikte hizmet sunma yaklaşımını olumlu karşılamaktadırlar. Özellikle yeni belediye kanununun ağırlık verdiği hizmet alımı yöntemi belediye yöneticileri tarafından memnuniyetle karşılanmaktadır. Hizmet alımı ile gördürülen belediye hizmetlerinde kalite ve etkinlik artışı olduğu, maliyetlerin düştüğü ve belediyelerin tasarruf sağladığı vurgulanmıştır. Hizmet alımı yönteminden memnun olan yöneticilerin bazı iyileştirici eleştirileri de olmuştur. Buna göre Kamu İhale Kanunu iyileştirilmeli, şeffaflığı, açıklığı, eşitliği ve tarafsızlığı güvenceye alacak ihale süreçleri oluşturulmalıdır. Taşeron firmaların istihdam ettikleri işçilerin özlük hakları güvenceye alınmalı, sosyal güvenceleri sağlanmalı ve maaşları ulusal standartlara uygun olmalıdır. Hizmet alımı yöntemini eleştiren çok az (%12) yöneticiye göre, belediyelerin mevcut personeli çalıştırılmazken, aynı hizmet hacmi daha ucuza sağlanabilecekken ve kaliteli hizmet sunulabilecekken kaynaklar israf edilmektedir. Özellikle sözleşmeli personel konusunda belediyelerin eli kuvvetlendirilirse hizmet alımından ziyade belediyelerin kendi yönetimi altında hizmetlerin üretilip sunulabileceğine inanılmaktadır.

Belediye yöneticilerin tamamına yakını (%92) yönetim yaklaşımını benimsemekte ve bu çerçevede bir yönetsel duruşları olduğunu iddia etmektedirler. Belediye yöneticilerin büyük bölümü, katılımı sadece sivil toplum kuruluşları, meslek kuruluşları, üniversite, kent konseyi ve özel sektör ile tek yönlü bir iletişim sayesinde bilgi toplama şeklinde algılamaktadırlar. Belediye yöneticilerinin katılım algılaması sadece hizmetin veya ürünün kararlaştırılması ve hazırlanması aşamalarına yöneliktir. Katılım konusundaki bu dar tanımda “birlikte yönetim”, yürütme-uygulama, denetleme ve sonrasında yeniden hazırlama aşamaları yoktur. Etkileşime dayalı “iyi yönetim” anlayışı katılım konusunda oluşmamıştır. Özet olarak yönetim yaklaşımının yerel yöneticiler tarafından olumlu bulunduğu ama uygulamanın güçlüklerle dolu olduğu söylenebilir. Çok az sayıdaki belediye yöneticisi (%8), yönetim yaklaşımının uygulamaya yansımalarının önündeki en önemli engelin bu konudaki yönetsel kapasite yetersizliği ve samimiyetsizlik olduğunu ifade etmiştir. Özellikle kent konseylerinin etkin bir şekilde yerel demokrasiye katkıda bulunması ve yerel hizmet sunumunda etkinliği artırması önünde siyasal, bürokratik ve sosyolojik engellerin olduğu belirtilmiştir. Ayrıca yerel paydaş bulmakta sıkıntı yaşandığı ve özellikle üniversitelerin bu konuda uzak durduğu noktalarında eleştiriler getirilmiştir. Az sayıdaki belediye yöneticisi yönetim yaklaşımının ve katılım araçlarının zaman kaybına ve

verimlilik düşüşüne sebep olduğunu söylemiştir. Bir yönetici “kent konseyi uygulamasının bazen karar alma yeteneğini kaybeden bir kalabalık olduğunu” ifade ederek katılımın başarısız sonuçları olabileceğini göstermiştir.

Yönetişimin zihinsel, kültürel ve kurumsal alt yapısı tam olarak oluşmamıştır. Niyetin güzel olduğu genel olarak kabul edilmektedir ancak uygulama zordur. Bunun için yönetim kültürü öncelikle yerel siyasetçi ve yöneticiler tarafından benimsenmelidir. Önemli bir araç olan kent konseyi sahiplenilmeli ve etkin kılınmalıdır. Katılımın sonuç verdiği kent konseyi örneği ile gösterilmelidir. Belediye yönetimi gücünü paylaşmaya istekli olmalıdır. Belediyeleri yönetim uygulamalarına yöneltmek diğer önemli kurumsal gelişme “kalkınma ajansları”dır. Kalkınma ajansı yapısı ve organları ile yönetime iyi bir örnektir. Kalkınma ajansları ile belediyeler birlikte üretme, planlı yönetim ve katılımcı yönetimi geliştirme fırsatına sahiptirler. Ayrıca yönetim uygulamalarının keyfi yönetimleri önleyeceği söylenebilir.

4.5.2.3.2. Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Başkan Modeli’nin Sebep Olduğu Sorunlar, İyileştirme İçin Öneriler ve Mevcut Durum

Türkiye’de 50 yıla yakın bir süredir doğrudan halk tarafından seçilmiş güçlü belediye başkanı modeli uygulanmaktadır. Türkiye güçlü başkan modelini bazı Batılı demokrasilerden⁶⁹ çok önce siyasal yönetsel sistemine uyarlamıştır. Ayrıca tek düze bir sistem olarak, büyükşehir belediyesinden belde belediyesine kadar, tüm belediye düzeylerinde güçlü başkan modeli uygulanmaktadır. Türkiye örneğinin farkı, güçlü başkan denetleyebilecek-dengeleyecek bir güçlü meclisin öngörülmemesi ve yerel topluluğun başkandan hesap sormasını sağlayacak ve yönetime katılmasını kolaylaştıracak mekanizmaların olmamasıdır.

Geçen süreçte yerel yönetimlerin güçlendirilmesi her dönem tartışılmış ve sonunda 2000’li yıllarda bu yönde belediye kanunu da değiştirilmiştir. Belediye meclisini daha etkin ve işler

⁶⁹ Örneğin, İngiltere’de 2000’li yıllarda “güçlü meclis modeli”nden doğrudan seçilmiş başkan modeline geçilmesi tartışılmış ve çok az sayıda belediye bu modeli kabul etmiştir. Almanya eyaletleri ancak 1990’lı yılların sonunda doğrudan seçilmiş güçlü başkan modeline geçmiştir. Hollanda’da halen güçlü meclis modeli çerçevesinde belediye başkanı, meclis dışından adaylar arasından, belediye meclisi tarafından seçilmekte ve Kraliçe tarafından atanmaktadır. 14.03.2011 tarihinde Apeldoorn (Hollanda) Belediye Meclisi üyesi Ayhan Tunca ile bu konuda mülakat yapılmıştır. Tunca’ya göre, belediye meclisinde çok partili bir siyasal ortam olmasına rağmen, hem belediye başkanının seçiminde hem idarenin oluşturulmasında meclis uzlaşır ve demokratik bir müzakere süreci yaşanır. Belediye başkanının yetkileri karar alma sürecinde kısıtlanmıştır. Bu sistemde yönetim tek bir şahsa veya siyasi partiye indirgenmemiş, uzlaşma kültürü yerleşmiş ve yönetimin hesapverebilirliği sağlanmış olmaktadır. Tabiki bu model hem belediye meclisinin “tercihli seçim sistemi”, hem doğrudan katılım araçları (halk önergesi, halk oylaması, vb.) hem de etkili denetim yolları (ombudsman, geri çağırma vb.) ile desteklenmiştir.

kılacak düzenlemeler yeni belediye kanununda yer almıştır. Ancak, belediye başkanının güçlü konumu ve diğer belediye organları üzerindeki belirleyiciliği devam etmektedir. Mevcut durumda belediye başkanını güçlü kılan en önemli unsurlar arasında “belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık etmesi, belediye meclisinin ve encümeninin gündemini belirlemesi, belediye teşkilatının en üst amiri olması, belediyeyi temsil etmesi, belediye başkan vekilini görevlendirmesi, belediye personelini ataması, birim amirlerini ataması, belediye başkan yardımcılarını belirlemesi, belediye encümenindeki atanmış üyeleri belirlemesi, temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanması, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmaları, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlaması ve uygulaması, izlemesi ve değerlendirmesi” yer almaktadır. Önceki bölümlerde yerel seçimler sonuçlarına göre yapılan analizler güçlü belediye başkanlığı modelinin yerinde ve muhatapları ile tartışılmasına ihtiyaç olduğunu göstermiştir. Bu çerçevede araştırma yapılan il belediyelerinde güçlü belediye başkanı modelinin sebep olduğu sorunlar, bu modelin iyileştirilmesi için öneriler ve mevcut yeni kanunun uygulamadaki sonuçları belediye meclis üyeleri ile görüşülerek tespit edilmeye çalışılmıştır.

Yerel siyasetçilerin yarısına yakını (%48), mevcut sistemin belediye başkanının kişiliğine dayandığını ve yönetimde “tek baş”ın olmasının daha avantajlı sonuçlar doğuracağını belirtmiştir. Bu düşüncede olan meclis üyeleri, belediye başkanının belediye meclisinde çoğunluğa sahip olsa da uzlaşmacı, tarafsız ve katılımcı olması gerektiğini eklemişlerdir. Eğer belediye başkanının yönetim kadrosu iyi değilse, meclisteki gücünü iyi yönlendiremiyorsa ve vizyonu geniş değilse gücü de sınırlı kalacaktır. Bu çerçevedeki düşünceleri genellikle belediye başkanı ile aynı siyasi partiden olan meclis üyeleri dile getirmiştir.

Yerel siyasetçilerin yarısına (%50) göre, belediye meclisinin sahip olduğu denetim araçları (soru, genel görüşme, gensoru ve faaliyet raporunun değerlendirilmesi) ve denetim komisyonu belediye başkanının gücünü kontrol etmek için yeterlidir. Bu düşüncedeki meclis üyelerine göre belediye başkanı her istediğini yapamaz. Belediye başkanının görevden alınmasının kolaylaştırılması durumunda meclis üyeleri salt siyasi nedenlerle yönetimde istikrarsızlıklara yol açabilir. Belediye başkanının mecliste çoğunluğa sahip olmasa da, farklı siyasi partiler arasında mecliste uzlaşma sağlayarak istikrarlı bir yönetim sergilemesine örnek olarak Aydın Belediyesi gösterilebilir. Diğer taraftan belediye meclisinde çoğunluğu olmasa da belediye başkanının meclisin çalışmasını engellediği yönünde eleştiriler yapılmıştır (Ör: Burdur Belediyesi). Genel olarak belediye başkanlarının büyük projelerde (kanalizasyon, içme suyu vb. alt yapı) uzlaşma aradığı söylenmiştir.

Diğer taraftan yerel siyasetçilerin yarısına yakınına (%48) göre, belediye başkanı çok güçlüdür ve belediye organlarını istediği gibi yönetmektedir. Belediye başkanı hangi siyasi partiden olursa olsun hemen hemen her belediyede muhalif meclis üyeleri şu düşüncededir: “Belediye başkanı aşırı güçlü konumu nedeniyle diğer siyasi partilerin düşüncelerine gereken önemi vermemektedir. Belediye meclisinde yapılan öneri rasyonel, makul, şehir için yararlı bir öneri de olsa muhalif siyasi parti üyelerinden geldiği için desteklenmemektedir”. Bu görüşteki yerel siyasetçilere göre, eğer başkanın mecliste yeterli çoğunluğu varsa tüm karar verme sürecini kendisi belirlemektedir. Bu nedenle belediye başkanları fevri davranışlar içerisine girmekte ve hizmetten çok siyaset odaklı hareket etmektedirler. Belediye meclislerinde genellikle muhalif pozisyonda olan meclis üyeleri (%44), belediye başkanını merkezi yönetimin, sivil toplumun, medyanın kontrol etmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Mevcut sistemde belediye başkanları genellikle mecliste çoğunluğa sahip değilse “uzlaş” aramaktadırlar. Bunlara örnek olarak “Ordu Belediyesi, Burdur Belediyesi, Aydın Belediyesi, Şanlıurfa Belediyesi” verilebilir. Bir grup (%16) yerel siyasetçi belediye başkanının hem belediye meclisinde yeterli çoğunluğa sahip olması hem de merkezi hükümet ile aynı siyasi partiden olması durumunda bir nevi “yerel hükümdar” gibi davrandığını belirtmişlerdir. Bir meclis üyesi, belediye meclisinde kararların çoğunun oybirliği ile alınmasının sebebini “insanların işlerinin aksamasını istememesine” bağlamaktadır. Belediye başkanının gücü yönetim anlayışı ve unsurları ile dengelenebilir. Ayrıca meclisin güçlendirilmesi ve muhalif partilerin yönetimi denetleme araçlarının artırılması gerekmektedir. En önemlisi karar organı üzerindeki başkan kontrolünün azaltılması için, meclis başkanının meclis üyeleri arasından meclis tarafından seçilmesi önerilmektedir.

Bir meclis üyesi, bir oylama ile belediye başkanına 5 yıllık hizmet görme yetkisinin verilmesinin meclisin sorgulama şansını azalttığını söylemiştir. Bunun için Belediye Kanunu’nun 67. maddesinin değişmesi gerektiğini belirtmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunun 67. maddesi şöyledir: “Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.”. Bu madde belediyenin hizmet alanına giren çoğu konuda belediye meclisinin

bir kararı ile beş yıllık hizmet döneminde hizmetlerin görülmesini ihale yoluyla üçüncü şahıslara bırakılmasını mümkün kılmaktadır.

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Belediye Encümeni'nin yapısı da değişmiştir. Belediye Encümeni, belediye başkanının başkanlığında yarısı belediye başkanı tarafından seçilen atanmış birim amirlerinden, yarısı da belediye meclisinin kendi içinden gizli oyla seçtiği meclis üyelerinden oluşmaktadır⁷⁰. Yerel siyasetçilerin çoğuna (%68) göre, yeni yapıda uzman atanmış kişilerin ve seçilmişlerin bir arada olması olumlu bir gelişmedir. Siyasetçiler yerel ihtiyaçları belediye encümenine taşırken, atanmış yöneticiler de idarenin durumu ile ilgili sağlıklı değerlendirmeler yapabilecektir. Mevcut durumun iyileştirilmesi için öneriler sunulmuştur: Güçlü başkan modelinde belediye encümeninin hem meclisten hem de idareden gelen üyelerini doğrudan ve dolaylı olarak başkan belirlemektedir. “Birim amirleri belediye meclisinin uzlaşısı ile belirlenirse ve encümen üyesi olan atanmış yöneticiler de yine belediye meclisi tarafından seçilirse belediye başkanı daha şeffaf ve etkin bir yönetim izleyebilir”. Mevcut durumu yetersiz bulan ve belediye encümen üyelerinin tamamının belediye meclisi üyesi olması gerektiğini sadece bir grup (%28) yerel siyasetçi savunmuştur. Bununla birlikte bir grup (%28) yerel siyasetçi, belediye encümeninde meclis komisyonlarında olduğu gibi muhalif parti üyelerine yer verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Ordu Belediyesi ve Aydın Belediyesi'nde belediye meclisi aritmetiğinden dolayı belediye encümeninde muhalif parti üyelerine yer verilmiştir ve olumlu bir algılama oluşmuştur. Belediye encümeni üyelerinin de halk tarafından doğrudan seçilmesi yönünde bir öneri gelmiştir. Aynı zamanda belediye başkanının gücünün dengelenmesi, temsil yüklerinin azaltılması ve şehirdeki tüm kesimlerin belediye yönetiminde temsil edilmesi için muhalif siyasi parti meclis üyelerine belediye başkan yardımcılıklarında yer verilmesi gerektiği önerilmiştir. Temsili görevdeki başkan yardımcıları belediye başkanının “misafir ağırlama” işlerini hafifletebilir ve belediye başkanının enerjisini sevk ve idareye ayırmasına kolaylık sağlayabilir. Son olarak belediye başkanının yerel siyasetin dışında kalması ve çıkar beklentilerinden uzak olması gerektiği söylenmiştir.

Güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli konusunda belediye yöneticilerine daha az soru yöneltilmiştir. Çalışmanın varsayımları çerçevesinde mevcut modelden daha çok belediye meclis üyelerinin sıkıntı çektiği düşünülmüştür. Bu çerçevede belediye yöneticilerinin çoğuna

⁷⁰ 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33. maddesine göre, “Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden, Oluşur.”

(%80) göre “güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli” etkin işlemektedir. Özellikle yeni belediye kanunu ile belediye meclisinin güçlendirildiği, belediye başkanının sorumluluğunun ve denetiminin artırıldığı, yönetimde (başkan yardımcılıkları ve belediye encümeni üyelikleri) meclis üyelerine yer verildiği ve meclisin önemli konularda (bütçe, stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu) temel yetkili kılındığı vurgulanmıştır. Belediye yöneticilerin büyük çoğunluğu (%80) belediye başkanının demokratik kurallar çerçevesinde seçimle göreve gelmesini ve seçimle görevden ayrılmasını benimsemektedir. Ayrıca belediye başkanları “yargı organları, sayıştay, işleri bakanlığı, valilik, belediye meclisi ve yerel halk” tarafından yeteri kadar denetim altında tutulduklarını söyleyerek, daha fazla denetimin belediyenin yönetilmesini güçleştireceğini belirtmişlerdir.

Sadece bir grup (%12) belediye yöneticisi belediye meclisi ile belediye başkanı arasında yetki çatışması olduğunu, meclis başkanlığı ile belediye başkanlığının ayrılması gerektiğini ve bunun ayrı zamanlardaki seçimlerle olması gerektiğini önermişlerdir.

4.5.2.3.3.Belediye Meclisi ve Belediye Başkanı Arasındaki Güç İlişkileri: “Güçlü Belediye Başkanı”nın Gücünün Kontrol Edilmesi

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 26. maddesine göre, belediye meclisi belediye başkanı ve yönetimi üzerinde faaliyet raporunu değerlendirerek, denetim komisyonunu işleterek, soru önergesi vererek, genel görüşme talep ederek ve gensoru önergesi vererek bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanabilir:

“Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez. Gensoru önergesinin karara bağlanmasında dördüncü fıkra göre işlem yapılır.”.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 25. maddesinde "Denetim Komisyonu" düzenlenmiştir:

"Belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Denetim Komisyonu, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. ...Komisyon, çalışmasını kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur."

Sayılan bilgi edinme ve denetim araçları içerisinde en önemli olanları faaliyet raporu, denetim komisyonu ve gensorudur. Türkiye'deki mevcut belediyeler coğrafyasının sunduğu resimde faaliyet raporu, denetim komisyonu ve gensoru araçları ile belediye başkanlarının etkin denetlenilebildiğini söylemek çok güçtür. Bu durumu açıklayabilecek birçok sosyal, siyasal, yönetsel ve hukuki nedenler vardır.

Belediye yönetimindeki siyasi partinin hangisi olduğu fark etmeksizin, ağırlıklı olarak belediye meclisindeki muhalif siyasi parti üyelerinin çoğu (%52) belediye başkanının meclisi "bypass ettiğini" belirtmişlerdir. Bu durumun engellenmesi için öncelikle belediye meclisi seçim sisteminde değişikliklere gidilmesi gerektiği ve meclis başkanlığı ile belediye başkanlığının ayrılması gerektiği vurgulanmıştır. Bununla birlikte nitelikli siyasetçilerin belediye meclislerine taşınması için "huzur hakkı"nın iyileştirilmesi ve belediye meclis üyelerine bir takım güvencelerin sağlanması gerektiği belirtilmektedir. Mevcut siyasal gelenek nitelikli kişilerin belediye meclisine girmesini engellemektedir. Belediye yönetimi ve işleyişi konusunda birikimli meclis üyesi sayısının az olması nedeniyle konular iyi müzakere edilememekte ve birçok yanlış karar belediye başkanının otoritesinden dolayı mecliste kabul edilmektedir. Aynı zamanda nitelikli üyelerin meclisinin belediye hizmetlerinin yürütülmesine daha çok müdahil olabilmesini sağlayacağı düşünülmektedir.

Belediye başkanı ve belediye meclisi arasındaki ilişkilerde dengeyi kurmak ve bir anlamda belediye başkanının hesap verebilirliğini sağlamak için yeni belediye kanununda "Faaliyet Raporu" uygulaması getirilmiştir. Yerel siyasetçilerin büyük çoğunluğuna (%66) göre, faaliyet raporu ve denetim komisyonu prosedürel olarak işletilmektedir. Şeffaf, açık, adil, eşit, tarafsız, hesapverebilir, sorumlu, etkin ve etkili bir belediye yönetimi için belediye başkanının nitelikleri ve görev süreleri ile ilgili düzenlemeler yapılmalı; başkanın görevden alınma şartları (görevi kötüye kullanma, kayırmacılık, rüşvet vb.) belirlenerek doğrudan halk oylaması ile görevden alınması sürecini başlatmak için belediye meclisine yetki verilmeli ve her yıl "güvenoyu" yapılmalıdır. Ancak, yapılan düzenlemeler ile belediye meclisinin fevri-politik davranması

engellenmelidir. Belediye başkanını görev süresi dolmadan görevden alma mekanizmalarının çok ciddi durumlarda (yolsuzluk ve kötü yönetim) uygulama sınırlılığı belirtilerek, belediye başkanının normal şartlarda seçimle görevden alınması benimsenmektedir.

Sadece bir grup (%14) meclis üyesi mevcut yapı içerisinde belediye meclis komisyonlarında muhalif üyelerin olmasını yeterli bulmaktadır. Yeni belediye kanunu belediye yönetiminin dolayısıyla belediye başkanının denetimini “iç denetim” yoluyla sağlamayı öngörmüştür. Belediye meclisi üyelerinin bazılarına (%20) göre ise denetim komisyonunun etkin bir şekilde işlemesi mümkün değildir. Çünkü mevcut sistemde belediye başkanı kendi siyasi partisinin belediye meclis üyelerini de belirlemektedir ve kontrol altında tutmaktadır. Genellikle belediye başkanının belediye meclisinde çoğunluğa sahip olması ve belediye başkanının aynı zamanda belediye meclisinin başkanı olması buna imkan tanımaktadır. Denetim komisyonları bu nedenle bağımsız ve objektif çalışmamaktadırlar. Ayrıca belediye meclis üyeleri denetim komisyonunun hiçbir yaptırım yetkisi olmadığını ve hazırladıkları raporlardan sonuç alınamadığını belirtmiştir. Bunun için muhalif partiler ile iktidar partisinin eşit üye sayısı ile temsil edildiği bir denetim komisyonu modeli ya da uzman bağımsız komisyon modeli tercih edilebilir. Denetim komisyonu tüm üyeleri birlikteyken denetim yapabilmektedir. Komisyon üyeleri bireysel denetim yapamadığı için uygulama zayıftır.

Belediye başkanının meclis içerisinden seçilmesi (İngiliz Modeli) düşüncesine sıcak bakılmasına rağmen; belediye başkanının belirlenmesi sürecinde merkezi yönetimin etkisinin olduğu modeller (Hollanda Modeli⁷¹) olumlu karşılanmamaktadır. “Eğer belediye başkanının atanarak geldiği bir sistem olursa, belediye başkanları valiler gibi sadece misafir ağırlar” eleştirisi getirilmiştir. Ancak, güçlü belediye başkanının üzerindeki iş yükünün azaltılması, yönetimde profesyonelliğin sağlanması, belediye yönetiminde tüm tarafların uzlaşısının sağlanması ve yerel tüm aktörlerin sinerjisinden yararlanılması için bir önceki bölümlerde getirilen öneriler sıcak karşılanmaktadır. Bunlar; *“belediye başkan yardımcılıklarında muhalif siyasi partilere yer verilmesi ve temsilin sağlanması, belediye encümeninde yine muhalif siyasi*

⁷¹ Hollanda’da belediye yönetimi üç organdan oluşur: Belediye Meclisi, Belediye Başkanı, Yönetim Kurulu (Encümen). Bu sistemde temel organ belediye meclisidir. Belediye meclisi, tercihi oy sistemine göre 4 yıl için doğrudan halk tarafından seçilir. Meclis temel karar ve denetleme organıdır. Belediye Başkanı, seçilme yeterliği olan adaylar arasından Vali’nin ön elemesi ve belediye meclisinin oylamasından sonra Kraliyet tarafından atanır. Belediye başkanı idarenin başıdır, meclisi yönetir, yönetim kurulunun başkanıdır. Ancak meclis oylamasına katılamaz. Belediye başkanı 6 yıl için atanır, başkanın görev süresi dolunca tekrar güven oylaması yapılabilir ve göreve devam edebilir. Meclis istediği zaman “güvensizlik oylaması” yapabilir; ancak doğrudan başkanı görevden alamaz. Güvensizlik oylamasına göre belediye başkanının fiilen kendisinin görevden çekilmesi beklenir. Yönetim Kurulu, belediye meclisi üyeleri arasından meclis oylaması ile seçilir. Yönetim kuruluna seçilen meclis üyelerinin üyelikleri düşmekte ve karar alma sürecine katılamamaktadırlar. Yönetim kurulu genellikle “koalisyon protokolü”ne göre oluşturulur. Organlar arasında net bir görev alanı ayrımı yapılmıştır.

parti kontenjanlarının olması, belediye meclisi başkanının meclis içerisinde kendi üyeleri arasından seçilmesi, belediye meclis üyelerinin özlük haklarının iyileştirilmesi, belediye meclisinin uzlaşısı ile seçilen profesyonel kent yöneticisinin belediye başkanının yanında yardımcı olması, halkoylaması ile belediye başkanının görevden düşürülme yolunun açılması, belediye başkanının siyasi parti bağlarının zayıflatılması ve belediye meclis üyelerinin seçim sisteminin değiştirilmesi” noktalarındadır.

Alan araştırması içerisindeki il belediyeleri örnekleri üzerinden konuya yaklaşıldığında somut değerlendirmeler yapılabilmektedir. Aşağıdaki Tablo 41’de görüldüğü üzere, 25 il belediyesinden 5 tanesinde (Aydın, Burdur, Kars, Ordu ve Şanlıurfa) belediye başkanının geldiği siyasi parti belediye meclisinde çoğunluğa sahip değildir. Genellikle belediye başkanı belediye meclisinde çoğunluğa sahip ise karar alma süreçlerinde, yatırım ve çalışma programının, stratejik planın ve performans programının, bütçe ve kesin hesabın kabul edilmesinde, imar planının onaylanmasında, borçlanmaya karar verme vb. önemli konularda sorunlar yaşamamaktadır. Belediye meclisinde kendi siyasi partisinden çoğunluğa sahip belediye başkanı güçlü konumunun da etkisi ile katılıma kapalı, şeffaf olmayan ve fevri bir yönetim izleyebilmektedir. Bu nedenle mevcut sistemde kontrol edilebilir, hesap verebilir, sorumluluk sahibi, şeffaf, katılımcı, adil, etkin ve etkili bir yönetim için eksiklikler olduğu için belediye meclisindeki oransal dağılım önem arz etmektedir. Bu nedenle belediye meclisinde çoğunluğu olmayan belediye başkanlarının durumuna bakmakta fayda vardır. Bunlardan bazılarında (Aydın Belediyesi, Ordu Belediyesi ve Kars Belediyesi) belediye başkanı belediye meclisindeki diğer partiler ile uzlaşma sağlayabilmekte ve diğer meclis üyelerini de ikna eden kararlar ile yönetimini sürdürebilmektedir. Diğer taraftan Burdur Belediyesi ve Şanlıurfa Belediyesi örneklerinde ise belediye meclisinde uzlaşmanın sağlanmadığı görülmektedir. Kısacası mevcut sistemde şehrin sorunlarında şeffaf, açık, katılımcı, uzlaşmaya dayalı, eşit, adil, tarafsız ve dürüst bir yönetim “kişilerin çabalarına” bırakılmıştır.

Tablo 41: 29 Mart 2009 Genel Mahalli İdareler Seçim Sonuçlarına Göre Alan Araştırması İçerisindeki İl Belediyelerinde Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi Durumu

İl Belediyeleri	29 Mart 2009 Genel Mahalli İdareler Seçimi	
	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi
Adiyaman	AKP	AKP: 24 SP: 6
Antakya (Hatay)	AKP	AKP: 19 CHP: 10 Bağımsız: 2

Artvin	CHP	CHP: 8 AKP: 7
Aydın	CHP	CHP: 11 MHP: 8 AKP: 8 DP: 2 Bağımsız: 2
Bahıkesir	MHP	MHP: 16 AKP: 12 CHP: 3
Bitlis	AKP	AKP: 9 DTP: 5 SP: 1
Bolu	AKP	AKP: 18 CHP: 13
Burdur	AKP	CHP: 13 AKP: 9 MHP: 3
Çorum	AKP	AKP: 20 CHP: 11
Denizli	AKP	AKP: 20 CHP: 10 MHP: 6 İP: 1
Elazığ	AKP	AKP: 27 MHP: 8 SP: 2
Erzincan	AKP	AKP: 18 MHP: 7
Isparta	MHP	MHP: 16 AKP: 13 DP: 3
Kars	AKP	AKP: 11 MHP: 8 CHP: 4 DTP: 2
Kastamonu	MHP	MHP: 15 AKP: 9 Bağımsız: 1
Kırkkale	AKP	AKP: 17 DP: 8 MHP: 6
Malatya	AKP	AKP: 28 SP: 5 CHP: 2 Bağımsız: 2
Muğla	CHP	CHP: 17 MHP: 5 AKP: 3
Ordu	DSP (CHP)*	DSP: 17 (CHP: 12, DSP: 5)* AKP: 14
Siirt	DTP (BDP)**	DTP (BDP)**: 18 AKP: 13
Sinop	CHP	CHP: 10 AKP: 5
Şanlıurfa	BAĞIMSIZ	AKP: 21 Bağımsız: 15 DTP: 1
Tekirdağ	CHP	CHP: 20 AKP: 8 MHP: 3
Trabzon	AKP	AKP: 21 CHP: 10
Zonguldak	CHP	CHP: 20 AKP: 11

Kaynak: Alan araştırması içerisinde ziyaret edilen veya iletişim kurulan il belediyelerinden elde edilen veriler ile geliştirilmiştir.

*2010 yılı içerisinde Ordu Belediyesi Başkanı Seyit Torun seçilmiş olduğu DSP'den ayrılarak CHP'ye katılmıştır. Ancak, belediye meclisindeki DSP'li üyelerin tamamı CHP'ye katılmamıştır.

****Alan araştırması gerçekleştirildiğinde Siirt Belediyesi Başkanı Selim Sadak DTP’li bir belediye başkanıydı. Ancak, DTP’nin Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmasından sonra belediye başkanı ve meclisteki DTP’li üyeler BDP’ye geçmişlerdir.**

Yukarıda verilen örneklerin dışında belediye meclisinde çoğunluğu olsa da uzlaşmaya dayalı karar verme sürecini benimseyen belediye yönetimleri de vardır. Bunlara örnek olarak Balıkesir Belediyesi, Artvin Belediyesi ve Afyonkarahisar Belediyesi verilebilir. En şiddetli çoğunlukçu yaklaşım Denizli Belediyesi’nde görülmüştür. Muhalif siyasi partilerden meclis üyesi olanların uzlaştığı nokta belediye başkanının hiçbir şekilde muhalefeti dinlemediği konusudur.

Belediye yöneticilerinin büyük çoğunluğu (%80) mevcut sistemde güçlü başkan modelinin etkin işlemesi ve belediye yönetiminin başarılı olabilmesi için belediye meclisinde çoğunluğun belediye başkanı ile aynı siyasi partiden olması gerektiğini belirtmişlerdir. Aksi durumda karar alma sürecinde ciddi krizlerin yaşanabileceği, belediye yönetiminin işleyemeyeceği ve aşırı politize olmuş bir yapının oluşacağı savunulmuştur. Örneğin, Kars, Şanlıurfa ve Burdur Belediyesi’nde belediye başkanı mecliste çoğunluğa sahip değildir ve istedikleri gibi politika belirleyemediklerini ve kararlar alamadıklarını belirtmişlerdir. Bununla birlikte belediye meclisinde çoğunlukları olsa da olmasa da uzlaşma arayan ve karar almada oybirliğini sağlamaya çalışan belediye başkanları vardır. Örneğin, Erzincan, Trabzon, Balıkesir, Aydın, Tekirdağ, Isparta, Sinop, Muğla ve Kırıkkale Belediyesi’nde belediye başkanları uzlaşma aradıklarını ve büyük ölçüde kararlarını oybirliği ile aldıklarını belirtmişlerdir. Burada belediye başkanının yaklaşımı, liderliği ve siyaset tarzı önemli rol oynamaktadır.

Belediye yöneticilerinin tamamı (%100) belediye yönetiminin çok farklı aktörler ve süreçler ile yeteri kadar ve hatta fazlasıyla denetlendiğini düşünmektedir. Belediye yöneticileri yaşanan yerelleşme sürecine rağmen belediyelerin aşırı bir mülki denetim altında olduğunu, düzenli olarak Sayıştay denetiminin yapıldığını, belediye meclisinin artan denetim araçları ile belediye yönetimini denetlediğini ve en önemlisi halkın yönetimi yakından denetlediğini söylemişlerdir: *“Belediye başkanını doğrudan halk seçip göreve getirdiği için çok ciddi gerekçeler olmadıkça görevden alınmaması gerekir. Bu nedenle belediye başkanının görevden alınması yöntemleri çok zor olmalıdır. Örneğin sadece faaliyet raporu ile bu sonuç alınmamalıdır. Görevden Düşürme (Recall) gibi araçlar suiistimal edilebilir ve yönetimde istikrar zedelenir.”.*

4.5.2.3.4. Belediye Meclislerinin Durumu: “Temsilde Adalet” ve “Yönetimde İstikrar”

Yerel siyasetçilerin yarısından biraz fazlası (%54), özeleştiriyi yaparak belediye meclis üyelerinin yetersizliklerinden yakınmışlardır. Bu durum çoğunlukçu anlayış ile birleştiğinde belediye başkanlarının karar verme ve uygulamada temel aktör haline gelmesi kaçınılmazdır. Bu ortamda meclis üyeleri sadece “evet-hayır şeklinde ellerini kaldırarak oturumlarda katılım gösterebilmektedirler. Ziyaret edilen belediyelerde yapılan görüşmelerde belediye meclis üyelerinin çok azının profesyonel meslek gruplarından (avukat, mimar, mühendis, sosyolog, kamu yönetimi uzmanı, öğretmen, doktor vb.) geldiği görülmüştür. Ağırlıklı olarak serbest meslek sahibi, çiftçi, esnaf, emekli veya tacirlerden oluşan belediye meclislerinde belediye yönetimi konusuna hakim olan meclis üyesi sayısı da azdır⁷². Burada üç temel konunun belediye meclislerinin nitel açıdan profilini zayıflattığı söylenebilir. Birinci olarak, “kamu kurum ve kuruluşlarındaki memur statüsündeki görevlilerin, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlilerinin, yükseköğretim elemanlarının” vb. çok geniş bir kesimin, görevlerinden çekilmedikçe, aday olmalarının ve seçilmelerinin mümkün olmaması çok önemli bir sorundur. Adli ve askeri yönetim alanlarındaki kamu görevlileri için olabilecek bu sınırlamanın tüm kamu görevlileri için geniş tutulması özellikle küçük şehirlerde nitelikli profesyonel çevrelerin şehir yönetiminden uzak kalmasına yol açmaktadır. 1982 Anayasası’nın 68. maddesi ve 76. maddesi; 1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’nun 18. maddesi ve 19. maddesi; 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un 9. maddesi memurların, kamu görevlilerinin ve yükseköğretim elemanlarının belediye meclislerine üyeliğini engellemektedir. Küçük il belediyelerinde, özellikle Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde, şehir merkezindeki eğitim düzeyi yüksek ve yönetim konularında yeterli olan kesimler belirtilen yasal sınırlamalar ile belediye yönetim organlarında yer alamamakta ve belediye meclisleri zayıf kalmaktadır. Çitçi (Yayed, 2006: 25), “Kim seçilecek, kimin seçilme hakkı var ki, kim temsilci olabilecek?” sorusunu sorarak kamu personelinin yerel yönetimlerde temsilci olamamasının tartışmaya açılması gerektiğini belirtmiştir. Tabiki bu durumu sadece yasal-kurumsal düzenlemere sığdırmamak, konuyu sosyal, ekonomik, kültürel ve eğitim düzeyi dinamikleri çerçevesinde tartışmak

⁷² Bulut ve Tanıyıcı’nın (2008a: 188-191) Erzincan il ve ilçe belediyeleri meclisleri ile ilgili olarak yaptıkları kapsamlı çalışmada önemli sonuçlara değinilmiştir. Öncelikle meclis üyeleri tüm toplumsal kesimleri temsil etmemekte, belirli ekonomik gücü ve siyasal ilişkileri olan kesimleri temsil etmektedirler. Yerel halk kendi tanıdığı ve desteklediği adaylardan ziyade, kendilerine sunulan temsilcileri onaylamaktadır. Kentsel korporasyonlara dayalı olarak oluşan meclislerde kamunun çıkarları, talep ve beklentileri öne alınmamaktadır. Diğer önemli bir husu “erkek egemen” bir belediye meclisi yapısının olduğudur. Kadınların yerel siyasetin dışında kalması önemli bir sorundur.

gerekmektedir. Özellikle az gelişmiş şehirlerde belediye başkanı karşısında eğitim düzeyi ve nitelikler açısından geride kalan belediye meclisi üyeleri temsil işlevini de yeterli düzeyde yerine getirememektedir (Bulut ve Tanıyıcı, 2008a: 174-175).

İkinci olarak, belediye başkanlığı ve belediye meclisi için geçerli olan seçim sistemleri belediye meclislerinin yetersiz kalmasına, temsilde adaletin sağlanamamasına ve belediye başkanının katılımdan uzak keyfi uygulamalarına neden olmaktadır. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 2. maddesine göre, "... belediye meclis üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi, belediye başkanlığı seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanır.". Kanun'un 23. maddesinde "Bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oy toplamının onda birine tekabül eden sayı bütün partilerin ve bağımsız adayların aldıkları oy sayısından ayrı ayrı çıkarılır. Bu çıkarmadan sonra geriye oyu kalmayan siyasi partiler ve bağımsız adaylar üye tahsisinde hesaba katılmaz" hükmü yer almıştır⁷³. Öncelikle yerel seçimlerde baraj uygulamasının yönetimde istikrar amacıyla yakından ilgili olmadığı ve yerel seçimlerde demokratik temsilin önünü kestiği söylenebilir (Uzeltürk, 2006: 261-162). Kuzu'ya (2006: 297) göre, "...mahallî idare seçimlerinde uygulanan "onda birlik kısmına isabet eden reylerin her partinin aldığı oydan çıkarılması usulü ile genel seçimlerde uygulanan %10'u aşan siyasi partilerin milletvekili paylaşımına katılmaları usulü aynı sonucu doğurmamaktadır. Yani baraj ile oy çıkarma usulü aynı neticeyi vermiyor; daha haksız sonuçlar doğurmaktadır". Hikmet Sami Türk de aynı şekilde baraj sisteminin anti-demokratik olduğunu ve barajın yüzde beşe düşürülmesi gerektiğini önermiştir (Yayed, 2006: 10-11).

Burada "temsilde adalet" ve "yönetimde istikrar" amaçları arasındaki gerilim sıkıntıları yaşanmaktadır. Temsilde adalet amacına yönelik "nispi temsil sistemi" öngörülürken, yönetimde istikrar amacına yönelik "çoğunluk sistemi" öngörülmüştür. İki amaç arasında denge sağlamak üzere uygulamada karma sistemler düzenlenmiştir (Arıkboğa, 2010: 194). Türkiye'de yerel seçim sistemi belediye meclisleri için nispi temsil sistemini onda birlik baraj ile ve kontenjan adaylarını çoğunluk yöntemi ile oluşturmayı düzenlemiştir. Burada baraj ve kontenjan düzenlemeleri sayesinde en çok meclis üyeliğinin belediye başkanı ile aynı siyasi partiden olması ve yönetimde istikrar sağlanması amaçlanmıştır (Arıkboğa, 2010: 194-195). Hikmet Sami Türk (Yayed, 2006: 13-14), belediye meclislerinde temsil düzeyini yükseltmek için "kesmeli baraj sisteminin kaldırılması, çoğunluk sisteminin uygulanması sonucunda kontenjan usulünün kaldırılması ve d'Hont sisteminin %5'lik baraj ile tam olarak uygulanması"

⁷³ Türkiye'deki milletvekili ve mahalli idareler seçimleri hakkındaki geçerli kanun ve anayasa düzenlemeleri için Özmen'in (2011) yayına hazırladığı "Seçim Kanunları" başlıklı kitapçığa bakılabilir.

gerektiğini önermektedir. Çitçi (Yayed, 2006: 27-28), belediye meclisi seçimlerinde hiçbir baraj sınırına gerek olmadığını çünkü yerel yönetimlerde var olan güçlü başkan modelinde istikrarsızlık olasılığının düşük olduğunu söylemiştir. Türk (2006), nispi temsil ve çoğunluk sistemleri arasındaki seçim yöntemlerini ayrıntılı olarak incelediği çalışmasında, Türk Anayasal sisteminde hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde seçim sisteminin “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerine uygun olarak yeniden ele alınması gerektiğini vurgulamıştır. Mülakat yapılan meclis üyelerinin önemli bir bölümü (%34) “belediye meclisinin belediye başkanından bağımsız olmasını ve bunun için seçimlerde başkanın belirleyiciliğinin sınırlandırılması gerektiğini” söylemişlerdir. Bunun için “çarşaf liste” uygulamasının önüne geçilmesi, meclis adaylarının partiden bağımsız oylanabilmesinin mümkün olması ve tercihli sisteme geçilmesi yönünde öneriler getirilmiştir.

Örneğin bir meclis üyesi Denizli Belediyesi üzerinden seçim sisteminin temsilde adaleti sağlayamamasını göstermeye çalışmıştır. 29 Mart 2009 Genel Mahalli İdareler Seçimi sonuçlarına göre, AKP belediye meclisi üyeliklerinin 20’sini, CHP 10’unu ve MHP 6’sını kazanmıştır. Ancak oy dağılımına bakıldığında CHP ve MHP’nin toplam kullanılmış oyların %60’ını, AKP ise %40’ını aldığı görülmektedir. Kısacası belediye meclisi seçim yöntemi nedeniyle meclis sandalye aritmetiği oy dağılımını yansıtmamaktadır. Mevcut sistem seçmenlerin tercihlerini karşılayamamaktadır. Bir anlamda belediye meclislerinde temsilde adalet sağlanamamaktadır.

Türkiye’de belediye düzeyinde “güçlü başkanlık modeli” tercih edilmiştir. Mevcut belediye meclisi ve belediye başkanı seçim yöntemleri belediye meclislerinde temsilde önemli düzeyde adaletsizliklere yol açmaktadır. Yerel siyaset belediye başkanı merkezinde gerçekleşmektedir (Bulut ve Tanıyıcı, 2008a: 174) ve karar alma süreci müzakereye dayalı bir meclis iradesi olarak değil, belediye başkanının politikalarını karara bağlama şeklinde gerçekleşmektedir (Arıkboğa, 2010: 195-196). Belediye meclisinde karar alma süreci farklı siyasi parti grupları arasında değil, iktidar partisi grubu ile başkan arasında gerçekleşmektedir. Bu nedenle belediye meclisinin belediye başkanını denetleme araçları mevcut ortamda etkili olamamaktadır. Bir anlamda göstermelik bir meclis denetimi vardır (Arıkboğa, 2010: 196). Belediye meclis üyelerinden bazıları “meclisin idarenin tam bir parçası olarak görülmemesinden ve tamamen başkan merkezli bir yapı olmasından” yakınmışlardır. Organlar arasında denge sağlanması için temsil, karar ve denetim organı olan meclisin ana organ olarak görülmesi gerektiği söylenmiştir.

Belediye başkanlığı seçim yönteminin basit ya da nispi çoğunluk sistemine dayalı olarak gerçekleştirilmesi “şehrin meşru temsili” açısından sıkıntılı durumlar oluşturabilmektedir. Bazı

belediyelerde %20'lik veya %30'luk oranlar ile belediye başkanı seçilebilmektedir. Belediye başkanlığı seçiminde hem temsil düzeyini artırmak hem de başkanın şehrin genelini temsil etmesi için iki turlu seçim sistemi düşünülmelidir. Hikmet Sami Türk'e göre (Yayed, 2006: 13), iki turlu seçim toplumda kutuplaşmaya yol açabilir; ancak ikinci tura geçecekler için bir alt sınır getirilirse bu kaygı azaltılabilir demektir. Çitçi (Yayed, 2006: 26-27) ise, iki turlu belediye başkanlığı seçimi yönteminin Türkiye'de genel olarak sağ partilere dayalı bit tablo oluşturmasından kaygı duyduğunu belirtmiştir.

Üçüncü olarak, belediye meclisi üyesi olmanın sağladığı yetkiler, roller, ücret ve statü şehirlerdeki profesyonel meslek sahibi kişilerin belediye meclisi üyesi olmasını cezbetmemektedir. Yeni belediye kanunu ile belediye meclislerinin toplantı sıklığı artmış, ihtisas komisyonlarında uzman meclis üyelerine olan ihtiyaç artmış ve yaşanan dönüşüm sürecinde gelişmelere uyum sağlayan insan kaynağı eksikliği ortaya çıkmıştır. Mevcut koşullarda meclis ve komisyon toplantılarına sürekli katılacak, yeni yönetim araçlarını kullanacak, karar alma, temsil ve denetim işlevlerinde etkin rol alacak, katılım mekanizmalarını harekete geçirecek meclis üyeleri bulmak zordur. Bir anlamda yaşanan reform sürecinin başarısı nitelikli çevrelerin yerel yönetim süreçlerine dahil olmasına bağlıdır. Örneğin, şehrin gelişimi ile ilgili en önemli kararların hazırlandığı "İmar Komisyonu"nda mimar bir meclis üyesinin olmaması önemli bir eksikliktir. Yapılan mülakatlarda "huzur hakkı" ve yetkisizlik sorunlarına sürekli değinilerek, nitelikli hemşerilerin belediye meclisine çekilmesi için iyileştirmeler yapılması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Sayıları az da olsa bazı meclis üyeleri özeleştirilerek, özellikle küçük şehirlerde kurumlardan ziyade ilişkilerin öne geçtiğini ve belediye başkanının meclis üyelerini belirlediğini söylemiştir. Bu sorunun çözülmesi için siyasetçi profiline değışmek zorunda olduğunu ve menfaat ilişkilerinin çözülmesi gerektiğini söylemişlerdir.

Güçlü başkan modelini ve çoğunlukçu yerel yönetim sistemini savunan belediye yöneticileri (%76), belediye meclis üyelerinden tamamen farklı olarak, başkan-meclis arasındaki yetki ve sorumluluk dengesini ve belediye meclislerindeki sorunları meclis üyelerinin niteliklerine ve eğitim durumuna bağlamaktadırlar. Genel olarak belediye yöneticileri "daha iyi eğitilmiş, partizan olmayan, yeni yönetim yaklaşımları konusunda bilgili ve şehir sorunları konusunda ilgili" meclis üyelerini görmek istiyorlar. Profesyonel meslekler ile meşgul kişilerin meclis üyesi olmak üzere aday olabilmesi için meclis üyeliğinin çekici kılınması gerekir. Bunun için sosyal güvencenin sağlanması ve huzur hakkının iyileştirilmesi gerekmektedir. Belediye yöneticilerine göre, meclis-başkan arasındaki yetki ve sorumluluk dengesi meclisteki nitelikli üyelere göre değışecektir. Böylece belediye meclisine gelenlerin sadece "el kaldırmayacağı"

düşünülmektedir. Kişisel menfaatlerden ziyade kamu yararını ve şehir sorunlarını öne alan meclis üyeleri için doğru kriterlerin belirlenmesi gerekmektedir. Özellikle “eğitim düzeyi” belediye yöneticilerinin dikkat çektiği nokta olmuştur. Belediye meclis üyelerinin yapılacak seminerler veya eğitim programları ile yeni hukuki durumdan haberdar edilmesi ve yeni yönetim araçlarını öğrenmeleri sağlanmalıdır. Belediye yöneticileri meclis üyelerinin aynı şekilde sorumluluklarının artırılması ve denetlenmesi gerektiğini söylemişlerdir.

Yerel yöneticiler, içlerindeki bazı istisnalar dışında, belediye meclislerinin başkan karşısında zayıf ve etkisiz kalmasını seçim sistemine veya mevcut güçlü başkan modeline bağlamamışlardır. Ayrıca yerel yöneticiler hiçbir özeleştirme yapmamış ve mevcut etkisiz belediye meclislerinin sebebini doğrudan meclis üyelerinin profiline bağlamışlardır.

4.5.2.3.5. Belediyelerin İdari-Mali Özerkliği ve Merkezi Yönetim ile İlişkiler

Türkiye, yerel yönetimlere tanınan yasal özerklik açısından, diğer gelişmiş Batı demokrasileri ile karşılaştırıldığında oldukça düşük sıralarda değerlendirilmektedir. Bu durumun en önemli belirleyicisi yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan merkezi yönetime aşırı bağımlı olmasıdır. Merkezi yönetime finansal açıdan hayati düzeyde bağlı olan ve hiyerarşik olarak merkezi yönetimin altında olan yerel yönetimler kaçınılmaz olarak merkezi yönetimin belirlediği politikalara uymaktadır (Koyuncu, 2000: 111). Türkiye içerisinde olduğu uluslararası sistemde taraf olduğu ve etkilendiği gelişmeler çerçevesinde yerel yönetimlerin özerkliğini sağlayıcı adımlar atmak durumundadır. Bunlardan en önemlisi Avrupa Konseyi tarafından geliştirilen “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”dır.

AYYÖŞ⁷⁴, Türkiye tarafından 1988 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla imzalanmış ve 1991 tarih ve 3723 sayılı Yasa ile de onaylanmıştır. Ancak yasakoyucu “Özerklik Şartı”nın bazı maddelerine çekince koymuştur. Şart’ı onaylayan her ülkenin, Şart’ın en az 20 paragrafı ile kendini bağlı kabul etmeyi taahhüt etmesi gerekmektedir. Bu 20 paragraftan en az 10’u 12. maddedeki paragraflardan olmak zorundadır (Yeter, 1996: 4). Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı 3723 sayılı Yasaya uygun olarak 1992 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla tekrar onaylamıştır. Çekince konulan fıkralar; “yerel yönetimlere danışılması, yerel yönetimlerin iç yapılarının kendi organlarıncı belirlenmesi, vesayetin kapsamının daraltılması, yerel yönetimler akçal konularda hareket özgürlüğü ve esneklik tanınması, merkezi yönetimin

⁷⁴ Alada’ya (2008: 19) göre, genel olarak “Şart’ın en önemli eksikliği, yerel topluluğun özerkliğine doğrudan yer vermemişidir.”

mali kaynakları kullanarak yerel yönetimleri yönlendirmesinin engellenmesi, uluslararası alanda işbirliği yapmalarını önleyen engellerin kaldırılması ve yargı yollarına başvurma hakkının genişletilmesi” konularındadır (Keleş, 1992: 14; bkz. Keleş, 1995: 17-18).

Avrupa Konseyi’nin ardından, özellikle desantralizasyon sürecinin küresel boyutta etkili olması ve yerel yönetimlerin öneminin artması evrensel yerel özerklikleri arayışını başlatmıştır. Özellikle Birleşmiş Milletler çatısı altında “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” hazırlık çalışmaları yapılmış ortaya önemli bir metin çıkmıştır. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı arasında büyük ölçüde benzerlikler vardır. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı daha ayrıntılı düzenlenmiş ve yeni başlıklar içermektedir. Bunlardan önemli olanı “Yurttaşların Katılımı ve Ortaklığı” başlıklı yeni bölümdür (Keleş ve Mengi, 2002: 11).

Yerel yönetimler reformunun en önemli amaçlarından birisi, AYYÖŞ esas alınarak yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin çağdaş demokratik ülkeler düzeyinde sağlanması olarak sunulmuştur. Yaşanan reform sürecinde belediyelerin görevlerini, yetkilerini ve sorumluluklarını düzenleyen kanun önemli bir şekilde değişmiş ve belediyelere önemli görevler ve sorumluluklar devredilmiştir. Ancak kaynakların ve yetkilerin devri noktasında aynı cömertlik gösterilmemiştir. Bu çerçevede belediyelerin idari ve mali açıdan gerçek anlamda özerkliğini değerlendirmek için dört temel koşula bakmak gerekmektedir (Tortop, 2011: 396):

- i. “Yerel yönetimlerin aldıkları kararların üst makamların iznine veya onayına tabi olmadan kesinleşmesi gerekir. Yani yerel yönetimlerin karar serbestliği olmalıdır.
- ii. Yerel yönetimin organları, idaresi, işleyişi ve personeli bağımsız bir şekilde yönetilmelidir.
- iii. Yerel yönetim organları (özellikle karar organı) seçimle iş başına gelmelidir.
- iv. Yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları ile orantılı mali kaynakları veya olanakları olmalıdır.”.

Yukarıda sayılan bu ilkelerin anayasal ve yasal düzenlemeler ile güvenceye alınması yerel yönetimlerin özerkliği ile çok yakından ilgilidir.

Yapılan mülakatlara göre yerel siyasetçilerin çoğu (%56), yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin yetersiz olduğunu düşünmektedirler. Özellikle mali kaynakları belirleyen düzenlemelerin sadece nüfus ölçütünü değil, şehrin koşullarını, ekonomik ve sosyal durumunu, coğrafi sınırlılıklarını, hizmet ihtiyaçlarını ve piyasa koşullarını dikkate alarak hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır. İdari özerkliğin belediyenin işleyişini kolaylaştırması için mülki idare amirlerinin tutumunun esnekleştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Bununla birlikte bir grup (%20) meclis üyesi idari özerkliğin yeterli olduğunu sadece mali özerklik sorunu olduğunu

söylemiştir. Belediye meclis üyelerinin idari özerklik konusunda tereddütleri vardır ve belirli sınırların aşılmasını önemsemektedirler. Bu çerçevede 6 meclis üyesi “Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nde yaşanan terör sorunlarından dolayı idari özerklik konusunda çekincelerinin devam ettiğini” vurgulamıştır.

İdari ve mali özerkliğin yeterli olduğunu düşünen önemli sayıdaki (%44) meclis üyesi belediyelerin iyi yönetilemediğini belirtmiştir. Yani ortada “kötü yönetim” problemi olduğu düşünülecek, özellikle mali kaynakların etkin ve verimli kullanılmadığı söylenmiştir. Yerel siyasetçiler “belediyelerin artık sadece iş kapısı olarak görülmemesi gerektiğini” vurgulamıştır. Yaşanan kaynak sorununun çözülmesi için en önemli gerekliliğin “gerçekçi bütçenin sağlanması ve iyi yöneticilerin göreve gelmesi” olduğu belirtilmiştir.

Yerel siyasetçilerin yarısına yakını (%48) belediyelerin idari ve mali özerkliği konusunda merkezi yönetimin belirleyici olduğunu düşünmektedir. “Türkiye’de yerel yönetimlerin işi eğer merkezi yönetimdeki iktidar ile aynı partiden ise kolaydır” düşüncesi kabul görmektedir. Özellikle Muğla Belediyesi’nin önüne çıkarılan mali içerikli sıkıntılar bu çerçevede örnek olarak gösterilmiştir. Belediye meclis üyeleri “arazi kullanımı, milli emlak, sağlık, kültür, çevre, trafik ve personel yönetimi konularında” belediyelere yetki aktarımının tamamlanması gerektiğini vurgulamışlardır. Ayrıca merkezi yönetimin mülki idare amirleri ve müfettişler eliyle yürüttükleri denetimin objektif ve rasyonel olması gerektiği belirtilmiştir. Bu düşüncelerden farklı olarak sadece çok az (%6) meclis üyesi, “bugünkü durumda belediye başkanı başarısız olsa bile merkezi yönetim suçlanıyor” diyerek merkezi yönetimin tarafsız olduğuna işaret etmek istemiştir.

Yerel yöneticilerin büyük çoğunluğu (%92), belediyelerin mali açıdan merkezi yönetime bağımlı olduğunu ve bu anlamda özerk olmadıklarını düşünmektedirler. Özellikle toplanan vergi gelirlerinin paylaşımında adil bir yapının olmadığı belirtilmiştir. İl belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki önemli gelir farklılıklarına dikkat çekilmiştir. Örneğin, Denizli Belediyesi, Şanlıurfa Belediyesi ve Malatya Belediyesi bazı büyükşehir belediyelerinden büyüktür ancak daha az gelir elde edebilmektedirler.

Yerel yöneticiler farklı yaklaşımlar ile aslında belediyelerin idari ve mali açıdan merkezi yönetime bağımlı olduğunu söylemişlerdir: Birinci grup yöneticiler, merkezi iktidar ile aynı siyasi partiden olan belediyeler, merkezi yönetim ile aynı siyasi partiden olmanın önemli alt yapı projelerine destek bulmakta ve bürokrasiyi aşmakta faydalı olduğunu belirtmişlerdir. İkinci grup yöneticiler, merkezi iktidar ile aynı partiden olmayan muhalif partilerden olan belediyeler,

projelerine merkezi yönetimden mali destek sağlanmadığını, yurt içi veya dışı borçlanmalarda yardımcı olunmadığını, sürekli denetime tabi tutularak çalışmalarının engellendiğini, yetki çatışması yaşandığını, cezalar kesildiğini ve iletişim kurulmadığını belirtmiştir. Sadece bir grup (%16) yönetici iktidar belediyesi olmanın bir farkı olmadığını söylemiştir. Bu tablo aslında belediyelerin idari ve mali açıdan özerkliklerinin sınırlı olduğunu göstermektedir. İdari ve mali özerkliğin olmadığını söyleyen bir belediye başkanı şu cümleleri kullanmıştır: “Davul başkasında, tokmak başkasındadır. Her geçen gün belediyelerin hizmet alanları genişlemekte ve çeşitlenmektedir. Ekonomik, sosyal, kültürel, çevresel vb. yeni ihtiyaçlara cevap vermek için belediyelerin gelirleri artırılmalıdır. Mali gelirler artırılmadıkça idari özerkliğin olduğu söylenemez. Bununla birlikte ‘kullanan öder, kirleten öder ilkesi’ akılda tutulmalı ve uygulamaya geçirilmelidir”. Bunun yanı sıra yerindelik denetimi olarak değerlendirilebilecek yargı kararlarından yakınılmıştır. Bazı yerel yöneticiler (%20), idari özerkliğin Batı Anadolu için yetersiz olduğunu ancak Doğu Anadolu için yeterli ve fazla olduğunu belirtmiştir.

Mali özerklik sorunu ağırlıklı bir vurgu vardır ve idari özerklik konusunda belediye yöneticileri ayrıntılı açıklamalar yapmamıştır. Yerel yöneticilerin çoğu (%72), mali özerklik sorununu vurgulamakla birlikte, idari özerklik konusunda yaşanan sorunların idareciye göre değiştiğini söylemişlerdir. Yerel yöneticilerin çok azı (%12) kanun ve yönetmelikler iyi bilinirse ve kaynaklar iyi kullanılırsa idari ve mali özerkliğin yeterli olduğunu söylemiştir. Bazı (%8) muhalif belediye başkanları belediye başkanlarının yeterli kaynakları ve yetkileri olduğunu; ancak kötü yönetimden dolayı belediyelerin sürekli borç içinde olduklarını belirtmişlerdir.

Eleştiriler yanında olumlu gelişmelere de değinilmiştir. Bir yerel yönetici “2004 yılından sonra yapılan önemli düzenlemeler ile belediye başkanlarının para bulmak için sürekli Ankara’ya gitmesi engellenmiştir” demiştir. Bazı yerel yöneticiler (%28) bu düşünceye katılarak “İller Bankası kesintilerinin standartlaştırıldığını, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların artırıldığını ve her belediyeye eşit davranıldığını” söylemiştir. Yerel yöneticiler genel olarak Avrupa Birliği’ne üye olma sürecinde AB standartlarının esas alınmasını ve bu çerçevede sorumlulukların paylaşımını, bürokrasinin azaltılmasını, görevler ile orantılı mali kaynakların artırılmasını, personel konusunda yetkilendirilmelerini ve denetim odaklı bir anlayışın yumuşatılması gerektiğini söylemişlerdir. Belediye gelirlerinin genel bütçe içerisindeki payının, AB ülkelerinde olduğu gibi, %25-%50 aralığına yükseltilmesi savunulmaktadır.

4.5.2.3.6.Görevler-Sorumluluklar ve Kaynaklar-Örgütsel Olanaklar Arasındaki Denge

İdari ve mali özerklik konusu ile çok yakından ilgili olan kaynaklar ve örgütsel olanaklar konusu belediyeler için sıkıntılı bir alandır. Bu nedenle görevleri ve sorumlulukları artan belediyelerin mevcut kaynakları ve örgütsel olanakları ile yeterli hizmet sunup sunmadığı önem arz etmektedir. Yerel siyasetçilerin büyük bir bölümüne (%70) göre, belediyelerin mali kaynakları, personeli, yönetsel kapasitesi, ekipmanı ve teknolojik alt yapısı etkin hizmet sunumu için yeterli değildir. Belirtilen unsurlar içerisinde en önemli sorun alanının mali kaynaklar olduğu belirtilmiştir. Belediyelerin çoğunun mevcut durumda gelirlerinin büyük bölümü borç ödemesine ve personel harcamalarına gitmektedir. Belediyelerde personel konusunda ve borçlar konusunda kısır bir döngü oluşmuştur. Bazı yerel siyasetçiler (%14) “borçlar yeniden yapılandırılmadıkça belediyelerin durumunun düzelemeyeceğini” söylemişlerdir.

Personel konusu belediyelerin diğer sıkıntılı alanıdır. Yıllarca belediye başkanının ve yönetimdeki siyasi partinin değişimi ile belediyeler “arpalık” olarak görülmüş ve gereğinden fazla niteliksiz işçi kadroya alınmıştır. Türkiye’de her düzeyde çoğu belediyede memur sayısı olması gerekenin altındayken, işçi sayısı olması gerekenin çok üstündedir. Ayrıca var olan personelin eğitim düzeyi düşük ve teknik yeterliliği zayıftır. Tablo 42’de görüldüğü üzere, alan araştırması içerisinde incelenen 25 il belediyesinden hemen hemen tamamında memur ve sürekli işçi sayıları norm kadro standartlarına uymamaktadır. Norm kadro ilke ve standartlarının öngördüğü hedefin tam tersi bir durum vardır ve bunun kısa zamanda iyileştirilmesi çok zor gözükmektedir. Genellikle il belediyelerinde olması gerekenin iki katı kadar sürekli işçi çalıştırılmaktadır. Mevcut personel rejiminin sağladığı güvencelerden dolayı belediye yönetimleri sadece emekliliği gelen personeli emekli ederek fazla sayıdaki işçi sayısını dengelemeye çalışmaktadırlar.

Tablo 42: İl Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveline Göre Mevcut Durum

Sıra No	İl Belediyesi	Nüfus	Memur Kadroları	Memur Sayısı	Sürekli İşçi Kadroları	Sürekli İşçi
1.	Adıyaman	202.735	410	191	205	210
2.	Artvin	24.354	192	36	96	98
3.	Aydın	188.337	331	208	166	769
4.	Balıkesir	265.747	471	199	236	370
5.	Bitlis	43.109	192	50	96	124
6.	Bolu	119.898	280	118	140	423

7.	Burdur	78.389	214	135	107	88
8.	Çorum	218.130	410	246	205	514
9.	Denizli	498.643	659	436	330	666
10.	Elazığ	331.479	556	240	278	510
11.	Erzincan	102.173	280	105	140	373
12.	Isparta	222.556	410	241	205	405
13.	Hatay (Antakya)	202.216	410	176	205	268
14.	Kars	73.826	214	75	107	438
15.	Kastamonu	91.012	214	114	107	181
16.	Kırıkkale	193.093	331	359	166	741
17.	Malatya	401.705	659	372	330	288
18.	Muğla	60.066	214	108	107	143
19.	Ordu	141.341	280	170	140	396
20.	Siirt	127.174	280	92	140	257
21.	Sinop	37.708	192	66	96	277
22.	Şanlıurfa	498.111	659	221	330	988
23.	Tekirdağ	141.439	280	180	140	451
24.	Trabzon	234.063	410	251	205	602
25.	Zonguldak	109.081	280	137	140	340

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik, Resmi Gazete, 12.09.2010, 27697 (verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır).

Tablo 42'deki görüntüyü paylaşan önemli sayıdaki (%42) yerel siyasetçi en temel sorunu “modern hizmet sunumunda personel yetersizliği” olarak tanımlamaktadır. Ortada yeniliklere uzak, katı tutumları olan, bürokrasi oluşturan ve esnek çalışma koşullarına karşı çıkan bir personel yapısı vardır. Bu sorunun çözümü için öncelikle “adama göre iş değil, işe göre adam bulma” düşüncesinin yöneticiler tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Son yıllarda istihdam edilmeye başlanan eğitim düzeyi yüksek ve teknik yeterliliği olan “sözleşmeli personel”in istihdamı artırılmalıdır. Siyasi atamaların önüne geçilmeli ve kariyer ilkesine bağlı bir yönetim anlayışı yerleşmelidir. Ayrıca son yıllarda kullanımı artan diğer yöntem olan “hizmet alımı” politikasının yararlı olduğunu düşünen meclis üyesi sayısı az değildir. YKİ anlayışına dayalı işletmecilik araçlarının ve hizmet alımı yönteminin başarılı sonuçlar verdiğini düşünen meclis üyelerine göre “Devlet memuru mantığı önemli bir sorundur. Nitelikli, çalışkan ve yeni yönetim anlayışına uygun insan bulmak zordur. Bu nedenle acilen performans değerlendirmesine geçilmesi gerekmektedir”.

Kaynakların yetersizliğinden yakınan yerel siyasetçilerin sayısı fazla olmakla birlikte, bir bölüm (%32) yerel siyasetçi kaynakların yeterli olduğunu ancak iyi yönetilemediğini savunmaktadır. Belediyelerin kaynaklarını israf ettiklerini, verimli ve yeterli kullanamadıklarını ve kaynaklar arası koordinasyonu sağlayacak yönetsel kapasitenin olmadığını vurgulamışlardır. Ayrıca hizmet alımına ağırlık verilmesi ve kadrolu işçilerin azaltılması politikası sonucunda belediyelerde sadece güvenlik personeli kaldığı yönünde eleştiriler yöneltmiştir. Bu düşüncüyü daha çok muhalif meclis üyeleri dile getirmiştir.

Belediyelerin görevleri ve sorumlulukları ile örgütsel ve mali kaynakları arasındaki denge durumu yerel yöneticilere sorulduğunda öne çıkan en önemli konu “mali yönetim ve personel yönetimine ilişkin sorunlar” olmaktadır. Yerel yöneticilerin büyük bölümü (%76), geçmiş yönetimlerden kalan borç mirasından ve niteliği zayıf fazla personelden dolayı, gelirlerinin önemli bir kısmını maaşları ve borçları ödemeye ayırdıklarını belirtmişlerdir. Özellikle yapılan borç ve personel maaş ödemeleri gerekli yatırımları yapmayı engellemektedir. Bir belediye başkanının ifade ettiği üzere, “mali koşullar o kadar kötüdür ki belediyeler ya hizmet üretememekten dolayı çökmek zorundadır ya da borçlanmadan dolayı batmak zorundadır”. Bu çerçevede yaşanan reform sürecinde eksik kalan en önemli alanın mali yönetim olduğu belediye başkanlarının tamamı tarafından vurgulanmıştır. Özellikle belediyelere devredilen görevler ve sorumluluklar ile orantılı mali kaynak devrini sağlayacak “Mahalli İdareler Gelirleri Kanunu”nun gerçekleştirilmemiş olması eleştirilmektedir. Yine personel yönetimi konusunda belediyelerin belirleyiciliğinin az olması yerel yöneticiler tarafından ifade edilmiştir. Yeni belediye kanunu ile personel istihdamı konusunda benimsenen tedbirli tutuma rağmen, geçmiş dönemlerde gerçekleştirilen kayırmacılığa dayalı popülizm amaçlı personel alımları bugün belediyelerin elini kolunu bağlamaktadır. Yerel yöneticilerin büyük bölümü özellikle kadrolu işçiler konusunda yaşadıkları sorunları dile getirmişlerdir. Eğitim düzeyi, teknik bilgisi ve yeterliği düşük, yeni yönetim yaklaşımlarına uyum sağlayamayan ve direnen personel profili belediyelerin reform sürecindeki en önemli sorunlarından biridir. Şimdilik belediye yönetimleri emekliliği gelen personeli emekli ederek, nitelikli ve eğitim düzeyi yüksek sözleşmeli personel istihdam ederek ve hizmet alımı yöntemini kullanarak personel yönetimi sorunları ile başa çıkmaya çalışmaktadırlar. Özellikle ekonomik açıdan ve nüfus açısından ölçeği küçük belediyelerde belediye harcamalarının önemli bir bölümü personel harcamalarına ayrılmaktadır. Borç ödemeleri de düşünüldüğünde belediyeler sürekli borç almak zorunda kaldıkları kısır bir yapıya girmişlerdir.

Yerel yöneticilerin çoğuna (%68) göre, yerel ihtiyaçların, vatandaş beklentilerinin, devredilen hizmetlerin ve harcamaların günden güne artmasına rağmen kaynaklar konusunda ilerleme yoktur. Bununla birlikte nicelik açısından yeterli kaynakların nitelikler açısından eksik olduğu görülmektedir. Belediyelerin çeşitli yerel çevrelerce bir istihdam kapısı olarak görülmesi devam etmektedir. Belediye yöneticileri en çok bu yönde gelen taleplerden bunalmış durumdadır. Personel alımında “liyakat, kariyer, vizyon, yetenek, bilgi birikimi, eğitim düzeyi ve teknik yeterlilik” göz önünde tutulan ilkeler olmuştur. Yerel yöneticilerin yarısına yakını (%48), makine parkının eski kalmasından ve hizmetler için gerekli olan girdilerin nitelik ve nicelik açısından eksik olmasından yakınmışlardır. Ayrıca siyasal rekabetin somut ihtiyaçları unutturduğunun altı çizilmiştir.

Türkiye’deki yerel yönetimler reformu süreci küresel gelişmelere uygun bir şekilde özelleştirme politikaları ile paralel bir şekilde ilerlemiştir. Yeni belediye kanunu belediyelerin mümkün olduğu kadar özel sektörden yararlanarak hizmet görmesinin önünü açmıştır. Bir anlamda belediyelerin hem doğrudan hizmet üretiminden çekilmesi, hizmet alımı yöntemi ile piyasa aktörlerine iş gördürmesi ve belediye idaresini işletmecilik araçları ile etkin bir şekilde idare etmesi beklenmektedir. Bu şekilde belediyelerde etkinliğin, etkililiğin ve ekonomikliğin sağlanacağı düşünülmektedir. Belediye Kanunu’nun 67. maddesi bu konuda çok geniş bir alan açmıştır:

“Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.”.

Yerel yöneticiler ile yapılan görüşmelerden kabaca çıkarılabilecek bir sonuca göre, belediyeler özelleştirme sürecinde hizmetlerinin yaklaşık olarak %50’lik bir kısmını özel sektörden sağlama yönünde bir eğilim göstermektedirler. Yerel yöneticilerin büyük çoğunluğuna (%84) göre, hizmet alımı yönetimi ile belediyeler tasarruf etmekte, hizmetler etkin ve etkili bir şekilde sunmakta ve hizmetlerin kalitesi artmaktadır. Bununla birlikte yöneticiler belediye yönetiminin hizmet kalitesi konusunda denetimini sürdürmesi ve belirleyici olması konusunda rezervlerini korumaktadırlar. Hizmet alımı yönetimi sürecinde çıkılan ihaleler suiistimale açıktır ve bu nedenle belediyelerin yapıcı-iyileştirici denetimlerini sürdürmeleri gerekmektedir. Yerel yöneticilerden bir bölümü (%20), “mali yapısı sağlam ve kalifiye personeli olan belediyelerin özelleştirmeye ihtiyacı olmadığını” söylemiştir. Özellikle taşeron firmaların işçilerin özlük hakları ve sosyal güvenceleri konusunda özen göstermemesi eleştirilmektedir. Belediye yönetiminin ihaleye çıkarken bu konularda standartlar belirlemesi ve takip etmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Yerel yöneticilerden birinin ifadesiyle “*mevcut sistemde belediyeler hizmet alımı yöntemini kullanmaya mecburdur. Personel alımı belediyeler için sınırlandırılmıştır ve her geçen gün hizmet alanı ve sayısı artmaktadır. Burada iki temel çelişki veya sorun alanı varlığını sürdürmektedir. Birincisi, belediyelerin personel yönetimi iyileştirilememekte ve mevcut personel etkin kullanılamamaktadır. İkincisi ise, taşeron firmaların çalışanların haklarını göz ardı etmesidir. Belediyeler gelirleri sınırlı olduğu için tüccar gibi davranmak zorunda kalıyor.*

Mevcut sorunların birlikte düşünülmesi gerekmektedir". Belirtilen kaygıların ve sorunların giderilmesi için bir başka yöneticinin sözleri ışık tutmaktadır: *"Hizmet alımlarında belediye yönetimini temel belirleyici, koordine edici, denetleyici ve destekleyici pozisyonda tutuyoruz. İlgili firmaya lojistik desteği kendi elemanlarımızla sağlıyoruz. Bir anlamda her aşamada denetleyici ve düzenleyici rol oynayarak hizmet kalitesini yakalıyoruz"*.

Genel olarak belediyelerin mali yapısı, personel yönetimi, makine parkı ve hizmet girdileri açısından önemli sorunları olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler ile ilgili iki önemli alan olan "personel yönetimi ve mali yönetim" konusunda belediyeleri güçlendirici reform girişimlerine ihtiyaç olduğu görülmektedir. Yapılan görüşmelerde sadece çok az (%8) yerel yönetici personel yönetimi, mali yönetim ve makine parkı açılarından etkin hizmet sunumu için yeterli olduklarını iddia etmiştir. Bu çerçevede, uzun zamandır tartışılan ancak bir türlü yasalaşma şansı bulamayan "Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı"nın mevcut sorunlar göz önüne alınarak düzenlenmesi önem arz etmektedir.

4.5.2.3.7.Yeni Yönetim Araçlarının Uygulamadaki Durumu: "Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu"

Reform sürecinde yürürlüğe giren yeni yasal düzenlemeler belediye yönetimlerinin çalışma biçimlerini, yönetim araçlarını ve hizmet sunma biçimlerini önemli bir şekilde dönüştürmüştür. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41. maddesine göre;

"Belediye başkanı mahalli idareler seçiminden itibaren altı ay içerisinde stratejik planı ve ilgili olduğu yıl başından önce de performans programını hazırlar ve belediye meclisine sunar. Stratejik plan katılımcı bir yaklaşımla, üniversitelerin, meslek kuruluşlarının ve ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanması sürecinde temel oluşturur ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir".

Bir anlamda stratejik plan ve performans programı belediye işleyişinin, yatırımlarının, yönetiminin ve hizmetlerinin temel kaynağı olmuştur. Belediyeler kanunen bu yönetim araçlarını uygulamak zorundadır.

Belediye Kanunu'nun 56. maddesine göre;

"Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve

gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.”.

Belediye Kanunu’nun 26. maddesine göre;

“Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.”.

Belediye Kanunu’ndaki yeni yönetim araçları birbirini tamamlayan şekilde belediye yönetimini sağlamaktadır. Yeni yönetim araçlarının uygulanması zorunlu olduğu gibi, belediye başkanının görevden alınmasına kadar varan yaptırımların öngörülmesi bir anlamda yeni yönetim anlayışına verilen önemi göstermektedir. Bu çerçevede yerel yöneticilerin düşünceleri sorulmuş ve uygulamanın nasıl olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır. Yerel yöneticilerin tamamına yakını (%88) stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu gibi yeni yönetim araçlarını olumlu gelişmeler olarak değerlendirmektedir. Yeni yönetim araçlarının yararlı uygulamalar olduğu, zamanla daha iyi işleyeceği ve iyi sonuçlar alınacağı vurgulanmıştır: *“Özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kurumların işleyişini %100 değiştirmiştir. Yeni yönetim araçları (faaliyet raporu, denetim raporu, stratejik plan ve performans programı) ile hesap verebilirlik artmıştır. Yeni yönetim araçlarının daha başarılı olması için ayrı bir uzmanlık birimi gerekmektedir. Bu araçlara ilişkin süreçlerin bilimsel temelde işlemesi gerekmektedir. Ayrıca hazırlanan plan ve programların oluşturulmasına muhakkak STK’ların ve Üniversite’nin dahil edilmesi gerekir.”.*

Yerel yöneticilerin yarısından fazlası (%56) yeni yönetim araçlarını birlikte ve layıkıyla uygulamanın zor olduğunu söylemişlerdir. Genel olarak belediyelerin stratejik planlarını ve faaliyet raporlarını hazırladıkları; ancak performans programlarını hazırlama ve performans esaslı bütçeleme konusunda sıkıntılar yaşandığı görülmüştür. Yerel yöneticilerin yarıya yakını (%44) yeni yönetim araçlarının uygulamaya koyulduğunu ancak gerçekçi olmadıklarını belirtmişlerdir. Bütçe yönetimi ve stratejik planlama arasında kesin bir uyum ve koordinasyon sağlanmalıdır. Stratejik planlar çok ideal yönetim ilkeleri ve hedefleri çerçevesinde hazırlansa da prosedürel bir uygulama olarak raflarda kalmaktadır. Bazı belediyelerin yeni yönetim araçları konusunda bilgili, yeterli sayıda ve nitelikte personelinin olmadığı belirtilmiştir. Belediyeler yeni yönetim araçları konusunda profesyonel desteğe ihtiyaç duymaktadırlar. Bu ihtiyacı gidermek için daha çok akademisyenlerden ve danışmanlık firmalarından hizmet

almaktadırlar. Sadece üç belediye yöneticisi yeni yönetim araçlarının ayrı bir bürokrasi getirdiğini, herhangi bir performans artışı sağlanmadığını ve sadece israfa neden olduğunu söylemiştir: *“Toplum olarak değişime yeteri kadar açık değiliz, yeni yönetim araçlarına karşı direnç vardır. Başarılı uygulamalar ve sürdürülebilirlik için yönetimin tam desteği ve inancı şarttır. Tüm süreçlerin bir arada değerlendirilmesi ve takım çalışması ile yürütülmesi gerekmektedir.”* Bir yerel yönetici, “Türkiye’nin plansız yönetime alışkın olduğunu” söyleyerek stratejik planlamanın başarılı olamayacağını belirtmiştir. Bunun yanında belediyelerin alışkanlıklarından kurtulamadığı ve stratejik planlamayı da prosedürel bir çalışma olarak ele aldıkları genel olarak kabul edilmektedir.

4.5.2.3.8.Yerelleşme Sürecinin Değerlendirilmesi

Türkiye’de 2000’li yıllarda yerel yönetimler reformu süreci yaşanırken önemli tartışmalar olmuştur. Yerel yönetimlerin görevlerini, sorumluluklarını, yetkilerini ve imtiyazlarını düzenleyen kanunlar görüşülmeden önce, genel olarak kamu yönetimi örgütlenmesinde ve işleyişinde köklü değişiklikler getiren 5227 sayılı 2004 tarihli Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yasalaşmıştır. Ancak, kanun dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa’ya aykırılık taşıdığı gerekçesiyle tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye gönderilmiştir ve bundan sonra temel kanun yürürlüğe girmemiştir. Devam eden süreçte yerel yönetimleri ilgilendiren bir çok yasal düzenleme yapılmıştır. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu da bu tartışmalı sürecin ürünüdür. Belediye Kanunu gerek yasalaşma aşamasında gerekse de yürürlüğe girdikten sonra Anayasa Mahkemesi kararlarıyla bazı değişiklikler geçirmiştir. Bir anlamda yerelleşme sürecinin çatı kanunu yürürlüğe girememiş ve özel yasalar planlananın aksine eksik biçimde yürürlüğe girmiştir. Bu nedenle yerel siyasetçilere ve yöneticilere yerelleşme sürecinin durumu, yaşanan sıkıntılar ve önerileri sorulmuştur.

İdari ve mali özerklik ile ilgili bölümde yapılan değerlendirme aslında bu bölüme ışık tutmaktadır. Yerel siyasetçilerin çoğu (%66), mevcut durumu idari ve mali açıdan yetersiz bulmaktadır. Ancak yerelleşme sürecinin devam edeceği rotalar konusundaki tercihleri değişmektedir. Bazı yerel siyasetçiler mevcut durumda belediyeler hizmet sunumunda ve kanunun kendilerine yükledikleri görevleri yerine getirmede başarısız olsa bile merkezi yönetimin suçlanabileceğini söylemişlerdir. Yerel siyasetçilerin çoğu belediyelere yetki, sorumluluk ve kaynak devrinin şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlik ilkeleri ile birlikte yürütülmesi gerektiği konusunda hemfikirdir. Meclis üyelerinin yerelleşme sürecinde sorun yaşandığını düşündüğü konular değişmektedir. Özellikle belediyelerin Hazine arazilerini

kullanmada, personel alımında, sağlık, kültür, çevre hizmetleri konusunda, trafik düzenlemesinde yetki sorunları yaşadığı görülmüştür. Az sayıda olmakla birlikte bazı meclis üyeleri eğitim hizmetlerinde belediyelerin yetkilendirilmesini savunmuştur. Bazı yerel siyasetçiler (%24), şehir yönetiminin bir bütün olarak düşünülmesi gerektiğini, AB ve çağdaş demokratik ülke standartları çerçevesinde merkezi yönetimin bazı görevlerini ve yetkilerini kaynaklar ile birlikte belediyelere devretmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Merkezi yönetimin çok güçlü olması muhalif partilerin yönetimde olduğu belediyelerde daha çok hissedilmektedir. Bu belediyelerdeki meclis üyeleri merkezi yönetim bürokrasisinin sorunlar çıkarmasından ve kaynak bulmada yardım alamamalarından yakınmışlardır (Ör: Muğla). Yerelleşme sürecinin devamını savunanlar olduğu gibi eleştirenler de vardır. Bazı yerel siyasetçiler (%6), “belediyelerin her zaman merkezi yönetime ihtiyacı olduğunu; çünkü çoğu belediyenin kendi yağı ile kavrulamayacağını” söylemiştir.

Bununla birlikte bazı yerel siyasetçiler (%18), Türkiye’nin her yerinde farklı taleplerin olabileceğini ve Güneydoğu’da yaşanan sorun çözülmedikçe yerelleşme probleminin çözülemeyeceğini belirtmiştir. Üniter devlet konusunda hassasiyet gösteren meclis üyeleri mülki yönetimin korunması gerektiğini, yerel yönetimlerin kendi başlarına bırakılamayacağını ve vesayet denetiminin sürmesi gerektiğini vurgulamışlardır. “Daha fazla yerelleşmenin yerel derebeyleri oluşturma riski” taşıdığı söylenmiştir.

Yerel yöneticilerin çoğu (%72), belediyeleri idari ve mali açıdan güçlendiren her türlü yerelleşme girişimlerini desteklemektedirler. Bu düşüncedeki yerel yöneticiler arasında yerelleşme sürecini daha istekli destekleyenler muhalefet partili yerel yöneticilerdir. Ancak, gerçekleştirilen yerelleşme girişimlerini KYTK temelinde ele alan yerel yöneticilerin sayısı azdır. Sadece bir grup (%20) yerel yönetici, mevcut durumun belediyelerin idari ve mali özerkliği açısından yeterli olduğunu ve daha fazla yerelleşme girişimine gerek olmadığını belirtmiştir. Bunların dışında sadece iki yerel yönetici belediyelere idari ve mali özerklik yanında “siyasal özerklik” sağlayacak yerelleşme girişimlerine ihtiyaç olduğunu vurgulamışlardır.

4.5.2.3.9. Performans (Ekonomiklik, Verimlilik, Etkinlik) – Katılım Dengesi⁷⁵

Küresel ölçekte etkili olan yönetsel reform sürecinin dönemsel olarak öne çıkan iki sloganı vardır: “Performans ve Katılım”. 1980 sonrası neo-liberal politikaların biçimlendirdiği YKİ yaklaşımı ağırlıklı olarak “performans” vurgusu yaparak, işletmecilik araçlarını savunarak nasıl sonuçlara odaklanmışsa; 1990 sonrası ve ağırlıklı olarak 2000’li yıllarda “İyi Yönetişim” anlayışı “katılım” vurgusu yaparak, politika belirleme ve uygulama sürecindeki çoğulculuğu savunarak sürece odaklanmıştır (Güler, 2010: 315-317). Bu çerçevede gelinen dönemde iki farklı anlayışın bir “performans-katılım dengesi” kurup kurmayacağı veya birbirini dışlayacağı tartışma konusu olmuştur. Zira literatürde katılım odaklı yaklaşımların maliyeti üzerine önemli tartışmalar vardır. Böylece reform sürecinden geçen Türkiye’de performans ve katılım amaçlarının yüklendiği yerel yönetimlerin durumunu görmek üzere yerel siyasetçilere ve yöneticilere danışılmıştır.

Buna göre, yerel siyasetçilerin önemli bir çoğunluğunun (%66) katılımın yönetimin performansını artırdığı konusunda ortak fikrine ulaşılmıştır. Katılım süreçleri ile belediyeler doğru verileri toplayacağı, sivil toplumun ve diğer paydaşların düşüncelerini politikalarına yansıtacağı, tüm paydaşların karar alma ve uygulamada desteğini alacağı, sorumluluklarını paylaşacağı ve uygulamanın meşruiyetini sağlayacağı bir ortam yaratacaktır. Sağlanan mutabakata dayalı ortamda paydaşların motivasyonu artacak ve performans kaygıları aşılabacaktır.

Yeni belediye kanunu “stratejik planlama, pilot çalışmalar, mahalle toplantıları, kent konseyi, gönüllü hizmet sunumu vb.” araç, yöntem ve yapılar ile katılımı hedeflemiştir. Ancak yerel siyasetçilerin bir bölümüne (%18) göre, yerel yöneticilerin kanunu bu açıdan algılaması zayıftır. Özellikle performans değerlendirmesi her yıl yapılmalı ve kamuoyuna duyurulmalıdır. Kanunun öngördüğü düzenlemeler uygulanırsa “dört dörtlük bir ortam” oluşur. Yerel siyasetçilerin önemli bir bölümü (%38), uygulamada sorun olduğunu, sivil toplumun ve üniversitenin yetersiz kaldığını ve yöneticilerin isteksiz olduğunu vurgulamıştır. Diğer taraftan, kent konseyleri kanunun getirdiği en önemli düzenlemelerden birisi olsa da “halkın ilgisinin zayıf olduğu” tespit edilmiştir.

⁷⁵ 1970’li yılların sonundan başlayarak bugüne kadar etkisini sürdüren YKİ paradigması, dönemsel olarak evrilmiş, yeni özellikleri, eğilimleri ve ilkeleri bünyesine katmıştır. Önce kamu sektöründe “deregülasyon” politikaları ile ortaya çıkan YKİ; ikinci aşamada özelleştirme (3E=Ekonomiklik, Etkinlik, Etkililik) politikaları ile belirleyici olmuş ve son aşamada katılımcılık üzerine inşa edilen “yönetişim” düşüncesi ile etkili olmaya devam etmektedir. Katılımcılığı esas alan yönetim düşüncesinin deneyimde yorumlanması henüz yapılmamıştır (Eryılmaz, 2011: 46-47).

Çok az sayıdaki yerel siyasetçi, “katılım uygulamalarının hizmet üretim ve sunum süreçlerini uzatacağını, ancak uzun vadeli düşünüldüğünde katılımın getirisinin yüksek olacağını” düşünmektedir. Bir meclis üyesi katılım ve kaynak bulma arasındaki çelişkiye şu şekilde işaret etmiştir: “Belediyeler gelirlerinin bir bölümünü halktan toplamaktadırlar; ancak yönetimin devamı seçmenin oylarına bağlı olduğu için alacakların toplanmasında belediyeler sıkı davranmamaktadır. Bu nedenle yönetim halktan her şeyi talep edemez ama vatandaşların taleplerinin önünde sınır yoktur. Örneğin, vatandaşlar yol talep ederler ancak istimlak gerektiği zaman yanaşmazlar. Bunun için katılımın başarılı olması bir anlamda belediyenin bağımsız gelir kaynaklarının durumuna bağlıdır”. Ayrıca mevcut sistemde katılım araçları yönetimler tarafından dikkate alınmadıktan sonra aşırı bir maliyet getireceği kaçınılmazdır.

Belediye meclislerinin katılım konusunda oynayabilecekleri roller:

- i. “Belediye Bütçesinin Hazırlanması ve Katılım: Bütçenin hazırlanması Başkan’ın yetkisindedir, bütçenin kabulü ise belediye meclisinin yetkisindedir. Belediye meclisi bütçe kanunu konusunda sınırlandırılmıştır. Halkın talep ve beklentileri bütçe hazırlanmasında sistematik ve katılımcı bir şekilde alınır ve dikkate alınır katılımcı bütçe olur. Anket tekniğinden yararlanılabilir” (Arikboğa, 2010: 199-200).
- ii. “Belediye Stratejik Planının Hazırlanması ve Katılım: Sadece sivil toplum kuruluşları, üniversite ve meslek kuruluşları ile değil, belediye meclisi sayesinde seçmen grupları ile iletişim kurarak katılım sağlanabilir” (Arikboğa, 2010: 200).
- iii. “Komisyon Toplantılarına Katılım (5393/24): “Çeşitli kuruluş temsilcileri oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler”. Ancak uygulama zayıftır, bunun iyileştirilmesi için meclis rol alabilir” (Arikboğa, 2010: 200-201).
- iv. “Kent Konseyinden Yararlanmak (5393/76): Belediye meclisleri tartışmalı konuları kent konseyine götürerek, oradan çıkan karara uygun karar alarak kent konseylerini etkinleştirebilir, kararların meşruiyeti arttırabilir ve katılım sağlar” (Arikboğa, 2010: 201-202).

Kamu yönetimi alanında özellikle 1980 yılı sonrasında ağırlıklı olarak “ekonomiklik, etkinlik, etkililik” ilkelerine ağırlık verilmiş ve işletmecilik terimleri ve araçları çerçevesinde kamu yönetiminde bir modernizasyon girişimi yaşanmıştır. Ancak, 1990’lı yıllarda işletmecilik araçlarının tek başına kamu politikası oluşturma, kamu hizmeti üretme ve sunma konusunda yeterli olmadığı için eleştiriler getirilmiştir. Böylece işletmecilik araçlarının vurguyu yaptığı performans amacını dengeleyecek “katılım” amacına önem veren yönetim anlayışı benimsenmeye başlamıştır. Bugün gelinen noktada her iki yaklaşımın performans ve katılım boyutlarında etkili olduğu görülmektedir. Genel olarak kamu yönetimi için geçerli olan bu evrimsel süreç yerel yönetimler için de aynı sonuçları doğurmuştur. Yerelleşme sürecinde yetkileri, görevleri, sorumlulukları ve imtiyazları artırılan yerel yönetimlerin politika oluştururken, hizmet üretirken ve sunarken yerel diğer paydaşlar ile birlikte hareket etmesi ve belediye teşkilatının işleyişinde yeni yönetim yaklaşımlarını kullanması beklenmektedir.

Özellikle kanunların ve beklentilerin bu sorumluluğu yerel siyasetçilere ve yöneticilere yüklediği görülmektedir. Bu çerçevede uygulamanın başındaki belediye yöneticilerine de iki önemli amaç olan “katılım-performans” arasındaki dengenin durumu sorulmuştur.

Yerel yöneticilerin çoğu (%80), performans ile katılım arasında olumlu bir korelasyon olduğunu düşünmektedir ve katılım araçlarının artırılmasını savunmaktadırlar. “Katılım araçları maliyetlidir, katılım araçları arttıkça yönetimin performansı düşer” anlayışı belediye yöneticilerinin çoğu tarafından kabul edilmemektedir. Katılım araçlarının alınan kararların meşruiyetini artırdığı, uygulamayı kolaylaştırdığı, hizmet sunumuna gönüllü katılımı sağladığı ve hizmet maliyetlerinin karşılanmasını kolaylaştırdığı düşünülmektedir. Böylece katılım araçlarının artırılması ve uygulamaya etkisinin olması performansı olumlu etkileyecektir. Yerel yöneticilerin çoğunun (%60) belirttiği gibi “farklı paydaşların üretkenliği ve yaratıcılığı sürece dahil edilmiş olacaktır”. Özellikle reform sürecinde katılım araçları konusunda kent konseyi, mahalle toplantıları ve kamuoyu çalışmaları üzerinde ağırlıklı olarak durulmaktadır. Ancak, yerel yöneticilerin çoğu (%64) uygulamadaki doğrudan katılım örneklerinin çok az olduğunu, tarafların daha çok çıkarları çerçevesinde hareket ettiğini ve bu nedenle performans problemleri yaşandığını belirtmişlerdir. Yapıcı, sorumluk üstlenici, kamu yararını amaçlayan ve partizan olmayan paydaşlara ihtiyaç olduğu söylenmiştir. Düşünceler ve beklentilerden ziyade pratik söz konusu olunca yerel yöneticilerin çoğu (%72) performans-katılım dengesinin başarılı bir şekilde kurulamadığını belirtmiştir. Yerel yöneticilere göre, belediye hizmetleri kişisel talep kapısı olarak görülmemeli, vatandaşlar sorumluluk üstlenmeli, taraflar yapıcı öneriler ve yapılabilir politikalar üretilmelidir. Bazı yöneticilerin ifade ettiği gibi “katılımın hizmet kalitesini ve memnuniyeti arttırması için zihniyet değişikliğine ihtiyaç vardır”.

4.5.2.3.10.“Yolsuzluk” Sorununun Belediyeler Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye’de yerel yönetimler reformu sürecinde belediyeler güçlendirilirken ortaya çıkan en önemli tartışma konusu “yolsuzluklar” olmuştur. Özellikle mali kaynakları artan, hizmet alanları genişleyen, harcamaları artan, özel sektör ile ilişkileri yoğunlaşan ve imar yetkisi artan belediyelerin idari vesayetinin azaldığı ortamda yolsuzluklara açık bir alanın oluştuğu söylenmektedir. Bu söylentilere son yıllarda artarak meydana çıkan adli soruşturmalar eklenince böyle bir riskin olduğu söylenebilir. Ayrıca gelirleri ve borç stokları artan belediyelerin hizmetlerinde istenilen düzeylerde iyileşme olmuyorsa bir sorunun olduğu açıktır. Yerelleşme

sürecinin yavaşlatılmasına ve belki de durdurulmasına gerekçe olabilecek bu sorun hem yerel siyasetçilere hem de yerel yöneticilere sorulmuştur:

Yerel siyasetçilerin önemli bir bölümüne (%80) göre, Türkiye’de belediyelerde yolsuzluk sorunları vardır. Yolsuzluk olarak değerlendirilen usulsüzlüklerin özellikle belediye şirketlerinde (BİT’ler), imar düzenlemelerinde, hizmet alımı sözleşmelerinde, ihalelerde, personel alımlarında, arsa spekülasyonuna imkan veren uygulamalarda ve durumlarda görüldüğü vurgulanmıştır. Belediyelerin imar planlarında kentsel ihtiyaçlar ile uyumsuz değişikliklere gitmesi, gereksiz harcamaların yapılması, rant yaratmak amaçlı kararlar vb. uygulamalar yolsuzluk olarak değerlendirilmektedir. Örneğin, bir yerel siyasetçi belediye başkanının sahip olduğu otomobil bayisi ile belediye tarafından kiralanen araçların markasının aynı olmasını bir yolsuzluk olarak değerlendirmiştir. Bununla birlikte bazı yerel siyasetçiler belediyelerin “adil, ucuz, eşit ve tarafsız hizmet sunamamasını” da kötü yönetim çerçevesinde değerlendirmektedirler. Sadece bir grup (%10) yerel siyasetçi başarısız yönetimlerin kaynakları israf ederek aşırı borçlanma ile belediyelerin ve hizmetlerin geleceğini bağlamasını da yolsuzluk olarak değerlendirmektedir. Ayrıca belediye başkanlarının belediye alacakları konusunda af çıkarmasını bir usulsüzlük olarak değerlendiren yerel siyasetçiler olmuştur. Bununla birlikte yolsuzluk probleminin bahsedildiği alanlarda ispatın zor olduğu ve “her şeyin kitabına uydurulduğu” kanaati yaygındır.

Belediye yönetimine ilişkin yaygın olumsuz görüşlerin dışında “bu konuda delil olmadan fikir beyan etmenin yanlış olacağını” belirten bir grup (%16) meclis üyesi olmuştur. Ayrıca halkın seçtiği ve halka çok yakın olan belediye yöneticilerinin bu tür olumsuz yönelimlere gireceğine inanmamaktadırlar.

Genel olarak yolsuzluk olarak tanımlanacak veya algılanacak davranışların, uygulamaların ve kararların önlenmesi için “şeffaf bir yönetimin sağlanması, önce insan kalitesinin iyileştirilmesi gerektiği ve sonra denetimin güçlendirilmesi” düşüncesi kabul edilmektedir. Bu konuda merkezi yönetimin denetim araçlarını çağdaş profesyonel standartlara ulaştırması, yargı süreçlerinin işleyişini kolaylaştırması ve tüm belediyelere eşit uzaklıkta olması önemlidir. Belediyelerin rant kaygısını bırakarak daha fazla arsa üretmelerinin yolsuzluk kaygılarını azaltacağı önerilmiştir. Ayrıca halktan gelen öneriler, dilekler ve şikayetler olumlu veya olumsuz olarak cevaplandırılmalıdır. “Görevi kötüye kullanma” konusunda savcılık doğrudan soruşturma açacaksa bunu izne bağlı kalmadan başlatabilmelidir.

Yerel yöneticilerin yarısından biraz fazlası (%56), yolsuzluk problemlerinin her yerde olabileceğini, belediyelere özgü olmadığını ve kişilere bağlı olarak geliştiğini söyleyerek yerel yönetimlerde de bu tür sorunların olabileceğini kabul etmektedirler. Belediye yöneticileri yerel yönetimlerin son yıllarda bütçelerinin büyümesine rağmen hizmet etkinliği, etkililiği ve kalitesi konularında ilerleme olmamasını yolsuzlukla açıklamanın doğru olmadığını da söylemişlerdir.

Yerel yöneticilerin çoğuna (%64) göre, yolsuzluk problemlerini önlemek için şeffaflık temel ilke olmalıdır, adalet daha hızlı çalışmalıdır ve sosyal kontrol artırılmalıdır.

Bir grup (%24) yerel yönetici, şüpheleri olmasına rağmen, kesin olmayan olaylar için yorum yapmanın doğru olmadığını söylemiştir. Yolsuzluk tartışmalarını önlemek için harcamalarda disiplinin ve şeffaflığın sağlanması, iç denetimin güçlendirilmesi, faaliyet raporunun etkinleştirilmesi, temsil ve ağırlama giderlerinin sınırlandırılması savunulmuştur. Bazı yerel yöneticiler (%12) yolsuzluk tartışmalarının merkezi yönetimi güçlendirmek için abartıldığını belirtmiştir. Belediye yöneticileri genel olarak kendi yönetimleri altında yolsuzluk problemlerinin olmadığını vurgulamışlardır.

4.5.2.3.11. “İdeal Yerel Yönetim Modeli” İçin Öneriler

Belediyeler ile ilgili birçok sorun alanının tartışıldığı bu araştırmada katılımcılara daha iyi bir yerel yönetim modeli için önerileri sorulmuştur. Yerel siyasetçilerin ve yöneticilerin önerileri belediye organlarına ilişkin konulardan belediye teşkilatına, politika belirlemeden katılım araçlarına, belediyelerin idari ve mali özerkliğinden merkezi yönetim ile ilişkilere, belediye mali yönetiminden personel yönetimine ve belediyelerin denetlenmesinden yerel topluluğa ilişkin konulara göre sentezlenmiştir:

1. Belediye Meclisi ve Belediye Başkanı adayları “genç, dinamik, vizyon sahibi, nitelikli, iyi eğitilmiş, dürüst, ahlaki açıdan olgun, uzlaşmacı, modern yönetim araçlarını bilen, kamu çıkarını sahiplenen, şehri iyi tanıyan ve idealist kişiler” olmalıdır. Belediye başkanının ve belediye meclis üyelerinin belirlenmesinde siyasetin belirleyiciliği düşünüldüğünde kurumsal araçlar ile bir “elek sistemi” geliştirilebilir. Özellikle meclislere profesyonel meslek dallarından mali müşavir, hukukçu, mühendis, mimar vb. üyelerin gelmesi özendirilmelidir.

2. Belediye meclisinin etkinliğinin artırılması için meclis üyelerinin doğrudan yerel seçmenlerce belirlenmesinin önü açılmalıdır. Siyasi partilerin yerel yönetimlerdeki belirleyiciliğinin sınırlandırılması için “aday odaklı (tercihli) seçim sistemi” değişiklikleri

düşünülebilir. Seçim sisteminde öngörülen baraj kaldırılmalıdır. Bunun için Siyasi Partiler Kanunu değiştirilerek parti genel merkezlerinin belirleyiciliği azaltılmalıdır.

3. Belediye meclis üyelerinin yetkileri ve görevleri artırılarak muhalefete katılım imkanı sağlanmalıdır.

4. Meclis üyelerine sunulan huzur hakkı iyileştirilmeli ve sosyal güvence sağlanmalıdır.

5. Bir kişinin iki defadan fazla belediye başkanı seçilmesi sınırlandırılmalıdır.

6. Belediye Başkan yardımcılıkları, kentin temsil edilmesi misyonu ile muhalif parti meclis üyelerine bırakılabilir.

7. Belediye Encümeni'nde muhalif partilerin üyelerine yer verilmelidir. Bunun için belediye meclisi komisyonları oluşturulurken izlenen yöntem izlenebilir.

8. Belediye başkanının doğrudan halk oylaması ile görevden düşürülebilmesinin önü açılmalıdır.

9. Belediye başkanı ile belediye meclisi başkanlığı ayrılmalıdır.

10. Belediye başkanlığı seçimi iki türlü sisteme çevrilmelidir.

11. Belediye başkanının görev süresi ile meclisin görev süresi ayrıştırılmalıdır. Belediye başkanı 5 yıl için, belediye meclisi ise 4 yıl için seçilebilir. Bu değişiklik ile seçim dönemleri de ayrılmış olan belediye organları sayesinde belediye yönetiminde “denge ve kontrol sistemi” sağlanmış olacaktır.

12. İl belediyelerinde, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yönetim modelinde yer alan genel sekreterlik makamına benzer “profesyonel kent yöneticisi” pozisyonu oluşturulmalıdır. Belediye meclisinin uzlaşısına dayalı olarak seçilen kent yöneticisi belediye başkanına profesyonel yönetim desteği sunacaktır.

13. Belediyelerde belediye meclisi (karar organı) ve belediye başkanı (yürütme organı) yanında belediye teşkilatının teknokrasi boyutu güçlendirilmelidir.

14. Yerel halkın politika belirleme, karar alma ve uygulama süreçlerine doğrudan katılımını sağlayan araçlar düzenlenmeli ve uygulamaya konulmalıdır.

15. Belediyelerin yönetim anlayışı çerçevesinde üniversite, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, meslek kuruluşları, mahalle muhtarlıkları ve doğrudan vatandaşlar ile yakın ilişkiler kurarak yerel paydaşların bilgi birikiminden, kaynaklarından ve desteğinden yararlanması gerekmektedir.

16. Sosyal, iletişime açık, halka yakın ve sorumluluk alan belediyecilik anlayışının yaygınlaştırılması savunulmaktadır.

17. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk alanı bölüşümü net bir biçimde belirlenmelidir. Örneğin DSİ, Tarım-Orman, TEDAŞ, Telekom, Milli Emlak vb. tartışmalı alanlara çözüm bulunmalıdır.

18. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini korumak amacıyla merkezi yönetimin siyasi baskısını engelleyecek düzenlemeler yapılmalıdır.

19. Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı mali kaynaklar sağlanmalıdır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin harcamaları ve borçlanması takip edilmeli ve belirli standartlara bağlanmalıdır.

20. Belediyelerin finansal yönetimi katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, açıklık, ekonomiklik ve etkinlik ilkeleri ile yeniden biçimlendirilmelidir.

21. Belediye yönetimlerinin SGK prim borçları ve diğer kamuya olan borçları yeniden ele alınmalı; ancak benzer durumların yaşanmaması için popülist politikaları önleyici düzenlemeler yapılmalıdır.

22. Belediyelerin insanı merkezine alan çağdaş insan kaynakları yönetimine ihtiyacı vardır. Belediyelerin en fazla ihtiyacı olan mimar, şehir plancısı, avukat, mühendis vb. uzman çalışanları istihdam edebilmesi için belediye personel rejimi esnekleştirilmelidir. Performans yönetimi esas alınarak personel yönetimi geliştirilmelidir.

23. Belediyelerin eşit, tarafsız, adil ve dürüst hizmet sunumu için şeffaf bir yönetime ve hesap verebilir olmasına ihtiyaç vardır. Bunun için katılıma dayalı, bağımsız, objektif ve kararlı bir denetime ihtiyaç vardır. Bu çerçevede “Kamu İhale Kanunu” şeffaf bir yönetim için yeniden ele alınmalıdır.

24. Uzlaşma kültürünün yerleşmesi için katılım araçlarını talep eden ve kullanan, haklarını bilen ve uygulamaları denetleyen yerel topluluğa ihtiyaç vardır.

4.5.3.Araştırma Hipotezlerinin Testi ve Sonuçların Türkiye İçin Genel Değerlendirilmesi

4.5.3.1.Birinci Hipotezin Testi: Reformun Eksiklikleri

Araştırmanın birinci hipotezi, “Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetimleri yeniden yapılandırma çalışmaları kısmen reform niteliğindedir.” şeklinde belirlenmişti. Yerel siyasetçiler ve yöneticiler ile yapılan mülakatların sonuçları birinci hipotezi doğrulamaktadır. Yerel yöneticilerin yerel siyasetçilere göre gerçekleştirilen yeniden yapılandırma çalışmalarını daha fazla desteklediği görülmektedir. Yerel yöneticiler ve yerel siyasetçiler arasında reform sürecinin eksikliklerini belirten ve bu durumu reform olarak kabul etmeyen her siyasi partiden katılımcılar vardır. Ancak, görüşme yapılan yerel siyasetçiler ile yöneticilerin reformu destekleme veya eleştirme noktaları farklılıklar göstermektedir. Reform sürecinin eksikliklerini belirten ve bu süreci destekleyen yerel siyasetçiler ve yöneticiler belediyelerin görevlerinin,

sorumluluklarının ve yetkilerinin kaynaklar ile orantılı bir şekilde artırılmasını savunmuşlardır. Aynı zamanda desantralizasyon sürecinin devam ederek belediye hizmet alanındaki tüm yerel hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği genel olarak vurgulanmıştır. Ayrıca, desantralizasyonun sınırları konusunda bazı istisnalar (BDP’li belediyeler) dışında genel bir fikir birlikteliği vardır. Yani reform süreci belediyelerin bir “yönetimsel yerinden yönetim kuruluşu” olarak değerlendirildiği, üniter yapının korunması gerektiği, merkezi yönetim denetiminin yumuşatılmış ve koordine edici bir şekilde sürmesi gerektiği yönünde algılanmaktadır. Ancak, yerel siyasetçiler reform adımlarının uygulamaya yansıtılamamasını ağırlıklı olarak yerel yöneticilerin isteksizliklerine, yetersizliklerine veya süreci tam olarak algıyamamalarına bağlarken; yerel yöneticiler bu sorunu merkezi yönetim bürokrasisinin tutumuna, mülki yönetimin hantallığına ve yerleşmiş merkezîyetçi yönetim kültürüne bağlamaktadırlar. Genel olarak değerlendirildiğinde birinci hipotez doğrulanmıştır.

4.5.3.2.İkinci Hipotezin Testi: Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetişim ve Katılımcı Yönetim

Araştırmanın ikinci hipotezi, “Uygulamada olan 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun içerisinde barındırdığı yeni kamu işletmeciliği, yönetim ve katılım araçları-yapıları etkin bir şekilde işletilememektedir.” şeklinde belirlenmişti. Yerel siyasetçiler ve yöneticiler ile yapılan mülakatların sonuçları ikinci hipotezi doğrulamaktadır. Öncelikle belirtilmelidir ki, yeni kamu işletmeciliği anlayışı yerel yöneticiler arasında daha fazla kabul görmekte ve desteklenmektedir. Bunun dışında hem yönetim anlayışı hem de katılımcı yönetim yerel siyasetçiler ve yöneticiler tarafından desteklenmektedir. Ancak, yerel yönetimler reformuna yön veren ve yeni yönetim anlayışını biçimlendiren bu yaklaşımlar uygulamaya etkin bir şekilde yansıtılamamaktadır. Yeni belediye kanunu ve ilgili diğer kanunlar belediyelerin yönetim sisteminde ekonomikliği, etkinliği ve etkililiği sağlayıcı işletmecilik araçlarını uygulamalarını öngörmüştür. Bunlar içerisinde öne çıkanlar “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme/performans yönetimi”dir. Yerel siyasetçiler ve yerel yöneticiler ile yapılan mülakatlara ve ilgili dokümanlara bakıldığında, belediyelerin önemli bir bölümünün hem stratejik plan ve performans programı hazırlayacak donanımlı kadroları yoktur hem de bu araçları gerçekçi ve profesyonelce uygulayacak yönetim iradesi gözükmemektedir. Belediyelerin çoğunun stratejik planlarını hizmet alımı yöntemi ile özel sektör danışmanlık firmalarına veya üniversitelerdeki akademisyenlere hazırlattıkları görülmektedir. Çoğu stratejik planın birbirinin kopyası olduğu ve ilgili belediyenin gerçeklikleri ile uyumlu olmayan hedefleri içerdiği görülmektedir.

Belediye yönetimleri ağırlıklarını hizmet alımı yöntemine vermişlerdir ve bundan dolayı çok memnun olduklarını belirtmektedirler. Yerel yöneticiler belediye hizmetlerinin yaklaşık olarak %30-50 aralığındaki kısmı özel sektörden karşılamaktadırlar. Ancak yerel siyasetçilerin çoğunluğunun ve bazı yerel yöneticilerin hizmet alımı yöntemine ağırlık verilmesi, bunun sakıncaları ve var olan kaynakların etkin kullanılamaması yönünde önemli eleştirileri vardır.

Batı'lı ülkelerin (ve özellikle Almanya'nın) belediyelerine bakıldığında YKİ uygulamaları, özelleştirme politikaları, yönetim uygulamaları ve katılımcı yönetim birbirini tamamlamaktadır. Türkiye'de de yerel yönetimler tartışması aynı söylem üzerinde gerçekleşmiş fakat sonuç tamamen farklı olmuştur. Bunun altında yatan kurumsal, siyasal, sosyolojik, kültürel ve ekonomik sebepler vardır. Ortada yönetim uygulamalarını ve katılımcı yönetim araçlarını sınırlandıran bir belediye mevzuatı, zayıf ve etkisiz bir sivil toplum, rant ekonomisine dayalı bir kaynak paylaşımı ve katılımcı yönetimi sadece tek yönlü bir bilgi alış veriş olarak gören yönetsel kadrolar vardır. Özetlemek gerekirse, Türkiye'de reformu sadece “özelleştirme” uygulamalarına ve özel sektöre yükleyen ama diğer yerel paydaşları prosedürel olarak anan bir süreç yaşanmıştır. Bu durum genel olarak ikinci hipotezi doğrulamaktadır.

4.5.3.3.Üçüncü Hipotezin Testi: Güçlü Belediye Başkanı Modeli

Araştırmanın üçüncü hipotezi, “Mevcut belediyeçilik sistemi, güçlü belediye başkanı modeli uygulamasında belediye başkanının kişisel özelliklerine dayalıdır. Sistem içerisinde temel aktör olan belediye başkanı çok güçlüdür ve diğer belediye organlarını devre dışı bırakmaktadır.” şeklinde belirlenmişti. Araştırma sonucunda elde edilen veriler bu hipotezi doğrulamaktadır. Bu hipotezi sınamak için oluşturulan soruların asıl hedefi yerel siyasetçiler olmuştur. Çünkü hipotezin eleştirdiği bir konum olan güçlü başkan modelinden bizzat makamın sahiplerinin rahatsız olmasını beklemek yanıltıcı olacaktır. Zira, yerel yöneticilerin büyük çoğunluğu mevcut modelin sürdürülmesini savunmaktadırlar. Yerel siyasetçilerin güçlü başkan modeli konusundaki düşünceleri iki ana eksene ayrılmaktadır. Öncelikle belediye başkanı ile aynı partiden olan meclis üyelerinin mevcut modeli eleştirmedikleri, belediye idaresinin tek bir başının olması düşüncesinden hareketle güçlü başkan modelinin etkinliğine vurgu yaptıkları görülmektedir. Diğer taraftan, belediye yönetimi hangi siyasi partiden olursa olsun, belediye meclisinde muhalefette kalan meclis üyeleri güçlü başkan modelinden şikayetçilerdir. Güçlü başkan modeli konusunda farklı düşüncelere sahip iki grubun birleştiği ortak nokta “sistemin belediye başkanının kişisel özelliklerine dayandığı” konusudur. Subjektif bir değerlendirme ile

seçilmiş başkanın iyi niyetine, çalışkanlığına, vizyonuna, liderliğine vb. kişisel özelliklerine bırakılan bir siyasal-yönetimsel kurumun her zaman ve her örnekte etkin ve etkili işlemesi mümkün değildir. Özellikle belediyeler gibi aşırı siyasallaşmış, rant oluşturma ve ihale alma rekabetinin çok yüksek olduğu ve yönetimde şeffaflığı sağlayıcı düzenlemeler sınırlı olduğu bir ortamda “kişiye dayalı bir model”in kamu yararı ve yerel hizmetler için katkısı tartışmalıdır. Araştırmada ulaşılan en önemli bulgu, güçlü başkan modelini destekleyenlerin ve eleştirenlerin belediye başkanının “tarafsız, adil, katılımcı ve uzlaşa sağlayıcı” olmasına yönelik vurgularıdır.

Üçüncü hipotezin ikinci vurgusu güçlü belediye başkanının politika belirleme ve hizmet oluşturma, karar alma, uygulama ve denetim süreçlerinde diğer belediye organlarını kontrolü altında tutması veya devre dışı bırakması üzerineydi. Belediye meclisi-belediye başkanı, belediye başkanı-belediye encümeni, belediye meclisi-belediye encümeni ve belediye meclisi-belediye idaresi arasındaki ilişkilerde öne çıkan temel aktör belediye başkanıdır. Genel olarak yerel siyasetçilerin ve yerel yöneticilerin farklı savunularla veya eleştirilerle bu durumu teyid ettikleri görülmektedir. Belediye başkanı ile aynı siyasi partiden olan belediye meclis üyeleri “güçlü başkan modeli”ni olumlu değerlendirerek “tek bir baş” vurgusu yaparak bu olguyu belirtmişlerdir. Muhalefette olan meclis üyeleri hiçbir önerilerinin dikkate alınmamasını, başkan ve idare üzerinde hiçbir etkilerinin olmamasını, hizmet ve politika belirlemeye katkılarının alınmamasını, başkandan hesap soramamalarını ve iç denetim sisteminin tatmin edici düzeyde yürütülmediğini belirterek güçlü başkanın diğer belediye organları üzerindeki kontrolünü vurgulamışlardır. Yerel yöneticilerin ise genel olarak olması gereken modelin güçlü başkan modeli olduğu yönündeki kabulleri üçüncü hipotezi doğrulamaktadır.

Belediye organları arasındaki ilişkilerin demokratik, açık, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir, etkin ve etkili, adil ve tarafsız bir yönetime hizmet edecek şekilde yeniden düzenlenmesi için öneriler getirilmiştir: 1. Bunlardan en önemlisi belediye başkanı ile belediye meclisi seçimlerinin ayrılması ve belediye meclisi başkanının meclis içinden ve kendi üyeleri tarafından seçilmesidir. 2. Belediye idaresi ile meclis ilişkileri geliştirilmeli ve özellikle birim amirleri meclis uzlaşısı sağlanarak profesyonel kişiler arasından seçilmelidir. 3. Belediye başkanının görevden alınması sürecini meclis başlatabilmeli; ancak bu çok kolay olmamalıdır. Son kararı yerel halk vermelidir. 4. Belediye encümenin uzmanlar ve siyasetçilerden oluşan mevcut yapısı korunmalı; ancak encümende muhalif grupların üye kontenjanı düzenlenmelidir. 5. Belediye başkanının üzerindeki görev yoğunluğu azaltılmalı, özellikle yerel halkla ilişkiler ve temsil görevleri belediye başkan yardımcılara bırakılmalıdır. 6. Belediye başkan yardımcıları belirlenirken, özellikle şehiri temsil misyonuyla, muhalif parti gruplarına yer verilmelidir. 7. Doğrudan katılım araçlarının (yerel halk oylaması, referandum, önerge sunma vb.) kullanılması ve

yönetişim mekanizmalarının belirleyiciliği yasal olarak düzenlenmelidir. Bu düzenlemeler gerçekleştirildiğinde hem belediye organları arasında denge ve kontrol sistemi kurulacak hem de güçlü başkan modelini etkin ve şeffaf bir yönetim sergilemesi sağlanacaktır. En önemlisi yerel topluluğu temsil eden temel siyasi organ olan belediye meclisi asıl rolüne kavuşacak ve yerel topluluk karar alma süreçlerinde doğrudan katılım araçlarıyla belirleyici olacaktır.

4.5.3.4.Dördüncü Hipotezin Testi: Belediye Meclisi ile Belediye Başkanı Arasındaki Güç İlişkileri

Araştırmanın dördüncü hipotezi, “Belediye meclisinin belediye başkanının gücü üzerindeki kontrol ve denetim araçları yetersizdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile uygulamaya giren “Denetim Komisyonu” ve “Faaliyet Raporu” etkisizdir ve prosedürel olarak işletilmektedir.” şeklinde belirlenmişti. Dördüncü hipotezin araştırma bulguları çerçevesinde sınanmasında üçüncü hipotezdekine benzer bir durum ortaya çıkmaktadır. Güçlü başkan modelinin uygulandığı ve meclisin başkan karşısında zayıf kaldığının genel olarak kabul edildiği bir ortamda bu konunun merkezine meclis üyeleri oturmaktadır. Yerel siyasetçilerin büyük çoğunluğu, mevcut kontrol ve denetim araçlarının (soru, genel görüşme, gensoru, faaliyet raporu, denetim komisyonu) belediye başkanının gücünü dengelemede yetersiz kaldığını belirtmişlerdir. Yerel siyasetçiler yeni belediye kanunun belediye meclislerinin gücünü artırma konusunda önemli yenilikler içerdiğini belirtmişlerdir. Ancak, belediye mevzuatına yeni giren faaliyet raporu ve denetim komisyonu gibi önemli denetim ve kontrol araçlarının uygulamada formalitenin ilerisine geçemediği de belirtmişlerdir. Araştırma sırasında ilgi çekici bir gelişme Elazığ Belediyesi’nde yaşanmıştır. Belediye Denetim Komisyonu’nun belediye başkanı ile aynı partiden olan üyeleri muhalefet ile aynı tespitlerde mutabık olmuş ve bir hizmet alımı ile ilgili durumu “kaynakların kullanılmasında usulsüzlük yapıldığı” gerekçesiyle rapora geçirmişlerdir. Ancak, bu benzerine az rastlanır örneğe rağmen konunun üzerine yeterli ilgi hem belediye meclisi hem de merkezi yönetim unsurları tarafından gösterilmemiştir. Belediye meclisinde çoğunluğu olan ve merkezi yönetim ile aynı siyasi partiden olan bir belediye başkanı karşısında denetim komisyonunun “bağımsız ve objektif” çalışması mümkün değildir. Bu açıklamalar dördüncü hipotezi yerel siyasetçiler açısından doğrulamaktadır.

Türkiye’de belediye meclisleri mevcut kontrol ve denetim araçları ile sadece belediye başkanı mecliste yeterli çoğunluğa sahip olmadıkları zaman etkili olabilmektedirler. Bu durum da denetim ve kontrol işlevinin yönetimin açık, şeffaf, hesap verebilir, adil, sorumlu, etkin, etkili ve katılımcı olması amacıyla değil, aşırı siyasal yorumlamalar ile başkana iş yaptırmama

yönünde kullanılmasına yol açabilmektedir. Bu nedenle belediye meclisi ve belediye başkanı arasındaki güç ilişkilerinin radikal düzenlemeler ile yeniden ele alınması gerekmektedir. Bu çerçevede belediye meclis üyelerinin konuyla ilgili düşünce ve önerilerine bakmakta fayda vardır: “1. Belediye meclis üyelerinin seçiminde siyasi partilerin etkisinin zayıflatıldığı modellere geçilmelidir. Böylece yerel topluluğun meclis üyeleri ile doğrudan ilişkisi sağlanacak ve siyasi partinin (dolayısıyla belediye başkanının) üyeler üzerindeki kontrolü azalacaktır. 2. Belediye meclisi ile belediye başkanı seçimleri ayrı zamanlarda yapılmalı ve belediye meclisi kendi içinden meclis başkanını seçebilmelidir. 3. Belediye meclislerine şehircilik ve yönetim konularında bilgi sahibi olan profesyonel meslek mensuplarının çekilebilmesi için meclis üyelerine sağlanan huzur hakkı iyileştirilmeli ve sosyal güvence sağlanmalıdır. 3. Denetim komisyonunda mecliste grubu bulunan siyasi partiler eşit üyeye sahip olmalıdır. Bunun dışında denetim raporu hazırlanması, belediye idaresi dışında tarafsız uzmanlardan oluşan bir kurula bırakılabilir. Son olarak raporun sonucuna göre yaptırımlar açıkca düzenlenmelidir. 4. Belediye başkanlığına aday olabilme koşulları arasına profesyonellik şartları eklenmelidir. Ayrıca bir kişinin 2 (iki) dönemden fazla belediye başkanlığı görevine gelebilmesi sınırlandırılmalıdır. 5. Belediye başkanının görevden alınması koşulları arasına “geri çağırma” mekanizması eklenmelidir. Ancak, bu aracın kullanımı ciddi durumlar ile sınırlandırılmalı ve fevri kullanımlara imkan vermemelidir. 6. Belediye başkanının yanında, onun iş yükünü azaltan ve şehir yönetiminde uzman olan, meclisteki siyasi parti gruplarının uzlaşısı ile seçilen ‘profesyonel şehir yöneticisi’nin görevlendirilmelidir. 7. Belediye başkanının tarafsızlığının sağlanması için seçim sisteminde değişiklikler yapılmalıdır.”

Araştırmanın dördüncü hipotezi yerel yöneticilerin düşünceleri ile sınılandığında yanlışlanmaktadır. Yerel yöneticilerin önemli bir çoğunluğu güçlü başkan modelinin etkin bir belediye yönetimi için gerekli olduğunu düşünmektedirler. Yerel yöneticilere göre, “belediye başkanı mecliste çoğunluk desteğine sahip olmazsa idari krizler olur, meclis politik önceliklere göre hareket eder ve belediye yönetimi başarısız olur.” Güçlü başkan modelinde başkanın yaklaşımı, liderliği ve siyaset tarzının belirleyici olduğu kabul edilmekte fakat eleştirilmemektedir. Belediye başkanlarına göre, belediye yönetimi çok farklı aktörler ve süreçler ile zaten aşırı bir şekilde denetlenmektedir. Aslında belediye başkanları üzerindeki denetimin azaltılması gerekmektedir. Belediye başkanını halk seçtiği için; ancak seçimlerde başarısız olursa görevden gitmelidir. Belediye başkanları genel olarak “geri çağırma” mekanizmalarına soğuk bakmaktadırlar. Bu tür denetim araçlarının suistimal edilebileceğine inanmaktadırlar. Dördüncü hipotez genel olarak değerlendirildiğinde, yerel siyasetçiler açısından doğrulanmış; ancak yerel yöneticiler açısından yanlışlanmıştır.

4.5.3.5.Beşinci Hipotezin Testi: Belediye Meclislerinin Durumu

Araştırmanın beşinci hipotezi, “Belediye meclisleri yerel topluluğa uzaklaşmış, siyasi parti disiplini içerisine girmiş ve yeterli olmayan üyelerden oluşmaktadır. Bu nedenle belediye meclisleri belediye başkanının ve belediye idaresinin şeffaf, etkin, adil, etkili ve katılımcı bir şekilde iş görmesi yönünde gerekli katkıyı sunamamaktadır.” şeklinde belirlenmişti. Bu hipotez genel olarak, katılımcı grupların farklı düşüncelerine dayalı bir şekilde doğrulanmıştır. Meclis üyelerin yarısından fazlası, belediye meclislerinin belediye başkanı karşısında zayıf kalmasını ve yönetimi etkileyememesini meclis üyelerinin yetersizliklerine bağlamaktadırlar. Nitelikli, şehir sorunlarına duyarlı ve yerel halk ile yakınlık kurabilecek kişilerin belediye meclislerine gelememesini en önemli sorun olarak değerlendirmektedirler. Bu sorunun çözümü için belediye meclisi ve belediye başkanlığı seçim yöntemlerinde değişiklikler yapılması gerektiği yerel siyasetçiler tarafından kabul edilmektedir. Belediye meclisi seçiminde baraj ve kontenjan uygulamalarının kaldırılmasını, kamu görevlilerinin önündeki engelin kaldırılmasını ve tercihli seçim yöntemi ile yerel halkın doğrudan temsilcilerini belirleyebilmesi önerilmektedir. Ayrıca belediye başkanının meclis üzerindeki kontrolünün azaltılması için belediye meclisi ve belediye başkanı seçim dönemlerinin ayrıştırılması önerisine sıcak bakmaktadırlar. Belediye meclislerine profesyonel meslek sahiplerinin çekilebilmesi için huzur hakkının iyileştirilmesi, sosyal güvencenin sağlanması ve meclisin yetkilerinin artırılması önerilmektedir. Son olarak, belediye meclislerinin temsil, karar alma ve denetim işlevlerini layıkıyla yapabilmesi için temel organ olduklarının kabul görmesi gerektiğini söylemişlerdir.

Yerel yöneticiler öncelikle mevcut güçlü başkan modelinin ve çoğunlukçu yapının yönetimde istikrar ve belediye işlerinin düzenli yürümesi için gerekli olduğunu vurgulamışlardır. Başkan ve meclis arasındaki yetki-sorumluluk dengesizliğini ise “meclis üyelerinin eğitim düzeyinin düşük olması, niteliklerinin ve yönetim bilgilerinin yetersizliği” ile açıklamaktadırlar. Bu sorun aşılması için “eğitilmiş, partizan olmayan, çağdaş yönetim yaklaşımlarını kavrayan, şehir sorunlarını bilen ve menfaat ilişkileri ile hareket etmeyen” meclis üyelerine ihtiyaç olduğunu söylemişlerdir. Bunun için meclis üyelerinin eğitim düzeyine ve niteliklerine ilişkin kriterlerin belirlenmesi gerektiği önerilmiştir. Görüldüğü üzere, yerel yöneticiler çoğulculuğun artırılmasına, meclis grubunun kendilerinden bağımsızlaştırılmasına, belediye başkanların güçlü ve belirleyici pozisyonuna ve meclislerin güçlendirilmesine değinmemişlerdir. Yerel siyasetçileri ve yöneticilerin belediye meclislerinin yetersizliğinde hem fikir olmaları beşinci

hipotezi doğrulamaktadır. Ancak, soruna yönelik farklı teşhisler ve farklı öneriler dikkate alınarak model tartışması yapılmalıdır.

4.5.3.6.Altıncı Hipotezin Testi: Belediyelerin İdari ve Mali Özerkliği

Araştırmanın altıncı hipotezi, “Belediyelerin idari ve mali özerkliği yeterli düzeyde sağlanamamıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki belirleyiciliği idari ve mali açıdan devam etmektedir.” şeklinde belirlenmişti. Yerel siyasetçilerin ve yerel yöneticilerin düşünceleri birlikte değerlendirildiğinde altıncı hipotez doğrulanmıştır. Mali özerklik konusunda yaşanan sorunlarda mufalaefet belediyesinden iktidar belediyesine, yerel siyasetçisinden yöneticisine bir mutabakat vardır. Gerçekleştirilen yerel yönetimler reformunun tamamlanmayan en önemli parçası “mali özerklik” konusundadır. Yerel siyasetçiler ve yöneticiler belediyelere görev alanlarının ve hizmet çeşitliliğinin artışı ile paralel gelir aktarımının yapılması gerektiğini savunmaktadırlar. Yerel siyasetçiler arasında önemli sayıdaki bir grup ile yerel yöneticiler arasındaki az sayıdaki bir grup “kötü yönetim” ve kaynakların doğru kullanılamaması sorununa değinmiştir.

İdari özerkliğin sınırlı olması ve merkezi yönetimin belirleyici olması yönündeki düşünceye daha çok muhalefet partilerine (CHP, MHP, BDP) mensup yerel siyasetçiler ve yöneticiler katılmaktadır. Ancak, iktidar partisine (AKP) mensup yerel siyasetçiler ve yöneticiler ise bu durumu farklı yönde yaptıkları açıklamada aslında kabul etmektedirler. Onlara göre belediye yönetimi ile merkezi yönetim aynı siyasi partiden ise belediye işleri daha iyi yürür, yatırımları kolaylaşır ve mali kaynak bulmada sıkıntı yaşamaz. Bu yöndeki açıklamalar da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki belirleyiciliğini ve idari özerkliğin sınırlı olduğunu göstermektedir.

Mali özerklik ve idari özerklik konusunda belediyeler açısından önemli sorunların olduğu bulgulardan anlaşılmaktadır. Buradaki diğer önemli bir bulgu ise idari özerkliğin sınırları konusunda gösterilen hassasiyetlerdir. AKP’li, CHP’li, MHP’li veya DSP’li (BDP hariç) yerel yöneticiler ve yerel siyasetçiler içerisindeki önemli sayıdaki bir grup idari özerklik konusunda bölgesel dinamiklerin sınırlandırıcı olduğunu vurgulamışlardır. “Batı Anadolu’daki belediyeler için yeterli olmayacak bir özerklik durumunun Doğu Anadolu’daki belediyeler için fazlasıyla yeterli olacağı” yönündeki düşünce idari özerklik taleplerini sınırlandırmaktadır. İdari ve mali özerkliğin belediyeler için yetersiz olması ve merkezi yönetimin belirleyiciliğini sürdürüyor

olması altıncı hipotezi doğrulamaktadır. Ancak, yerel siyasetçilerin ve yöneticilerin bu konudaki talepleri, şikayetleri, beklentileri ve düşünceleri önemli bir çeşitlilik sunmaktadır.

4.5.3.7.Yedinci Hipotezin Testi: Belediyelerin Görevleri-Sorumlulukları ve Kaynakları

Araştırmanın yedinci hipotezi, “Son yasal düzenlemelerden sonra belediyelerin görevleri ve sorumlulukları ile karşılaştırıldığında, belediyelerin örgütsel, mali ve beşeri kaynakları yetersizdir.” şeklinde belirlenmişti. Yerel siyasetçilerin ve yerel yöneticilerin düşünceleri birlikte değerlendirildiğinde, 2000’li yıllarda yaşanan yerel yönetimler reformu sonrasında belediyelerin temel sorun alanları ile ilgili yeterli çözümlerin geliştirilemediği görülmektedir. Belediyelerin her geçen gün artan görev ve sorumluluk alanlarına rağmen, genel olarak belediyelerin mali yapısı, personel yönetimi, makine parkı, teknolojik donanımı ve hizmet girdileri açısından önemli sorunları olduğu görülmektedir. Bu çerçevede araştırmanın yedinci hipotezi doğrulanmıştır.

Yerel yönetimler ile ilgili iki önemli alan olan “personel yönetimi ve mali yönetim” konusunda belediyeleri güçlendirici reform girişimlerine ihtiyaç olduğu görülmektedir. Belediyelerin en önemli giderleri borç ödemesi ve personel harcamaları olarak gerçekleşmeye devam etmektedir. Yeni belediye kanunu belediyelerin daha fazla kadrolu personel istihdam etmesini kısıtlamış; benimsenen stratejiye göre belediyelerin ellerindeki fazla kadrolu işçileri emeklilik yolu ile azaltması beklenmektedir. Bundan sonra belediyelerin doğrudan kendi personeli ile hizmet sunması değil, özel sektörden “hizmet alımı” ile belediye hizmetlerini görmesi beklenmektedir. Reform sürecinde iktidar partisinin benimsediği ve belediyelerin uygulamaya koymak zorunda kaldıkları bu genel strateji, özellikle fazla ve niteliksiz kadrolu işçilerden dolayı yaşanan sorunların etkisiyle, yerel siyasetçilerin ve yerel yöneticilerin önemli bir bölümü tarafından benimsenmiş gözükmektedir. Ancak, yerel siyasetçilerin önemli bir bölümü ve yerel yöneticilerin çok azı bu stratejiyi eleştirmektedirler. Bu gruba göre, belediyelerde “kötü yönetim ve kaynak israfı” sorunları vardır. Ayrıca, hizmet alımının belediyeleri işlevsiz kıldığı ve aslında belediyelerin personel yönetimi ve mali yönetim açısından güçlendirilmesi halinde bu yöntemle ihtiyaçları kalmayacağı belirtilmiştir.

4.5.3.8.Sekizinci Hipotezin Testi: Yeni Yönetim Araçlarının Uygulamadaki Durumu

Araştırmanın sekizinci hipotezi, “Belediyeler yeni belediye kanununun öngördüğü yeni yönetim araçlarını (stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu) etkin bir şekilde kullanamamaktadırlar.” şeklinde belirlenmişti. Bu konudaki sorular yeni yönetim araçlarının hazırlayıcısı, uygulayıcısı ve en yakından muhatabı olan yerel yöneticilere sorulmuştur. Yerel yöneticilerin düşüncelerine göre, genel olarak sekizinci hipotez doğrulanmıştır. Şimdiki durumda il belediyelerinin çoğu stratejik planlarını hazırlamışlardır ve her yıl faaliyet raporlarını sunmaktadırlar. Performans programının hazırlanması ve performans esaslı bütçelemeye geçilmesi konularında ise belediyeler başarılı olamamışlardır. Ayrıca hazırlanan planlar uygulamaya tam anlamıyla geçirilememektedir; çünkü gerçekçi değildir. Kısacası yeni yönetim araçları kanuna uygunluk amacıyla uygulamaya geçirilmiştir ve prosedürel olarak işletilmektedirler. Ancak, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu gibi uygulaması güç olan yeni yönetim araçları önemli bir yönetsel farkındalık oluşturmuştur. Yerel yöneticilerin tamamına yakını yeni yönetim araçlarını olumlu gelişmeler olarak değerlendirmekte, zamanla uygulamanın iyileşeceğini düşünmektedirler. Sadece 3 yerel yönetici yeni yönetim araçlarının israfa yol açtığını düşünmektedirler ve bu gelişmelerden umutlu olmadıklarını belirtmişlerdir.

4.5.3.9.Dokuzuncu Hipotezin Testi: Yerelleşme Süreci

Araştırmanın dokuzuncu hipotezi, “Türkiye’de yaşanan yerelleşme süreci belediyeler açısından kısmen yeterlidir.” şeklinde belirlenmişti. Yerel siyasetçilerin ve yerel yöneticilerin bu konudaki düşünceleri genel olarak değerlendirildiğinde, araştırmanın dokuzuncu hipotezi doğrulanmaktadır. Yerel siyasetçilerin ve yerel yöneticilerin önemli bir çoğunluğu yerelleşme sürecinin belediyelerin idari ve mali özerkliğini güçlendirecek şekilde devam ettirilmesini savunmaktadırlar. Ayrıca belediyelere devredilen görevler ve sorumluluklar ile orantılı kaynakların ve yetkilerin de devredilmesi konusunu özellikle vurgulamışlardır. Bununla birlikte yerelleşme sürecinin üniter devlet ilkesini zorlamayacak sınırlılıkta olması gerektiğine dikkat çekmişlerdir. Yerelleşme sürecini “siyasal yerindenlik” yönünde algılayanların sayısı yerel siyasetçiler ve yöneticiler arasında çok azdır. Bu noktalar birlikte değerlendirildiğinde, 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetimler reformunun sürdürülmesi ve iyileştirilmesi yerel siyasetçiler ve yöneticiler tarafından beklenmektedir.

4.5.3.10.Onuncu Hipotezin Testi: Performans (Ekonomiklik, Verimlilik, Etkinlik) – Katılım Dengesi

Araştırmanın onuncu hipotezi, “Yerel yönetimleri yeniden yapılandırma çalışmalarında öne çıkan ‘katılım ve performans’ amaçları bir arada yürütülememektedir. Özellikle katılım araçları-yapıları etkin bir şekilde işletilememektedir.” şeklinde belirlenmişti. Yerel siyasetçilerin ve yerel yöneticilerin cevapları birlikte değerlendirildiğinde, araştırmanın onuncu hipotezi kısmen doğrulanmıştır. Bu hipotezin belirlenmesindeki temel düşünce, yerel siyasetçilerin “katılım” konusuna; yerel yöneticilerin ise “performans” konusuna odaklanacağı yönündeydi. Ancak, bulgulara bakıldığında yerel siyasetçilerin ve yöneticilerin büyük çoğunluğu katılım ve performans arasında olumlu bir korelasyon olduğunu düşünmektedir. Bununla birlikte her iki grup da katılım araçlarının artırılmasını savunmaktadır. Bu noktada onuncu hipotezin hareket noktası yanlışlanmıştır.

Yerel yöneticilerin ve siyasetçilerin cevapları uygulama açısından değerlendirildiğinde ortaya farklı bir sonuç çıkmaktadır. Uygulamada katılım araçları-yapıları beklentilere uygun bir şekilde işletilememektedir ve “katılım-performans dengesi” kurulamamaktadır. Bu sonucun birçok sebebi vardır: “Yerel yöneticilerin katılıma ilişkin algılamaları sınırlıdır; sivil toplum, üniversite ve yerel halkın ilgisi zayıftır; yapıcı, sorumluluk üstlenici, kamu yararını amaçlayan, partizan olmayan paydaş eksikliği vardır.” Bu çerçevede, genel olarak düşünüldüğünde uygulamada onuncu hipotezin doğrulandığı söylenebilir.

4.5.3.11.Onbirinci Hipotezin Testi: “Yolsuzluk” Tartışmaları

Araştırmanın onbirinci hipotezi, “Türkiye’de yerel yönetimlerde ‘yolsuzluk’ olarak algılanabilecek önemli yönetsel sorun alanları ve uygulamalar vardır.” şeklinde belirlenmişti. Bu hipotez, yerel siyasetçilerin verdikleri cevaplar açısından doğrulanırken; yerel yöneticiler açısından yanlışlanmıştır. Yerel siyasetçilerin önemli bir çoğunluğu, özellikle belediyelerde yolsuzluk sorunları olduğunu kabul etmektedirler. Belediye şirketlerinin bazı işlemleri ve ilişkileri, rant yaratan imar düzenlemeleri, partizanca yapılan hizmet alımı ihaleleri, personel alımındaki kayırmacılıklar vb. örnekler doğrudan yolsuzluk çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bununla birlikte, kaynakların israf edilmesi, borçlanma ile elde edilen kaynağın yatırıma dönüştürülmemesi, belediye alacakları veya ceza gelirleri ile ilgili af çıkarılması gibi konular da dolaylı yolsuzluk olarak değerlendirilmiştir. Yerel yöneticilerin çoğu ise, yolsuzluk problemleri

ile her kurumda karşılaşılabileceğini, bu konunun belediyelere özgü olmadığını ve kişiye bağlı bir suç unsuru olduğunu belirtmişlerdir. Yerel siyasetçilerin aksine yöneticilerin bu konuda çok konuşmak istemediği ve yerel yönetimleri yolsuzluk sorunu ile birlikte değerlendirmek istemediği görülmüştür. Özellikle kendi yönetimleri altında bu tür sorunların olmadığı vurgulanmıştır. Genel olarak şeffaf bir yönetimin, hızlı çalışan bir adalet mekanizmasının, harcamalarda disiplin sağlanmasının, iç denetimin etkinleştirilmesinin ve insan kalitesinin artırılmasının yolsuzluk sorunlarını azaltacağı düşünülmektedir.

4.5.3.12. Onikinci Hipotezin Testi: “İdeal Yerel Yönetim Modeli”

Araştırmanın onikinci hipotezi, “Türkiye’de yaşanan yerelleşme sürecinde yapılan düzenlemelere rağmen, ‘ideal yerel yönetim modeli’ geliştirmek için yeni düzenlemelere ihtiyaç vardır.” şeklinde belirlenmişti. Yerel siyasetçilerin ve yöneticilerin ideal yerel yönetim modeli konusundaki önerileri belediye organlarına ilişkin konulardan belediye teşkilatına, politika belirlemeden katılım araçlarına, belediyelerin idari ve mali özerkliğinden merkezi yönetim ile ilişkilere, belediye mali yönetiminden personel yönetimine ve belediyelerin denetlenmesinden yerel topluluğa ilişkin konulara kadar çeşitlilik arz etmektedir. Bu başlık altındaki en önemli bulgu, reform sürecinin süreklilik arz ettiği ve daha iyi bir yönetim modeli için yapılacak çok şeyin olduğu konusundaki mutabakattır. Bu çerçevede araştırmanın onikinci hipotezi doğrulanmıştır. Önceki bölümlerde ayrıntılı olarak dile getirilen önerilerin bir kısmı yasal düzenlemeler ile gerçekleştirilebilecekken, diğer bir kısmı sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel dönüşüm veya olgunlaşma ile ilgilidir. Bu nedenle yasal-kurumsal düzenlemelerin yapılması ve uygulamanın da teşvik edilmesi noktasında tüm yerel paydaşlara önemli görevler düşmektedir.

5.BÖLÜM

ALMANYA'DA VE TÜRKİYE'DE YAŞANAN YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN SONUÇLARININ KARŞILAŞTIRILMASI VE İL BELEDİYELERİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

Yakın tarihteki ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarıdaki değişimler devlet yönetimini, örgüt yapısını ve süreçlerini değerlendiren yönetim düşüncelerini de dönüştürmüştür. Bununla birlikte, 1980'li yıllarda başlayan ve 1990'lı yılların başlarında etkili bir şekilde hissedilen küreselleşme süreci ile “Anglo-Sakson” ülkelerinde ortaya çıkan yönetim düşünceleri hakim belirleyiciler olarak diğer ülkelerde işlenmeye başlamıştır. Küreselleşme sürecinde yönetim-örgüt konusunu inceleyen, kamu bürokrasilerini tartışan, eleştiren ve temel yapısal değişimler öneren hakim yönetim yaklaşımı Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) olmuştur. YKİ, mevcut “çekici” söylemiyle (etkinlik, etkililik, kalite, sonuç odaklılık, müşteri odaklılık, rekabet, hesap verebilirlik, tasarruf vb.), genel olarak, kamu bürokrasisinde yaşanan sorunlar, vatandaşların daha çok özel sektör ile teması sonucu artan talepleri, süreç içerisindeki hakim siyasal söylem gibi çok aktörlü ve çok faktörlü bir ortamda küresel olarak tartışılmaya başlanmış ve uygulamaya girmiştir. YKİ kaçınılmaz olarak, farklı yönetim düzeylerinde ve etki seviyelerinde olsa da, Almanya'da ve Türkiye'de hemen hemen birbirine yakın zamanlarda etkili olmaya başlamıştır. Tez kapsamında, özellikle, YKİ'nin ve tamamlayıcı yasal düzenlemelerin Almanya'da ve Türkiye'de yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştirilen yönetim reformu çalışmalarında nasıl bir etkisi olduğu hem ilgili literatür incelemesi ile hem de yapılan alan araştırmaları ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, küreselleşmenin (Anglo-Sakson dalgası) belirleyiciliği altında kamu yönetimi alanında hâkim olan YKİ'nin iki farklı siyasal-yönetimsel sistemde nasıl benzer etkilere sahip olduğu görülmüştür. Ayrıca oluşan yeni yerel yönetim ortamında yönetim yaklaşımı ve ağ yönetimi açıklayıcı duruma gelmiştir. Belediye yönetiminin artık sadece kendi bürokrasisi ile hareket etmediği hizmet alanında özel sektör, sivil toplum, kamu bürokrasisi ve diğer paydaşlar ile işbirliği sağlayabilecek bir yönetim kapasitesine ihtiyaç duyulmuştur. Bu noktada, yönetsel reform sürecinin iki farklı siyasal-yönetimsel sistemin yerel yönetimleri üzerinde ortaya çıkardığı sonuçlar birlikte değerlendirilmiş ve ideal bir belediye yönetimi modeli önerisi geliştirilmeye çalışılmıştır.

5.1.GENEL OLARAK ALMANYA'DA VE TÜRKİYE'DE YÖNETİM SİSTEMİNİN VE YEREL YÖNETİMLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Yerel yönetimler ve yönetsel reform konusunun karşılaştırmalı bir şekilde incelenmesi ve bu inceleme sonucunda ortaya bir sentez model konulabilmesi için; ilgili ülkelerin genel siyasal-yönetsel sistemlerinin, yönetim düzeyleri arasındaki ilişkilerin, kamu mali yönetiminin, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin, etkisi altında oldukları bölgesel geleneklerin, yerel yönetim modellerinin, belediye yönetimindeki organlar arasındaki ilişkilerin, yerel yönetimlerin hizmet gördükleri ortamın ve son olarak yönetsel reformun etkilerinin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Genel olarak, Almanya'da ve Türkiye'de yaşanan yerel yönetimler reformunu konu alan bu Tez içerisinde ilgili bölümlerde hem Almanya hem de Türkiye hakkında ayrıntılı bilgiler sunulmuştur. Burada genel olarak iki ülkenin yönetim sistemi ve yerel yönetimlerin özellikleri karşılaştırılmış ve Tezin amacını tamamlayan bir çerçeve çizilmiştir.

Öncelikle Almanya ve Türkiye devlet yapısı açısından çok farklı noktalarda durmaktadır. Almanya'nın yaşadığı siyasi tarih tecrübesi devlet yönetiminde bugüne “federal siyasal-yönetsel sistem” olarak yansımıştır. Almanya'daki federal sistemde devlet otoritesi veya egemenlik federal devlet ile eyalet (Land) yönetimleri tarafından birlikte yürütülmektedir. Bunun federal düzeyde ve eyalet yönetimleri düzeyinde önemli yansımaları vardır. Birinci olarak, Federal düzeyde iki meclisli yapıda eyalet yönetimleri yasama organının bir parçası olan *Bundesrat*'ta temsil edilmektedirler. Böylece eyalet yönetimleri federal düzeyde tüm ülkeyi ilgilendiren temel konularda yasama sürecine katılabilmektedirler. İkinci olarak, eyalet yönetimleri kendi parlamentolarına, hükümetlerine, yargı teşkilatına ve özerk görev ve hizmet alanına sahiptirler. Almanya'da var olan federal siyasal-yönetsel sistem devlet yönetiminde temelde iki düzeyli bir örgütlenmeyi beraberinde getirmiştir. Burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta, Almanya'da bir siyasal yerinden yönetim özelliği vardır; ancak bu özellik yerel yönetimler (belediyeler ve ilçeler) için değil eyalet yönetimleri için geçerli bir ilkedir. Zira yerel yönetimler federal düzeyde veya eyalet yönetimleri düzeyinde bir egemenlik paydaşı değildirler. Yerel yönetimleri ilgilendiren anayasa maddeleri federal düzeyde sınırlı ve genel özellikleri ile düzenlenmiş, yerel yönetimler ile ilgili temel kanuni düzenlemeler ise eyalet parlamentolarına bırakılmıştır. Almanya'daki genel federal siyasal-yönetsel sisteme bakıldığında, yerel yönetimler yönetimin örgütlenmesinde üçüncü düzeye denk gelmektedir; ancak federal-siyasal yönetsel sistemin yerel yönetimler için sağladığı ayrı bir egemenlik alanı yoktur. Türkiye'deki siyasi tarih, devlet geleneği ve yönetim tecrübesi bugüne kendisini bir “üniter siyasal-yönetsel sistem” olarak taşımıştır. Almanya ile karşılaştırıldığında Türkiye'de devlet otoritesinin veya egemenliğin

birden çok merkezi yoktur; Türkiye’de üniter devlet olmanın yansıması yasama erkinin TBMM’de toplanmış olmasıdır. Konuya yerel yönetimler açısından bakıldığında, Türkiye’deki yerel yönetimler (il özel idaresi, belediye ve köy) Almanya’daki yerel yönetimler ile benzer konumu paylaşmaktadırlar. İki ülkenin sahip oldukları genel siyasal-yönetimsel sistem özelliklerinden kaynaklanan fark, Almanya’da yerel yönetimler ağırlıklı olarak eyalet yönetimleri ile ilişki içerisinde iken; Türkiye’de yerel yönetimler ağırlıklı olarak merkezi yönetim ile ilişki içerisinde. Kısacası, iki farklı siyasal-yönetimsel sisteme sahip ülkenin yerel yönetimleri hizmet birimleri olarak karşılaştırılacak konumdadırlar.

İkinci olarak, Almanya ve Türkiye arasında yönetim sisteminin ve yerel yönetimlerin karşılaştırılmasında ortaya önemli farklılıkların çıkmasında yönetim düzeyleri arasındaki görev, yetki ve hizmet paylaşımının büyük payı vardır. Almanya’da federal yönetim-eyalet yönetimleri, eyalet yönetimleri-yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarındaki görev, yetki ve hizmetlerin dağılımı “yönetimsel-işlevsel federalizm” olarak adlandırılan ilkeye göre şekillenmektedir. Bu ilke Alman yönetim geleneğinin önemli bir parçasıdır ve yerel yönetimlerin yönetim sistemi içerisinde öne çıkmasına imkan tanımaktadır. Yerel yönetimler kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü üstlenmişlerdir veya bu hizmetler yerel yönetimlere eyalet yönetimi tarafından devredilmiştir. Alman yönetim sistemini şekillendiren yönetimsel-işlevsel federalizm kendisini “hizmette yerellik” (subsidiarite) ilkesi olarak da ifade etmektedir. Bu geleneğin temel mantığı kamu hizmetlerinin veya sosyal hizmetlerin yurttaşlara en yakın yönetim düzeyi tarafından sunulması üzerine kurulmuştur. Almanya’da yerel yönetimleri, sivil toplumu veya gönüllü hizmet sunumunu güçlendiren en önemli faktör budur. Bu gelenek Alman yönetim sistemine yönetimsel-işlevsel federalizm olarak yansımış ve kamu hizmetlerinin en uygun yönetim düzeyi tarafından sunulması sonucunu doğurmuştur. Böylece Almanya’da yönetim düzeyleri arasında görev, yetki ve hizmetlerin dağılımında yerel yönetimlerin öne çıktığı bir yapı vardır. Türkiye’de ise, tarihsel olarak varlığını sürdüren, Cumhuriyet döneminde de belirleyici olan ve bugün dahi etkili olan “merkeziyetçi devlet geleneği” yerel yönetimlerin yönetim sistemi içerisinde güçlenmesini engellemiştir. Türkiye’de yönetimsel reform öncesinde merkezi yönetimin uzantısı olmaktan öteye gidemeyen yerel yönetimlerin hala Alman yerel yönetimleri düzeyinde etkili oldukları söylenemez. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve hizmetlerin dağılımında temel belirleyici olan merkezi yönetimdir ve merkezi yönetimin siyasi ve bürokratik elitleri bu tavrı değiştirmekte yavaş davranmaktadırlar. Türkiye’de reform sonrası durumda merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımında tam bir sonuca varılmamıştır. Merkeziyetçi devlet geleneği belirleyiciliği korumakta ve Türk yerel yönetimlerin gücünü sınırlandırmaya devam etmektedir.

Tablo 43: Almanya'daki ve Türkiye'deki Siyasal-Yönetmel Sistemini ve Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Karşılaştırılan Yönler	Almanya	Türkiye
Genel Siyasal-Yönetmel Sistem	Federal Siyasal-Yönetmel Sistem	Üniter Siyasal-Yönetmel Sistem
Görev, Yetki, Sorumluluk ve Hizmetlerin Dağılımı	Yönetmel-İşlevsel Federalizm	Merkeziyetçi Devlet Geleneği
Kamu Gelirlerinin Dağılımı	Mali Federalizm	Mali Merkeziyetçilik
Yerel Yönetimlerin Temel Özelliği	Güçlü Özerk Yerel Yönetim Geleneği	Zayıf Yerel Yönetimler
Avrupa Yerel Yönetimleri İçerisindeki Yeri	Kuzey-Orta Avrupa Geleneği (Cermenik Model)	Güney Avrupa Geleneği
Yerel Yönetim Modeli	Farklı ve Zengin Yerel Yönetim Modelleri	Tek Düzey Yerel Yönetim Modeli
Belediye Yönetimindeki Temel Organ	Güçlü Belediye Meclisi	Güçlü Belediye Başkanı
Yerel Yönetişim Ortamı	Güçlü Sivil Toplum ve Gönüllülük Geleneği	Zayıf Dernekler ve Vakıflar
Yönetmel Reformun Yansımaları	AB yönetmel alanı, subsidiarite ilkesi, YKİ paradigması, piyasa ekonomisi, çoklu-birlikte yönetim (yönetişim), doğrudan demokrasi araçları	YKİ paradigması, yönetim söylemi, özelleştirme baskınlığı, piyasa ekonomisi

Üçüncü olarak, Almanya ve Türkiye yerel yönetimleri karşılaştırılırken yerel yönetimlerin hizmet kapasitesini, gücünü, merkezi yönetim ile ilişkilerini ve özerkliklerini yakından ilgilendiren kamu mali yönetimine bakmak gerekmektedir. Almanya'da federal yönetim-eyalet yönetimleri, federal yönetim-yerel yönetimler, eyalet yönetimi-yerel yönetimler arasındaki ilişkileri "mali federalizm" ilkesi çok önemli bir biçimde etkilemektedir. Bir yandan, federal yönetimin diğer yönetim düzeyleri üzerindeki denetimine imkan veren bu ilke; diğer yandan, her bir yönetim düzeyinin etkin ve etkili hizmet sunumuna hizmet etmektedir. Almanya'da anayasal ve yasal sınırlar içerisinde federal yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir idari denetim aracı yokken, federal yönetimin mali yönetim ve özellikle kamu gelirlerinin paylaşımındaki belirleyiciliği federal yönetime diğer yönetim düzeyleri üzerinde dolaylı bir şekilde denetim imkanı vermektedir. Mali federalizm içerisindeki "mali denkleştirme" aracı ile hem yatay hem de dikey ekseninde yönetim düzeyleri arasında kamu gelirlerinin transferi sağlanarak kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde dengeli dağılımı sağlanmıştır. Ayrıca, her bir yönetim düzeyinin kendine özgü vergi gelirleri vardır ve bu gelirler yönetim düzeylerinin özerk hareket etmesini kolaylaştırmaktadır. Türkiye'de ise merkeziyetçi devlet geleneğini tamamlayan "mali merkeziyetçilik" ilkesi belirleyiciliğini sürdürmektedir. 2000'li yıllarda yaşanan yerel yönetimler reformu ile yerel yönetimlerin idari özerklikleri büyük ölçüde iyileştirilse de, mali

özerklik konusunda aynı sonucu çıkarmak zordur. Türkiye’de anayasal ve yasal düzenlemelerde yerel yönetimlerin mali özerkliğine atfı yapılsa da, hem reform sürecine paralel bir şekilde yerel yönetimlerin gelirlerini ilgilendiren yasa düzenlenmemiş, hem de yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılmasına ciddiyle yaklaşılmamıştır. Türkiye’de toplam kamu gelirleri içerisindeki yerel yönetimlerin payı hala Avrupa ülkelerine göre düşük düzeydedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin gelirleri içerisindeki en büyük payı merkezi yönetimden aktarılan gelirler oluşturmaktadır. Bu durumda Türk yerel yönetimlerinin öz gelirler, toplam kamu gelirleri içerisindeki paylar, mali denkleştirme sistemi konularında Alman yerel yönetimlerinden faydalanabileceği açıktır.

Dördüncü olarak, yukarıda açıklanan yönetim ilkeleri ve geleneklerini tamamlayan şekilde Almanya’da “güçlü özerk yerel yönetim geleneği” varken; Türkiye’de “zayıf yerel yönetimler” varlığını sürdürmektedir. Batı Avrupa’da ve Almanya’da gerçek anlamda yüzyıllara dayanan bir kent yönetimi geçmişi vardır ve bu coğrafyadaki çağdaş yerel yönetimler bu gelenek üzerine inşa edilmiştir. Almanya’nın kendine özgü yapısı içerisinde güçlü özerk yerel yönetimler çeşitli siyasi dönemlerde varlıklarını korumuş ve federal siyasal-yönetimsel sisteme bu tecrübelerini taşımışlardır. Alman yerel yönetimleri ara rejimlerde, rejim değişikliklerinde, savaş sonrası dönemlerde hem yönetim yapısının yeniden tesisinde, hem de kamu hizmetlerinin görülmesinde hep önemli roller üstlenmişlerdir. Özellikle 1990 sonrası dönemde Almanya’nın birleşmesinde ve ülke düzeyinde dengeli bir sosyal, ekonomik, siyasi ve idari hayatın kurulmasında yerel yönetimlerin önemli katkıları olmuştur. Türkiye’deki çağdaş yerel yönetimlerin gelişimine bakıldığında ise, Batı Avrupa’daki gibi kurumsal tecrübesi olan bir kent yönetimi geleneğinin zayıf olduğu söylenebilir. Yine hem İmparatorluk döneminde hem de Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin merkezi yönetimin uzantısı olmaktan kurtulamadığı görülmektedir. 2000’li yıllarda yaşanan yerel yönetimler reformu sonrasında dahi Türkiye’de yerel yönetimlerin merkezi yönetimin imkan tanıdığı ölçüde özerk oldukları söylenebilir.

Beşinci olarak, Almanya ve Türkiye yerel yönetimleri karşılaştırıldıklarında iki yönetim sisteminin Avrupa yönetim alanında farklı yerel yönetim geleneklerine sahip oldukları görülmektedir. Alman yerel yönetimleri sahip oldukları genel özellikler itibarıyla “Kuzey-Orta Avrupa Geleneği” (Cermenik Model) içerisinde yer almaktadır. Bu gelenek içerisinde yerel yönetimlerin anayasal güvence altına alındığı, idari ve mali özerkliklerinin güçlü olduğu ve yerel yönetim modelleri açısından çeşitlilik arz ettikleri söylenebilir. Almanya’da geçmişten bugüne çeşitli yerel yönetim modelleri uygulanmakta ve bunların hepsinde belediye meclislerinin öne çıktığı görülmektedir. Türk yerel yönetimleri ise sahip oldukları genel özellikler itibarıyla “Güney Avrupa Geleneği” içerisinde değerlendirilebilir. Türk yerel

yönetimleri de anayasal güvenceye sahiptir; ancak, merkezi yönetim-yerel yönetimler ilişkisinde yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin sınırlı olduğu söylenebilir. Türk yerel yönetimlerinde yürütme organının öne çıkmış olması ve meclislerin geri planda kalması da yine Güney Avrupa ülkelerine benzer bir özelliğin olduğunu göstermektedir.

Altıncı olarak, Almanya’da farklı ve zengin yerel yönetim modelleri uygulanırken, Türkiye’de tek düze yerel yönetim modeli uygulanmaktadır. Almanya’da tarihsel olarak varlığını sürdüren ve II. Dünya Savaşı sonrasında işgal güçlerinin etkileriyle farklı eyaletlerde farklı yerel yönetim modelleri uygulanmıştır. Ayrıca, Almanya’nın federal siyasal-yönetimsel sistemi içerisinde eyalet yönetimleri yerel yönetim modellerini belirleme konusunda temel yetkili yönetim düzeyi olduğu için farklı ve zengin yerel yönetim modelleri görülmektedir. Bu modellerinin hepsinde karar alma organı olan bir meclis vardır; ancak, yürütme organının göreve gelme biçimi, yürütme organının yapısı, organlararası ilişkiler ve belediye teşkilatının yönetimi farklı özellikler göstermektedir. Almanya’da son yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu ile tüm eyaletlerde “doğrudan seçilmiş başkan modeli”ne geçilmiştir. Türkiye’de ise tüm yerel yönetim türleri için tek düze bir yerel yönetim modeli söz konusudur. Örneğin, Türkiye genelinde belediye yönetimlerini belirleyen temel bir kanun vardır ve ülke genelindeki tüm belediye yönetimleri bu kanuna göre örgütlenmek zorundadır. Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ayrı bir yönetim düzeyi olmadığı için, merkezi yasama organının düzenlemeleri tüm yerel yönetimler için genel geçerlidir. Bu nedenle Türkiye’de her bir yerel yönetim türü özelinde tek düze yerel yönetim modeli uygulanmaktadır.

Yedinci olarak, Alman ve Türk belediye yönetimleri arasındaki en önemli farklı belediye yönetiminde öne çıkan temel organ konusunda görülmektedir. Önceden belirtildiği üzere Almanya’da çok farklı belediye yönetimi modelleri görülebilir; ancak tüm bu modellerin temel yönetim organı güçlü belediye meclisidir. Almanya’da son yıllarda tüm eyaletler “doğrudan seçilmiş başkan modeli”ne geçmiş olsa da, belediye meclisleri kenti temsil etme, karar alma, belediye başkanını denetleme, belediye yönetimini kontrol etme ve yönlendirme, belediye teşkilatının işleyişini yönlendirme, belediye mali yönetimi ve personel yönetimi gibi alanlarda belirleyici olma konumlarını sürdürmektedirler. Kısacası Almanya’da belediye yönetiminde belediye meclisleri temel organ olma özelliklerini korumaktadırlar. Türkiye’de ise belediye yönetiminde “güçlü belediye başkanları” öne çıkmaktadır. Belediye yönetimlerinde başkanların temel organ olarak öne çıkmalarını açıklayan birçok siyasal, kurumsal, sosyal, yasal ve kültürel neden vardır. Türkiye’de mevcut belediye yönetimi modelinde güçlü başkanın ötesinde “süper başkan” olarak tanımlanabilecek bir profil ortaya çıkmıştır. Belediye başkanları, karar alma, yürütme, belediye teşkilatını yönetme, belediye kaynaklarını kullanma, belediye personeli

atama, merkezi yönetim ve yerel paydaşlar ile iletişim kurma vb. çoğu alanda temel belirleyici olmuşlardır. Ayrıca, aşırı güçlü pozisyonlarına rağmen belediye başkanlarının hem belediye meclisi hem de doğrudan yerel topluluk tarafından denetlenmesi çok sınırlıdır. Almanya deneyiminden yararlanılarak Türkiye’de “doğrudan seçilmiş başkan modeli” korunurken, daha şeffaf, hesapverebilir, açık, sorumlu ve etkin belediye yönetimi için başkanların belediye meclisi ve yerel topluluk tarafından denetlenmesinin önü açılmalıdır.

Tablo 44: Alman ve Türk Belediye Yönetimi Organlarının Karşılaştırılması

Belediye Yönetimi Organları	Almanya	Türkiye
Karar Alma	Belediye Meclisi (Rat)	Belediye Meclisi
Yürütme	Belediye Başkanı (Bürgermeister)	Belediye Başkanı
Karar ve Yürütme Organı	Yönetim Kurulu (Verwaltungsvorstand)	Belediye Encümeni
Belediyenin/Kentin Temsili	Belediye Meclisi ve Belediye Başkanı/Başkan Vekilleri	Belediye Başkanı

Tablo 44’te görüldüğü üzere, Almanya ve Türkiye’de uygulanmakta olan belediye yönetimi modellerinde yönetim organlarının işlevi ve statüsü açısından benzeşme vardır. Ancak, organlararası ilişki ve güç dengesi, belediye yönetiminde meclisin konumu, belediye organlarının görev, yetki ve sorumluluk alanları, kentin temsili, belediye başkanının denetlenmesi, halkın doğrudan belediye yönetimine katılımı, seçim sistemi vb. konularda önemli farklılıklar vardır.

Belediye yönetiminde performans ve katılım dengesinin kurulması sadece yönetim modelinin özelliklerine bağlı değildir. Bu Tez kapsamında yapılan alan araştırmaları da göstermektedir ki, belediye yönetimlerinin içinde hizmet ürettikleri ve çeşitli yerel paydaşlar ile ilişki içerisinde oldukları yerel yönetim ortamı çok büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede, Almanya ve Türkiye yerel yönetimler karşılaştırmasında sekizinci olarak öne çıkan konu yerel yönetim ortamıdır. Almanya örneğinde güçlü, özerk, çok işlevli yerel yönetimleri var eden ve sürdüren iki özellikten birisi “Güçlü Sivil Toplum” iken, diğeri “Gönüllülük Geleneği”dir. Almanya’da tarihsel olarak yönetsel-işlevsel federalizmi, hizmette yerelliği, güçlü belediye yönetimini güçlü sivil toplum desteklemektedir. Alman belediyeleri özellikle sosyal refah devleti hizmetlerini sunarken sivil toplum örgütlerinden önemli düzeylerde yararlanmakta ve sivil toplum örgütleri ile birlikte projeler gerçekleştirmektedirler. Ayrıca, Almanya’da özellikle yerel topluluk düzeyinde gönüllü hizmet sunumu geleneğinin olması yerel yönetimleri güçlü kılan bir

özeliktir. Almanya’da geleneksel olarak var olan güçlü sivil toplum ve gönüllü hizmet sunumu günümüzde yerel yönetimler reformuna yön veren yönetim yaklaşımına uygun bir ortam sunmaktadır. Çok aktörlü, uzlaşıya dayalı, katılımcı ve ortaklaşa yönetimin sağlanması için gerekli olan yerel yönetim ortamı Alman belediyelerinin fırsatı ve güçlü yanı olarak görülmektedir. Türkiye örneğinde ise, tarihsel olarak bir vakıf geleneği olmasına rağmen, Batı demokrasilerinde olduğu gibi güçlü bir sivil toplum gelişmemiştir. Son yıllarda sesleri daha çok duyulmakla birlikte, yerel yönetim ortamının gerektirdiği düzeyde bir sivil toplum gelişimi görülmemektedir. Türkiye’de son yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetimler reformunun ürünü olan yasal metinlerde sivil topluma ve gönüllü hizmet sunumuna önem verildiğini göstermektedir. Ancak, sivil toplumun güçlendirilmesi ve gönüllü hizmet geleneğinin yerleştirilmesi sadece yasal düzenlemeler ile sağlanamayacak kadar zor konulardır. Türkiye’de özellikle belediye yönetimi düzeyinde karar alma süreçlerine sivil toplum örgütlerinin dahil edilmesi ve gönüllü hizmet sunumunun sağlanması konularında düzenlemeler yapılmıştır; ancak, yapılan düzenlemelerin etkili bir yerel yönetim ortamı için yeterli olmadığı görülmektedir.

Son olarak, Almanya ve Türkiye yerel yönetimlerinin karşılaştırılmasında öne çıkan konu yönetsel reformun yansımalarıdır. Almanya’da yerel yönetimleri ilgilendiren kapsamlı yönetsel reform çalışmalarının 1970’li yıllarda başladığı ve bu dönemde ağırlıklı olarak alansal düzenlemelerin başarılı bir şekilde tamamlandığı görülmektedir. 1980’li yıllarda ise katılımcı yönetimi destekleyen doğrudan demokrasi araçlarının gündeme geldiği ve 1990’lı yıllarda ülke genelinde bu tür mekanizmaların uygulamaya girdiği görülmektedir. Bu dönemde Almanya’da genel olarak kamu sektörünü ve özel olarak da yerel yönetimleri ilgilendiren AB yönetsel alanı düzenlemeleri ve hizmette yerellik ilkesi vurgusu öne çıkmaktadır. 1990’lı yıllar ise piyasa ekonomisinin öne çıktığı, sosyal refah devletinin tartışıldığı, özelleştirme politikalarının desteklendiği ve işletmecilik reformlarının benimsendiği dönem olmuştur. Almanya genel olarak neo-liberal politikaları gündemine geç aldığı gibi, işletmecilik reformlarının yerel yönetimleri dönüştürmesi de geç olmuştur ve bu reformların etkileri yeni yeni görülebilmektedir. 2000’li yıllarda Alman yerel yönetimlerinin yönetsel reform gündeminde işletmecilik reformlarının, yönetim uygulamalarının, doğrudan demokrasi araçlarının, doğrudan seçilmiş başkan modelinin, özelleştirme politikalarının ve subsidiarite ilkesinin birlikte yer aldığı görülmektedir. Türkiye örneğinde ise yerel yönetimler konusunda reform ihtiyacının ciddi bir şekilde tartışılmaya başlandığı yıllar 1970’li yıllara kadar geriye götürülmekle birlikte, yerel yönetimler reformunun ancak 2000’li yıllarda gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Türkiye 2000’li yıllarda yakaladığı tek parti iktidarına dayalı siyasal istikrarın sağladığı imkanlar ile çok yönlü yerel yönetimler reformuna girmiştir. Türkiye’de

genel olarak yerel yönetimleri ve özel olarak da belediyeleri ilgilendiren geç kalmış reform düzenlemelerinin önemli değişimleri beraberinde getirdiği söylenebilir. Bu değişimlere ağırlıklı olarak YKİ paradigmasının, yönetim söyleminin, özelleştirme politikalarının ve piyasa ekonomisi vurgusunun hakim olduğu söylenebilir. Yoğun reform sürecinde alansal reform konusunda düzenlemeye gidilmiş ancak beklenen fayda sağlanamamıştır. Yerel yönetimler mali ve personel yönetimi konularında ciddi reform ihtiyacı varlığını sürdürmektedir. Ayrıca, Türkiye tecrübesinde yönetim söyleminin düzenlemelerde ve uygulamada ciddiye alınmadığı, doğrudan demokrasi araçlarına gereken ilginin gösterilmediği, yerel meclisleri güçlendirecek ve güçlü belediye başkanlarını dengeleyecek düzenlemelere girilmediği söylenebilir.

Genel olarak Almanya ve Türkiye yerel yönetimlerinin karşılaştırılmasına bakıldığında, iki ülke kamu yönetimi sistemleri arasındaki en önemli fark, kamu hizmetlerinin, personelinin ve yatırımlarının toplandığı yönetim merkezlerinin birbirinin tam tersi olmasıdır. Türkiye’de kamu hizmetlerinin, personelinin ve yatırımlarının en büyük payının merkezi yönetimde olmasına rağmen, Almanya’da bu alanlarda en büyük payı yerel yönetimler üstlenmektedir. Alman yerel yönetimleri temel özellikleri olan çok işlevlilik, kendi kendine yönetim geleneği, ikili hizmet alanları, gönüllü kuruluşlar ile işbirliği ve meclis öncelikli yönetim modelleri açısından Türkiye’den farklıdır. Vurgulanan farklılıklar etkin, köklü ve güçlü yerel yönetim sisteminin temel gereklilikleridir. Ancak, unutulmaması gerekir ki, Almanya federal bir siyasal-yönetmel sisteme sahip olsa da, Alman yerel yönetimleri egemenliğin bir paydaşı değildir. Bu nedenle, Alman yerel yönetimlerinin bir hizmet birimi olarak kabul edilerek, yerelleşme sürecinde Türkiye için düşünülmesi-tartışılması yararlıdır. Aynı zamanda, Alman yerel yönetimleri yönetim modelleri açısından da zengin bir çeşitlilik sunmakta ve bu alan sürekli bir hareketlilik göstermektedir. Yani, Türkiye gibi tek düze bir yerel yönetim sisteminin olduğu ülkeyi, çeşitlilik arz eden yerel yönetim modellerini içeren Almanya ile karşılaştırmak yararlı sonuçlar vermektedir. Alman yerel yönetimlerinin yönetim tartışmaları çerçevesinde yürüttüğü çok yönlü reform gündemi Türk yerel yönetimleri için önemli açılımlar sunmaktadır.

5.2.YÖNETSEL REFORM SONRASI ALMAN YEREL YÖNETİMLERİNİN GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Alan araştırmasının sonuçlarının gösterdiği gibi Almanya çok çeşitli yerel yönetim modellerine sahip, uzun geçmişli yönetim kültürü olan ve bir çok farklı yönetim yaklaşımını bünyesinde birleştirmiş bir ülke olarak yerel yönetimler reformu konusunda isteksiz kalmamıştır. 1990’lı

yıllarda YKİ etkisi altına giren Alman yerel yönetimleri, kendi yönetsel deneyimleri, küresel olarak etkide bulunan etkenler ve yerel tüm aktörlerin taleplerinin biçimlendirdiği NSM'yi uygulamaya başlamışlardır. Aynı süreçte Almanya'nın NRW eyaletinde yerel yönetim modelinde köklü bir değişiklik yapılarak “kent yöneticiliği modeli”nden “güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli”ne geçiş yapılmıştır. Yönetim modeli değişikliği NRW Eyalet Meclisi'nin 1994 yılında Yerel Yönetimler Kanunu'nda (GO NRW) yapılan yasal düzenleme ile belediyeler ve diğer yerel yönetimler için zorunlu kılınmıştır. NRW'de belediye başkanları ilk kez 1999 yılı yerel seçimleri sonucunda görevlerine seçilerek gelmiştir. Yapılan yönetim modeli değişikliği sadece bir seçim sistemi değişikliği değildir; yönetimdeki görev ve sorumlulukların paylaşımı, yönetim organları arasındaki ilişkiler ve karar organı olan meclisteki siyasal yapı önemli değişiklikler geçirmiştir. Değişikliklerin etkisi ilk seçimden itibaren kendisini göstermiştir. Yani, YKİ reform dalgası güçlü belediye başkanı reformu ile birleşerek uygulamaya yansımıştır. Süreç içerisinde birçok olumlu gelişme sağlanmıştır ve birçok sorunla karşılaşılmiştir.

YKİ reformları ile yönetim modeli değişikliği bir rastlantı gibi gözükse de, iki reform dalgası arasında önemli ilişkiler vardır. Alan araştırmasının içerisinde elde edilen veriler bu sonucu çıkarmaya imkan tanımıştır. YKİ reform dalgası tüm Alman eyaletleri için geçerlidir, yönetim değişikliği ise Kuzey – Batı Alman eyaletleri için daha etkili gözükmektedir. Ancak, 1990 yılında Almanya'nın yeniden birleşmesinin ardından yeni eyaletlerin ve diğer eski eyaletlerin büyük bölümü güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli uygulamasını kendi geleneksel yönetim yapıları ile uyumlaştırmışlardır. Ayrıca, bu eyaletler de 1990'lı yıllarda YKİ etkisinde kalmış ve aynı reform araçlarını uygulamaya koyulmuşlardı. Bu nedenle NRW ile ilgili yapılacak değerlendirmelerden genel olarak Alman yerel yönetimleri için değerlendirmeler yapılabilir.

Almanya'da güçlü bir yerel yönetim geleneğinin olduğu kabul edilmektedir. Yerel yönetimler tarihsel süreç içerisinde 19. yüzyılın başlarından itibaren yerel halkı ilgilendiren tüm yerel hizmetlerin sunumunda belirleyici olmuşlardır. Kazanılan tarihsel deneyim Alman yerel yönetimleri için “çok işlevli olma” özelliğini günümüze kadar korumuştur. Yine tarihsel süreç içerisinde Alman yönetimin üç katmanlı yapısı (federal devlet, eyaletler, yerel yönetimler) içerisinde yerel yönetimler eyalet yönetimlerinin sorumluluk alanı içerisinde konumlanmıştır. Eyalet ve yerel yönetimler ilişkisinde eyalete ait çoğu görev sunulmak üzere yerel yönetimlere devredilmiştir. Bu ilişki Alman yerel yönetimlerinin ikinci temel özelliği olan “hizmet alanlarının ikili yapısı”nı oluşturmuştur. Yerel yönetimler hem eyaletlerin hem de dolaylı olarak federal yönetimin görevlerinin yaklaşık olarak % 70'ini sunar. Belediyeler, söz konusu hizmet

alanları ile ilgili olarak farklı denetimlere tabi tutulurlar. Yerel hizmetler ile ilgili olarak hukukilik denetimi yapılırken, devredilmiş üst yönetim hizmetleri ile ilgili olarak yerindelik denetimine tabidirler. Üçüncü olarak, Alman yerel yönetimleri kendi hizmet ve görev alanlarında geniş bir özerkliğe sahiptirler. Bu özerklik Federal Anayasa ve eyalet anayasaları tarafından güvenceye alınmıştır. Böylece, kendi kendine yönetim geleneği sağlam temellere dayanmaktadır. Yönetimsel özerkliği güçlü, çok işlevli ve ikili hizmet alanında yerel yönetimleri ekonomik, siyasal, toplumsal ve kültürel hayatta önemli kılan diğer bir unsur sosyal devlet ilkesidir. Almanya'nın gelişmiş sosyal devlet geleneği sayesinde yerel yönetimler yerel ekonomik alanda önemli hizmetleri sunarak aynı zamanda önemli bir ekonomik aktör olmuşlardır. Son olarak, yerel yönetimlerin gönüllü ve sivil kuruluşlar ile olan yakın ilişkisi yerel yönetimlerin gelişimini belirlemiştir. Tarihsel olarak, gönüllü sivil kuruluşlar özellikle toplumsal hizmet alanlarında yerel yönetimlerin birlikte çalıştığı köklü kuruluşlardır. İşte böyle bir ortamda faaliyet gösteren Alman yerel yönetimlerinin kurulu düzenini derinden sarsan reform dalgası YKİ paradigmasının getirdiği reform araçları olmuştur. Neo-liberal politikaların rehberliğinde şekillenen YKİ'nin uygulanabilmesi yönetim modeli reformları ile desteklenmiştir. Sonuçta iki reform dalgası arasında parçalanmış yerel ekonomik, siyasal ve toplumsal ortam içerisinde yönetim yapıları, katılımcı demokrasi talepleri ve neo-liberal politika eleştirileri yükselmiştir. Kısacası “klasik bürokratik yapı” (tez) karşısında yükselen “piyasa” temelli yapılar (anti-tez) ve bu iki alternatifin çakışmasından “yönetişime dayalı ve katılımı talep eden” bir gelişme (sentez) güçlenerek belirmektedir.

Temelde reformu tetikleyen değişen ekonomik, siyasal ve toplumsal ihtiyaçlar karşısında etkili olan çözümler yeni sorunlara yol açmıştır. Oluşan yeni sorunlar yeni çözüm önerilerini gerektirmektedir. Grunow⁷⁶'un belirttiği gibi, özellikle Araştırma sonuçları da göstermektedir ki, “YKİ reformlarının ‘kamu yararı’ düşüncesi temelinde dengelenmesi; mutlak kar getiren kamu kolaylıklarının rekabet ortamı olmadan özel sektöre terk edilmemesi; kamu personeli reformu sürecinde hem yerel yönetimlerin ihtiyaçları hem de hizmetin gerekliliklerinin göz önünde tutulması, kamu personeli sayısının kısılarak iyi hizmetin gerçekleştirilmesinin zor olduğunun göz önüne alınması, görev tanımına göre personel seçiminin gerçekleştirilmesi, personelin nitelikleri ile görev arasında uyum aranması” gerekmektedir. YKİ reform süreci sonrasında ortaya çıkan en önemli problemler mali yönetim, personel yönetimi, yerel doğal tekelleşen hizmet alanları ve yeni yönetim araçlarının oluşturduğu bürokrasi alanında gözükmektedir. Reformun çare olarak görüldüğü mali dar boğazdan belediyeler kurtarılamamıştır. Sürekli tasarruf yönlendirmesi altında belediyelerin görevleri artarken, mali kaynaklarının tersine

⁷⁶ Prof.Dr. Dieter Grunow ile 03.10.2010 tarihinde gerçekleştirilen mülakattan yararlanılmıştır.

kısılması temel hizmetlerin sunulamaması sorunlarına yol açmaktadır. Belediyeler ve yerel yönetimler sadece ihaleye çıkan aracı kuruluşlar rolüne indirgendiği için yerel siyasal tepkiler etkisini siyasal alanda göstermektedir. Yerel düzeydeki mali yönetim sorunlarının çözümünde federal, eyalet ve yerel yönetimlerin birlikte çözüm bulması elzem gözükmektedir. Personel yönetimi konusunda izlenen “personel kısma (*cut-back*) ve sözleşmeli personele (*contracted personnel*) ağırlık verme politikaları” ciddi problemler ortaya çıkarmıştır. En belirgin olanları uzmanlaşmaya dayalı hizmetler aksamış ve sözleşmeli personel uygulaması daha maliyetli bir sonuca yol açmıştır. Yerel doğal tekel hizmet alanlarında özelleştirme süreçleri var olan belediye gelirlerinin azalmasına yol açmıştır. Bir borç ödeme aracı olarak görülen özelleştirme uzun vadeli gelir kayıplarına neden olmuştur. YKİ etkisinde biçimlenen Alman yerel yönetim inovasyonu olan NSM içerisindeki yeni yönetim teknikleri kendi prosedürlerini oluşturmuştur. Bir görevin yerine getirilmesinde yeni yönetim araçları ile izlenen tanımlar yeni ve maliyetli bürokrasinin oluşmasına yol açmıştır. Yerel yönetimlerin büyük bölümü bir anlamda mali yetersizlikleri ve nitelikli personel sıkıntısı nedeniyle yeni yönetim araçlarını uygulayamamaktadırlar.

YKİ reformları sonucunda ortaya çıkan yeni sorunların yanında önemli olumlu gelişmeler ve güncelliğini koruyan konular vardır. Grunow’a göre, özellikle performans yönetimi konusu reform gündemindeki yerini koruyacaktır ve öne çıkacaktır. YKİ, katılıma örgüt içi (personel ve meclis üyeleri) ve örgüt dışı (hizmet alanlar, yurttaşlar, tedarikçiler, sivil toplum) çevrelerde önem vermek zorundadır. YKİ reformları “kurallara aşırı bağlı çalışan”, hizmetin önüne kuralı koyan ortamın kusurları konusunda farkındalık yaratmıştır. Bir anlamda Kıta Avrupası geleneği olan “hukukun üstünlüğü” ilkesi işletmecilik ilkeleri ile çatışmıştır. İşletmecilik ilkelerinin (etkinlik, etkililik ve ekonomiklik) gündemde olması yönetim için yararlı olmuştur; ancak bu durum hukukun üstünlüğü ve yasal düzenlemeleri ortadan kaldıramaz. Zaten böyle bir durumun olması da sorunlara yol açabilir. Özellikle, yeni hizmet alanlarının sürekli olduğu bir ortamda yasal düzenlemeler kaçınılmazdır. Örneğin “çevre kirliliği” konusu düşünüldüğünde; Anglo-Sakson geleneğinde önleyici düzenleme yoktur, sistem kusurlu eylem ortaya çıktıktan sonra cezayı kesmektedir. Yani “izin ver yapsın ve cezasını ödesin” düşüncesi Kıta Avrupası’nın süreç ile ilgili engelleyici-önleyici düzenlemeleri ile uyumsuzdur. Sadece siyasaların uygulanmasında değil, yapımında da bu düşünce tarzı belirleyicidir ve tüm siyasal-yönetimsel süreci biçimlendirmektedir.

YKİ reformlarını Almanya’da tamamlayan diğer reform alanı olan yönetim modeli değişikliği ise önemli sonuçlara yol açmıştır. YKİ değerlendirmesinde olduğu gibi yönetim modeli değişikliğinde de olumlu ve olumsuz yönler bulunmaktadır. Eski sistemde, profesyonel kent

yöneticisinin belediye teşkilatının tepesinde olduğu modelde, belediye meclisi temel organdı. Meclis temsil işlevini kendi içinden seçtiği belediye başkanına vermişti. Yani belediye meclisinin temel olduğu monistik bir yapı vardı. Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasal parti veya partiler yönetimi biçimlendirmektedir. Ancak, yönetim cephesinde “iki başlılık” sorunu ortaya çıkmaktaydı. Bir tarafta halkın karşısında temsil işlevi gören ama yönetimde güçsüz olan bir belediye başkanı vardı; diğer tarafta meclis tarafından atanmış ama halka karşı sorumsuz bir profesyonel yönetici vardı. Ayrıca, belediye başkanı yönetimden kendini soyutlayamadığı için, belediye başkanı ve kent yöneticisi arasında uzlaşmazlık sorunları yaşanmaktaydı. İşte yeni sistem, güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli, her iki sorun alanına çözüm getirmiştir. Halkın doğrudan seçtiği, karşısında sorumlu gördüğü ve siyasal açıdan meşruiyeti olan bir liderlik makamı belirli olmuştur. Aynı zamanda belediye teşkilatını yönetmekte meclis ile koordinasyon sağlayan bir aracı organ rolü de belediye başkanına yüklenmiştir. Bunların ötesinde yaşanan YKİ reformları sonrasında yerel ekonomik, siyasal ve toplumsal parçalı ortamda eşgüdüm sağlayıcı makam olarak belediye başkanı öne çıkmıştır. Belediye başkanı, yerel yönetim ortamında kamu yönetimi, özel sektör, sivil toplum ve halk arasında bir “kolaylaştırıcı” olmuştur.

NRW’de gerçekleştirilen Alan Araştırması sonuçları da göstermektedir ki, yeni yönetim modelinin yol açtığı sorunlar ve modelin zayıflıkları vardır. Doğrudan halk tarafından seçilen, belediye meclisinin başı olan, belediye teşkilatının başında olan ve kenti temsil eden belediye başkanına çok ağır görevler yüklenmiştir. Mevcut sistem profesyonel, koordinasyon yeteneği güçlü, uzlaşma sağlayan, farklı çıkar grupları arasında ilişkileri yönetebilen ve yerel halk tarafından benimsenen bir yöneticiye ihtiyaç duymaktadır. Belediye başkanının seçimi siyasallaştığı için, bahsedilen niteliklerde bir aktörün her seçim sonucunda ortaya çıkması çok zordur. Sistem aşırı şekilde “kişisel özelliklere” dayanmaktadır. Bu türdeki sorunlar Araştırma sonuçlarında da ortaya çıkmıştır (2004 – 2009 tarihleri arasında Köln Belediyesi’nde yaşanan yönetim krizi; 2010 yılında Duisburg Belediyesi’nde yaşanan sorunlar, vb.). Diğer taraftan yerel siyasal yapının parçalanması, katılım taleplerinin yükselmesi, başkanın gücüne karşı yükselen tepkiler, izlenen neo-liberal politikalara eleştiriler yerel meclislerin parçalı bir görüntü oluşturmaya yol açmıştır. Özellikle karar organı olarak hala temel belirleyici olan belediye meclisinde uzlaşma veya çoğunluk sağlayamayan başkanın etkin bir yönetim ortaya koyması çok zordur. Bugün, NRW örneğinde, meclislerde gündemden gündeme meclis içerisindeki siyasal partiler arasındaki işbirliği değişmektedir. Uzlaşmazlık tavrı izleyen bir başkan için yönetim çok sıkıntılı geçmektedir; ancak uzlaşmayı yakalayabilen başkan katılımcı ve çoğulcu demokrasi için fırsatlar oluşturacaktır. NRW’de belediye başkanlarının karşı karşıya oldukları iki temel problem vardır: Birincisi, başkanlar mali sorunlar ve kaynak sıkıntısından dolayı

harcamalar üzerindeki belirleyiciliklerini yitirmişlerdir. İkincisi, belediye meclislerinde çoğunluğu sağlamakta yaşanan sorunlar güçlü başkanın istediği politikaları uygulayabilmesini engellemektedir. Belediye başkanları, Tonks⁷⁷’un yaptığı benzetmeyle “deli gömleği” (*straightjacket*) giymiş gibi, iki kolu bağlanmış durumdadırlar.

Böylece geline nokta, üzerinden fazla yükleri alınmış, farklı çıkar grupları arasında koordinasyon sağlayan, mecliste uzlaşmaya önem veren, halkın katılımını dikkate alan, oluşan yönetim ortamını kolaylaştıran, yolsuzluklara bulaşmayan, mali ve personel kaynaklarını etkin yönetebilen profesyonel bir yönetimin oluşacağı ideal bir modele olan ihtiyaç ortada durmaktadır. İhtiyaca cevap vermek için NRW’de oluşan düalistik, meclis ve başkana dayalı sistemi koruyarak, başkanın yetkilerini profesyonel bir ekip ile kullandığı yönetimi güvenceye alarak, meclis içerisindeki tüm partilerin yönetime katılımına imkan tanıyarak, önemli yolsuzlukla mücadele düzenlemelerini uygulamaya sokarak, halkın doğrudan başkanı denetleyebileceği mekanizmaları mümkün kılarak, mali ve personel yönetiminde belediyelerin belirleyiciliğini artırarak süreç başlatılmalıdır.

NRW örneğinde de görüldüğü gibi, Alman yerel yönetimlerinin reform sürecindeki en önemli avantajları çok aktörlü yönetim yapılarını, yönetim tecrübesini, uzlaşma kültürünü bünyelerinde barındırmaları ve istikrara önem vermeleridir. Böylece, reformu gerektiren sorunlara ve reform uygulamaları sonrasında ortaya çıkan eksikliklere çok merkezli bilgi akımı ile çözümler bulma yönünde umut bulunmaktadır.

Alman kamu yönetimi sisteminin bugün çizdiği görünümünü, gerçekleştirdiği yönetsel değişim girişimlerini ve gelecek için ihtiyaçlarını anlaya bilmek için bu çalışmada öncelikle Alman kamu yönetimi sisteminin tarihten getirdiği birikimine yer verilmiştir. 20. Yüzyıl içerisinde yaşadığı trajik siyasal gelişmelerin ekonomik, sosyal ve yönetsel maliyetini gidermek için yönetsel birikiminin faydası yapılan açıklamalarda görülmektedir. Prusya İmparatorluğu döneminde temelleri atılan ve modern bir kamu yönetimi yolunda elde edilen tecrübe bugün varlığını iki yönlü hissettirmektedir: “Fırsat” ya da “Engel”. Özellikle 1980 sonrası “Refah Devleti”nin sorgulanmasıyla başlayan ve kamu yönetiminde paradigma değişmesine yol açan etki yanında, Almanya’nın 1990 yılında birleşme sürecini yaşaması kamu yönetiminin reformunu elzem kılmıştır. 1990’lı yıllarda yoğun bir şekilde uygulamaya konulan ve 2000’li yıllarda devam eden kamu yönetimindeki reform süreci tarihsel olarak geliştirilmiş yönetsel gelenekle denge kurmaya çalışmaktadır. Bugün için yapılan düzenlemelerin, özellikle mali yönetim ve personel yönetimi konularında engellerle karşılaştığı görüle de; yetki devri,

⁷⁷ Robert Tonks ile 10.06.2010 tarihinde gerçekleştirilen mülakattan yararlanılmıştır.

yerelleşme, hizmet kalitesinin artırılması ve profesyonellik konusunda var olan esneklikten faydalanarak yeni fırsatlar sunmaktadır.

Alman kamu yönetiminin ilk başta görünen karmaşık yapısı aslında bir çeşitlilik sunarak farklı durumlarda farklı konularda ideal olanı yakalama da bir avantaj olarak durmaktadır. Bununla birlikte kamu yönetiminin kaynaklarının kısıldığı ve bu noktada eleştirildiği bir süreçte bu kadar karmaşık bir yapının sadeleştirilmesi konusundaki talepler de dikkate alınmaktadır. Var olan yapıda Federal Yönetim, *Land* Yönetimleri, Yerel Yönetimler büyük bir zenginlik ve yönetsel kültür oluşturmaktadırlar. Siyasal gelişmelerin ve tarihsel birikimin oluşturduğu siyasal ve yönetsel adem-i merkeziyetçi bu sistemin yapısal reformlar konusunda bazen sorunlar yaşasa da başarı sağladığı görülmektedir. Ancak, yönetsel yapının çok çeşitli yapısı yine karmaşık bir kamu mali yapısına sahip olduğu için en büyük sorun alanı burada görülmektedir. Yazarın geçirdiği süreçte görüşmeler yaptığı siyasetçi, yönetici ve akademik çevreler en sıkıntılı alanın kamu mali sistemi olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, yaşanan AB süreci ve yerelleşme sürecine paralel olarak kamu mali yapısının da yerel yönetimlerin kaynaklarını arttırıcı şekilde iyileştirilmesini ve daha sade bir biçime sokulması gerektiğinin elzem olduğu görülmektedir.

İdari yapıdaki çeşitlilik yönetsel birimlere sağlanan anayasal güvenceler ile dengelenmiştir. Bugün için yönetsel sistem içerisinde en önemli sorun bir bölge yönetimi birimi olan “*Regierungsbezirke*”ler görülmektedir. En önemli eleştiri yerel yönetimlerden gelmektedir. Çünkü, “*Regierungsbezirke*”ler ve onun yöneticileri seçilmiş organlar değildirler, *Land* hükümeti tarafından atanmaktadırlar. Bu nedenle bir meşruiyet sorunu görülmektedir. *Regierungsbezirke*’ler özellikle mali sorunları olan yerel yönetimlerin tüm karar alma yetkilerini bütçe üzerindeki denetimleri nedeniyle kısıtlayabilmektedirler. Özellikle son yıllarda bir çok *Land* yönetimi bu birimleri iptal etmiştir. Bu birimlerin var olduğu *Land*’larda, bu birimlerin ilgası yönündeki talepler özellikle yerel yönetimlerden gelmektedir. Yerel yönetimler yanında özellikle kamu yönetimi disiplini uzmanları da bu birimlerin fazladan bir maliyet olduğunu savunmaktadırlar.

Alman kamu yönetiminin birleşme süreci sonrası ağır bir yük altına girdiği görülmektedir. Özellikle Doğu Almanya’dan devralınan aşırı fazla kamu çalışanı başarılı programlarla süreç içerisinde azaltılmıştır. Bununla birlikte YKİ’nin etkisiyle küçülen, yerleşen kamu yönetimleri “performans yönetimi, stratejik yönetim vb.” araçlarla kamu personel sisteminde daha esnek bir yapı kurmuştur. “Personel Yönetimi”nden “İnsan Kaynakları Yönetimi”ne doğru bir kavram kayması da yaşanarak, amacın sadece “maliyetleri azaltmak” olmadığı, hizmet kalitesini arttıracak şekilde eğitim ve geliştirme faaliyetlerine önem verilerek kamu çalışanlarının daha

etkin, etkili ve kaliteli hizmet sunmaları hedeflenmektedir. Çalışma içerisinde sunulan istatistikler bu konularda başarılı olduğunu göstermektedir.

Özellikle küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme sürecinin beraber yaşandığı dönemde “yönetimsel özerklik” konusunda en rahat yerel yönetimlerin Alman yerel yönetimleri olduğu söylenebilir. Tarihsel deneyimlerin etkisiyle de oluşa gelen “kendi kendini yöneten yerel yönetimler” yasal düzenlemeler konusunda sorunlar görmemektedir. Ancak, daha öncede bahsedildiği üzere, en önemli sorun olarak kamu mali sistemi görülmektedir. Özellikle görüşülen belediye yöneticileri ve siyasetçileri yaşanan yerelleşme sürecinde yerel yönetimlere yetki, görev ve sorumluluk devrinde sorun olmadığını; ama kaynak devrinde sıkıntı olduğunu belirtmişlerdir. Mali yapının düzenlenmesi öncelikle Federal düzeyde yapılacak yasal düzenlemeleri gerektirmektedir. Bugün için Federal Hükümet bir büyük koalisyon (CDU-SPD) değildir. Büyük Koalisyon hükümetleri mali reformun yapılması için fırsat olarak görülmektedir.

Genel olarak Alman kamu yönetimi sisteminin geçmişi, yakın dönemde yaşadığı tecrübeleri ve var olan ihtiyaç alanları bu şekildedir. Almanya sahip olduğu yönetimsel-siyasal yapısıyla kendine özgü bir sistemdir. Temel kuruluş felsefesi olarak farklı olan Türkiye’ye Alman siyasal-yönetimsel sisteminden bire bir benzetmeler yapıp siyasa transferleri yapmak zordur. Ancak kamu yönetimi bir araç olarak düşünülürse, siyasal yapılardan ziyade bu aracın başarılı uygulamaları (kamu personel sistemi, yerel yönetimlerin yapılanması ve işleyişi, kamu-özel sektör girişimleri vb.) ayrıntılı incelenerek Türkiye’ye var olan sorun alanlarında başarılı örnekler model olarak sunulabilir. Tezin bu alt bölümü genel olarak bir özet olsa da, bahsedilen başarılı uygulamaların varlığını göstererek Türk kamu yönetimi sistemi için açılımlar sunmayı amaçlamıştır.

5.3.ALMAN YA'DAKİ YEREL YÖNETİMLER REFORMUNDAN TÜRKİYE İÇİN ÇIKARILAN DERSLER

Almanya’da yönetimsel reform süreci sonrasında ortaya çıkan ve yukarıda özetlenen yerel yönetimler çevresinde güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modelinin iyileştirilmesi için gerekli olan öneriler Türkiye için de geçerlidir. Türkiye’de 1960’lı yıllardan beri uygulanan güçlü başkanlık modelinin iyileştirilmesi için getirilecek önerilerden önce, Almanya’da yaşanan YKİ reformları, yönetim modeli değişiklikleri, yeni doğrudan demokrasi uygulamaları ve araçları, katılımcı demokrasinin gelişimi ve yönetim – siyaset ilişkisi Türkiye’de yerel yönetimler reformuna katkı sunmak için değerlendirilmiştir. Böylece YKİ’nin Alman yerel

yönetimlerindeki yansıması olan NSM'nin, yeni yönetim modeli arayışlarının, katılımcı demokrasi araçlarının vb. reform uygulamalarının en önemli ayırıcı özellikleri, uygulamadaki olumlu yönleri, yaşadıkları sorunlar, eleştirilen yönleri ve Türkiye için düşündükleri ilerleyen alt bölümlerde sunulmuştur.

5.3.1.Düzenleyici – Koordine Edici Kurumun Rolü

NSM, öncelikle yerel yönetimlerin kendilerinin ortaya koyduğu bir üründür. 1990'lı yılların başında yaşanan mali sıkıntıların, vatandaşların yerel hizmet konusundaki beklentilerinin, Almanya'nın geçirdiği birleşme-dönüşüm sürecinin, yerel yönetimlerin diğer ülke yerel yönetimlerine göre hizmet kalitesi açısından geri kalmasının oluşturduğu baskılarla KGSt tarafından NSM'nin çerçevesi ve ayrıntıları çizilmiştir. KGSt, Almanya genelinde üyesi olan, yerel yönetimler tarafından desteklenen ve yerel yönetimlere yönetimi geliştirme konusunda danışmanlık yapan bir kuruluştur. KGSt'nin yerel yönetimlerin içinde olması NSM'nin kabul edilmesini, uygulamaya planlı bir şekilde girmesini ve süreç içerisinde değerlendirilmesini sağlamıştır. Tam tersine, Türkiye'de yaşanan yerel yönetimler reformu sürecinde temel belirleyici merkezi yönetim-siyaset olmuştur. Bu durum, yerel yönetimlerle ilgili yeni yasaların getirdiği yönetsel düzenlemelerin uygulamada yerel yönetimler tarafından kabul edilmesini, uygulanmasının değerlendirilmesini ve iyileştirilmesini belirsiz kılmıştır. Almanya'da YKİ etkisindeki yönetim araçlarının ve siyasetlerin yerel yönetimler tarafından uygulanması için yasal bir zorunluluk yoktur. Yerel siyasal, toplumsal ve ekonomik aktörlerin etkisiyle reform girişimleri ortaya çıkmış, daha sonra yerel yönetimler NSM modelini geliştirerek ihtiyaçlarına göre farklı düzeylerde uygulamaya koymuşlardır. Değerlendirmeler yapma, iyileştirmeleri önerme ve yeni gelişmeleri takip etme görevi yerel yönetimlerin bir anlamda bir araya geldiği ortam olan KGSt tarafından üstlenilmiştir. Türkiye'de ise gerçekleşen yerel yönetimler reformunda ortaya çıkan yeni Kanunlarda bazı YKİ reform araçları (stratejik yönetim, performans esaslı bütçeleme, hizmet alımı, ihale ile yönetim, esnek personel yönetimi vb.) zorunlu kılınmıştır. Burada ilgili mali kaynaklar, insan kaynağı ve bilgi desteği yasal düzenlemeler ile eş zamanlı ilerlemediği için Kanunlar ile uygulama arasında boşluk oluşmuştur. Bu konuda Türkiye'de "Türkiye Belediyeler Birliği" benzer bir rolü üstlenebilir.

Diğer taraftan Almanya'da yerel yönetimlerde güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeli, belediye başkanını halkın görevden düşürebilme hakkı, katılım araçları (referandum, vatandaşların meclise öneri sunması ve soru sorması, vatandaş inisiyatifleri, vb.) ve çoğulcu

yönetim yapısı güvenceye alınmıştır. Türkiye’de bu konuda yeterli ilerleme sağlanamamıştır ve acilen yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır.

5.3.2.Reformun Yönünün Etkisi

İkinci olarak ve önceki açıklamayla bağlantılı olarak NSM’nin çevreden-merkeze (aşağıdan yukarıya), yani yerel yönetimlerden başlayarak eyalete doğru uygulamaya girmesi Alman yönetim modernizasyonunda olumlu bir etkiye sahip olmuştur. Böylece reformun birinci derecede etkili olduğu yönetim birimleri, sürecin birinci derecede sorumlusu olan ve ihtiyaçlarına göre tercihler yapan aktörleri olmuştur. Bu durum kendi güçlü ve zayıf yönlerini, önlerindeki fırsatları ve tehlikeleri daha iyi bilen yerel yönetimlerin kendileriyle ilgili reform çalışmalarında gerçekçi-başarılı olma olasılığını artırmaktadır. Türkiye’de bu konuda da tam tersi bir süreç izlenmiştir. Bu nedenle, birçok yerel yönetim birimi, yeni yasal düzenlemeler ile kendilerine sorumluluklar olarak yüklenen yeni yönetim tekniklerini, araçlarını ve süreçlerini uygulamakta sorunlar yaşamaktadır (bakınız: Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009).

Almanya’da belediyelerde yönetim modeli değişikliğinde ise reform yukarıdan-aşağıya, yani eyaletten belediyelere doğru gerçekleştirilmiştir. NRW örneğinde Eyalet Meclisi’nin gerçekleştirdiği belediye kanunu değişikliği ile tüm belediyeler ve ilçe yönetimleri güçlü ve doğrudan seçilmiş başkan modeline geçmek zorunda kalmışlardır. Araştırma verilerinin gösterdiği üzere yeni yönetim modeli için yerel düzeyde önemli talepler vardı. Ancak, yeni yönetim modelinde başkanın aşırı güçlü olması, sistemin tamamen kişiye dayalı olması, başkanın görev yükünün çok fazla olması, parçalı siyasal yapı, YKİ politikalarına karşı yükselen eleştiri ve oluşan yönetim ortamında uzlaşma ve koordine edici lider ihtiyacı en önemli sistem zaaflarıdır. Türkiye’de son dönemde yürürlüğe giren yerel yönetim kanunları ile belediye meclisi ve başkan arasındaki ilişkide meclisin sürekli çalışan bir organ olması yönünde olumlu adımlar atılmış, meclisin denetim yetkileri artırılmış ve başkanın hesap vermesini sağlayan mekanizmalar oluşturulmuştur. Ancak, bu düzenlemeler Türkiye örneğinde belediye başkanlarının gücünü kısmen kısıtlamışlardır. Özellikle belediye meclisinde çoğunluğa sahip başkanların keyfi yönetimleri halen devam etmektedir. Bu nedenle, yerel düzeyde tabandan gelişen siyasal güçlerin, yerel meclislerde kontrol ve denge sistemini sağlamlaştırmak için, önlerindeki engeller kaldırılmalıdır.

5.3.3.Reformun Farklı Ayaklarının Dikkate Alınması ve Değerlendirilmesi

NSM uygulamasının üzerinden 10 yıldan fazla süre geçtikten sonra yapılan Alan Araştırmalarından elde edilen verilerin de gösterdiği gibi (bakınız: Bogumil, 2006; Kuhlmann vd., 2008), NSM'nin başarılı olduğu ve başarısız olduğu alanlar vardır. NSM'yi uygulayan belediyelerde hizmet sunuş biçimi iyileştirilmiş, vatandaşlarla ilişkiler geliştirilmiş, hizmet kalitesi yükselmiş, hizmet sunarken harcanan zaman azaltılmış, hizmetin üretimindeki masraflar kısalmış ve daha etkin işleyen bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. NRW örneğinde, özellikle vatandaşın karar verme sürecine dahil edilmesi konusundaki çaba ve istek önemli bir gelişmedir. Ayrıca, yönetim yapısının zaten Alman yerel yönetimlerinde var olan bir fırsat olduğu; yerel düzeydeki diğer aktörlerin enerjilerinden hem karar almada, hem hizmet sunmada hem de uygulamada yararlanıldığı örneklerden anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, aynı çalışmalarda eksik yönler de değinilmiştir: Özellikle NSM'nin yerel Meclis için öngördüğü stratejik karar alma ve kontrol rolünün uygulamaya girememesi, siyasetçilerin yönetimin gündelik işleyişine karışmasının engellenememesi, yönetimin hesap verebilirliğini artıran düzenlemelerin yeterli olmaması, müşteri odaklı yaklaşımla birlikte “katılım araçları”nın geliştirilerek vatandaş odaklılığın veya vatandaşın karar verme sürecindeki belirleyiciliğinin artırılmaması en önemli problemler olmuştur. Yürütülen Alan Araştırmasında NRW örneğinde organlararası kriz potansiyeli ile uzlaşma fırsatı sunan bir ortamın birlikte olduğu görülmüştür. Fakat, organların seçim sürelerinin değişmesi ve sistemin aşırı bir şekilde kişilerin karakterine ve becerisine dayalı olması, Köln örneğinde de ortaya çıktığı gibi, yönetim kapasitesini düşürücü sonuçlara yol açabilmektedir. YKİ'nin Almanya'daki uygulamaya yansımaları olarak değerlendirilen NSM'nin (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 256-563) sözü edilen sorun alanlarına Almanya'da yapılan kapsamlı alan araştırmasında da işaret edilmiş ve büyük ölçüde sorunun nedeni YKİ'nin etkide bulunduğu ülkelerin siyasal-yönetimsel yapısı ile YKİ'nin ortaya çıktığı siyasal-yönetimsel yapıların farklılık göstermesine bağlanmıştır (Bogumil, 2006; Kuhlmann vd., 2008). Bu çerçevede, Türkiye'de gerçekleştirilen yerel yönetimler reform düzenlemelerinde de organlararası ilişkilere ve organların rolüne yeterli önemin verilmediği görülmüştür. Zira, Türkiye'de belediye başkanlarının güçlü konumları belediye meclislerinin etkili bir karar ve kontrol organı olmasını engellemektedir. Şeffaf bir yönetim yapısının eksikliği Türkiye'de sürekli olarak gündemde olan yolsuzluk haberlerinden anlaşılmaktadır. Özellikle, yolsuzluğu önleme konusundaki en önemli eksikliğin zayıf yerel meclisler olduğu görülmektedir. Yeni Belediye Kanunu içerisinde yer alan “kent konseyleri, meclis ihtisas komisyonları, hemşehri hukuku, gönüllü hizmet sunumu, kamuoyu yoklamaları” vb. katılımcı demokrasi araçları olumlu gelişmelerdir. Ancak, Alan Araştırmasından elde edilen veriler de göstermektedir ki;

Türkiye’deki yerel topluluklar, yerel siyasetçiler ve yöneticiler katılımcı demokrasi konusunda yeterli özeni göstermemektedir. Belediye yöneticileri yönetişimi ve katılımcı yönetimi tek taraflı danışma süreçleri olarak yorumlamakta, etkileşime dayalı uygulamalardan uzak durmaktadırlar.

5.3.4.Girdi Odaklı ve Katılıma Yönelik Reform Araçları

Almanya’da YKİ güdümlü, çıktı odaklı ve ekonomik temelli reformlara paralel olarak ve onu tamamlayan katılıma yönelik reform araçları da uygulamaya girmiştir. Özellikle, vatandaş inisiyatiflerine, referanduma, meclise öneri sunmaya, vatandaşların düşüncelerinin alınmasını sağlayan yeni yapılara ve yönetim uygulamalarına olanak tanıyan uygulamalar değişen siyasal ortamda önemli eksiklikleri tamamlamıştır. Bununla birlikte, doğrudan seçilmiş ve güçlü belediye başkanı modeli uygulamasına geçilmesi ve yeni sistemi denetlemek amaçlı olarak halka belediye başkanını “görevden düşürme” hakkının tanınması katılım konusunda önemli ilerlemelerdir. Türkiye’deki son yasal düzenlemelerde, özellikle, yerel topluluğun karar verme sürecine doğrudan katılımının sağlanması, yönetimin ve siyasetçilerin hesap verebilirliğinin artırılması, belediye başkanının güçlü konumunun yerel aktörlerce kontrol edilebilirliği konularında eksiklikler olduğu öne çıkan problemlerdir. Gözlenen sorun alanlarında katılımı esas alan girdi odaklı – meşruiyet sağlayıcı yönetim araçlarının uygulamaya sokulması konusu ortada bir eksiklik olarak durmaktadır.

5.3.5.Geleneksel Yapının Göz Önünde Tutulması

Küreselleşme veya son dönemlerde kullanılmaya başlayan “küyerelleşme” sürecinde YKİ işletmeci ve ekonomi temelli-piyasacı bakış açısıyla söylemde hakim olsa da, 20 yıla yakın bir geçmişe rağmen Kıta Avrupası geleneğine sahip ülkelerde tam anlamıyla uygulamaya girememiş ve istenileni gerçekleştirememiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 96-99). Ortaya çıkan sonuç, dış kaynaklı etkenlerin yönetim yapılarını biçimlendirme konusunda tek başına bir merkez olamayacağını ve süreç içerisinde iç dinamiklerin, yönetim kültür ve birikiminin mutlaka göz önüne alınması gerektiğini göstermektedir. Almanya ve Türkiye Kıta Avrupası geleneğine sahip ülkeler arasında değerlendirildiğinde, sorun alanları ve bunlara sunulan çözümler benzerlik göstermektedir. Bu çerçevede, son yıllarda YKİ yaklaşımından farklı olarak

Kıta Avrupası ülkeleri için yorumlanan (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 99) “*Neo-Weberian State* (NWS)” reform modeli, anlayışı veya tanımı dikkate alınmayı gerektirmektedir.

NWS içerisindeki Weberyen özellikler şunlardır:

- “Küreselleşmeden, teknolojik değişimden, değişken demografik göstergelerden, çevresel tehlikelerden kaynaklanan sorunlara çözüm bulmada devletin temel çözüm bulucu rolünün tekrar onaylanması,
- her düzeyde devlet araçlarının meşruiyetini sağlayan temsili demokrasinin rolünün tekrar onaylanması,
- vatandaş-devlet ilişkisinde bugüne göre modernize edilen idare hukukunun temel ilkeleri olan kanun önünde eşitlik, yasal güvence, devlet eylemlerinin hukukiliği, vb. ilkelerin öneminin yeniden onaylanması,
- kendine özgü statüsü, kültürü, tanımları ve koşulları ile memuriyet ve kamu hizmeti düşüncesinin korunması...” (Pollitt ve Bouckaert, 2005: 99; Pollitt, 2007: 20-21).

NWS içerisindeki “Yeni” özellikler şunlardır:

- “Bürokratik kurallar çevrevesindeki içsel odaklanmadan, vatandaşların ihtiyaçlarını ve beklentilerini içeren dışsala hizmet ve kalitede profesyonellik kültürü oluşturarak odaklanmak,
- temsili demokrasinin rolünü vatandaşların düşüncelerini alan ve doğrudan katılımını sağlayan araçlarla desteklemek,
- kaynakların yönetiminde ilgili kanunları sadece süreci izlemekten sonuç odaklılığa yönelik modernize etmek,
- kamu hizmeti sunumunun profesyonelleştirilmesiyle bürokratların sadece ilgi alanlarındaki kanunlarda uzman olması değil; ayrıca vatandaşların ihtiyaçlarına duyarlı profesyonel yönetici olmasının sağlanması...” (Pollitt ve Bouckaert, 2005:99-100; Pollitt, 2007: 21).

Neo-liberal politikaların yerel yönetim alanlarını parçaladığı, çok aktörlü bir ortamın ortaya çıktığı ve bu sürecin yönetim perspektifi ile ele alınması gerektiği genel olarak savunulmaktadır. Ancak, düşünsel olarak göze alınmayan ve Alan Araştırmalarında ortaya çıkan sorun, “kamu yararı, kamu hizmeti, kamusal değerler, kamusal sorunlar vb.” kavramların unutulduğu veya belirsizleştiğidir. Reform sürecinde geline nokta genel olarak kabul edilen yorum, yerel yönetim ortamında “güçlü ve doğrudan seçilmiş belediye başkanı”nın yerel paydaşlar arasında arabulucu, koordine edici, motivasyon sağlayıcı ve katılımcı roller oynaması yönündedir. Ancak, Alan Araştırmalarının gösterdiği gibi, yönetim sistemleri, gelenekleri, kültürleri farklı olsa da, güçlü belediye başkanları ağırlıklı olarak “yatırımcılar” (özel sektör temsilcileri) ile yoğun ilişkiler kurmakta, kentin imar ve tüketim alanlarına (alış veriş merkezleri) yoğunlaşmaktadırlar. Bu noktada belediye başkanlarının “kamu yöneticiliği” sorgulanmaktadır. Düşünsel açıdan NWS yaklaşımı ve Tez kapsamında ayrıntıları ile sunulan Yeni Kamu Hizmeti (New Public Service) düşüncesi sözü edilen sorun alanlarında dengeliyici içeriklere sahiptir. Yönetimsel reform ve özellikle yerel yönetimler reformu konusunda değerlendirilmeyi beklemektedirler.

Kamu yararının, kamu hizmetlerinin, kamusal değerlerin korunması; şeffaf, hesap verebilir, demokratik, katılımcı, dengeli, etkin, etik, dürüst bir kent yönetiminin oluşması; yönetim ortamında “dönüştürücü”, değerlere dayalı ve paylaşılan liderliğin oluşturulması için mevcut il belediyeleri yönetimini iyileştirmek üzere aşağıdaki öneriler getirilmiştir. Bu öneriler yeni bir belediye yönetimi modeli için önemli unsurlar içermektedir.

5.4.İL BELEDİYELERİ İÇİN ÖNERİLEN YENİ YÖNETİM MODELİ

Tez kapsamında Almanya’da ve Türkiye’de gerçekleştirilen alan araştırmalarından elde edilen sonuçlar karşılaştırıldığında yeni bir belediye yönetimi modeline olan ihtiyaç açık olarak görülmüştür. Alan araştırması sonuçları ve literatür incelemesinden elde edilen bilgiler yeni belediye yönetimi modelinin hem yerel demokrasi amacına, hem yerel yönetim ortamına, hem de etkin bir yönetime cevap vermesini gerektirmiştir. Belediye yönetim organlarının oluşumu, bu organlara seçilebilme koşulları, seçim sistemi, organlar arasındaki ilişkiler, belediye yönetimi ile idaresi arasındaki ilişkiler, belediye yönetiminde yeni yönetim yaklaşımları, belediye yönetimi-merkezi yönetim ilişkileri, belediye yönetiminin denetlenmesi vb. birçok konu yeni yönetim modelinde ele alınmıştır. Bu çerçevede il belediyeleri için geliştirilen yeni yönetim modelinin unsurları aşağıda sıralanmıştır:

- 1) Kent, belediye meclisi ve belediye başkanı tarafından temsil edilir.
- 2) Belediye başkanı ve belediye meclis üyeliği adaylarının belirlenmesinde siyasetin ve siyasi partilerin belirleyiciliği düşünüldüğünde, kurumsal araçlar ile bir “profesyonel elek sistemi” oluşturulacaktır. Buna göre; belediye başkan adaylarının üniversite mezunu, kamu sektörü veya özel sektörde en az 5 yıl yöneticilik tecrübesine sahip, kent yönetimi ve belediyecilik konusunda tecrübeli vb. kişiler olması aranacaktır. Diğer taraftan, belediye meclis üyelerinin özlük hakları, sosyal güvenceleri ve huzur hakkı iyileştirilerek ve ilgili kanunlarda değişiklik yapılarak meclislere profesyonel meslek dallarından ve kamu sektöründen kamu yönetimi uzmanı, mali müşavir, hukukçu, mühendis, mimar vb. üyelerin gelmesi sağlanacaktır.
- 3) Siyasi partilerin yerel yönetimlerdeki belirleyiciliğinin sınırlandırılması, meclis üyelerinin doğrudan yerel seçmenlerce belirlenmesi ve belediye meclislerinin etkinliğinin artırılması için “aday odaklı (tercihli) seçim sistemi” uygulanacaktır. Belediye meclisi seçim sisteminde öngörülen baraj kaldırılacaktır. Bunun için Siyasi Partiler Kanunu değiştirilerek parti genel merkezlerinin belirleyiciliği azaltılacaktır.

4) Belediye başkanı ile siyasi partiler ve örgütleri arasındaki yoğun ilişkilere denge getirilmesi ve yerel topluluk ile başkan arasında etkileşimin sağlanması için, belediye başkanlığı seçiminde de “aday odaklı (tercihli) seçim sistemi” uygulanacaktır.

5) Belediye başkanlığı seçiminde iki türlü seçim sistemi uygulanacaktır. Bu konudaki seçim maliyetlerinin azaltılması için “e-demokrasi” araçları kullanılacaktır.

6) Bir kişi en fazla iki dönem üst üste belediye başkanı seçilebilir.

7) Belediye başkanı, doğrudan halk oylaması ile görevden düşürülebilir. Görevden düşürme süreci, hem belediye meclisi üye tam sayısının 2/3’ünün oyu ile, hem de seçmenlerin %25’inin başvurusu ile başlatılır. Meclis kararı ya da seçmenlerin başvurusu üzerine yapılan halk oylamasında seçmenlerin %50’sinden fazlasının evet oyu ile belediye başkanı görevden düşürülür.

8) Belediye başkanı ile belediye meclisi başkanlığı ayrılmıştır. Meclis başkanı, meclis içerisinden ve meclis üyelerinin salt çoğunluğu tarafından seçilir. Meclis gündemi, meclis başkanının koordinasyonunda uzlaşya dayalı olarak oluşturulur. Meclis üyeleri ve hemşehriler belediye meclisine gündem önerisi sunabilirler.

9) Belediye başkanının görev süresi ile meclisin görev süresi ayrıştırılmıştır. Belediye başkanı 6 yıl için, belediye meclisi ise 5 yıl için seçilecektir. Bu değişiklik ile seçim dönemleri de ayrılmış olan belediye organları sayesinde belediye yönetiminde “denge ve kontrol sistemi” sağlanmış olacaktır. Uygulanması zor ve maliyetli olan bu sistem “e-demokrasi” araçlarının güvenilirliği sağlandığında kolaylaşacaktır.

10) Belediye meclisi kararları salt çoğunluk ile alınır; ancak meclis kararları üye tam sayısının ¼’ünden az oyla alınamaz. Belediye başkanı, meclis kararlarını sadece hukuka aykırılık gerekçesiyle tekrar görüşülmek üzere meclise gönderebilir. Meclisin karar üzerindeki ısrarı üzerine meclis kararları kesinleşir. Meclis üyeleri ve hemşehriler meclise ve encümene öneri sunabilirler.

11) Belediye meclisi, uzmanlık komisyonları aracılığıyla çalışır. Bu komisyonlarda mecliste grubu bulunan siyasi partiler eşit üye ile temsil edilir. Meclis ve encümen kararları üzerinde uzlaşa sağlanması için, mecliste grubu bulunan tüm siyasi partilerin eşit sayıda üyesinden oluşan bir “Uzlaşma Kurulu” oluşturulur. Meclis gündemi görüşülmeden önce gündem maddeleri bu kurulda görüşülür.

12) Belediye başkan yardımcılıkları, kentin temsil edilmesi misyonu ile muhalif parti meclis gruplarının başkanlarına bırakılır. Bunların yanında, belediye başkanı kendisine belediye yönetiminde destek olmak üzere başkan yardımcılarını atayabilir. Bu atamalar belediye meclisinin onayına sunulur.

13) Belediye Encümeni, belediye meclisinin kendi içinden seçeceği ve belediye başkanının profesyonel yöneticiler arasından atayacağı eşit sayıdaki üyelerden oluşur. Belediye meclisi, mecliste grubu bulunan siyasi partilerin sandalye oranına göre encümene üye seçer. Encümen üyeleri 1'er yıllık süre ile göreve getirilir ve aynı kişiler tekrar göreve getirilebilir. Encümene belediye başkanı başkanlık eder. Encümenin gündemi, encümen üyeleri tarafından salt çoğunlukla belirlenir. Encümen toplantılarına üye olmayan meclis üyeleri de katılabilir ve öneri sunabilir.

14) Belediye yönetiminde belediye başkanına yönetsel destek sunmak, belediye teşkilatını koordine etmek ve hizmetlerin yürütülmesini izlemek üzere "profesyonel kent yöneticisi" atanır. Kent yöneticisi, belediye başkanının önerisi ve belediye meclisinin 2/3'ünün kararına dayalı olarak belirlenir.

15) Belediye yönetiminde görev yapacak üst düzey yöneticiler, belediye başkanının önerisi ve belediye meclisinin onayı ile göreve getirilir. Yönetici adaylarının, "siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık, hukuk, işletme, mühendislik vb." fakültelerden en az lisans derecesi ile mezun olması, belediye yönetimi alanında iş tecrübesi olması, yabancı dil bilgisi gibi özelliklere sahip olması gerekir.

16) Hemşehriler, "yerel referandum, meclise öneri sunma, meclis kararını durdurucu halk oylaması, mahalle meclisleri, halk toplantıları vb." doğrudan demokrasi araçları ile siyasa belirleme, karar alma ve uygulama süreçlerine doğrudan katılır. Belediye meclisi ve yönetimi bu araçların uygulanmasını sağlayıcı tedbirleri alır.

17) Belediyeler, yönetim anlayışı çerçevesinde üniversite, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, meslek kuruluşları, mahalle muhtarlıkları ve doğrudan vatandaşlar ile yakın ilişkiler kurarak yerel paydaşların bilgi birikiminden, kaynaklarından ve desteğinden yararlanır. Bunun için kent konseylerinin, meclis komisyonlarının, meclis karar alma süreçlerinin işletilmesi belediye meclisinin ve belediye yönetiminin sorumluluğundadır.

18) Merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk alanı bölüşümü açık bir biçimde kanunla düzenlenir. Belediyeler hizmet ve mücavir alanlarında imar yetkisine tam

olarak sahiptir. Belediyelerin sınırları içerisindeki hazine arazileri, kamu hizmeti ve kamu yararı dikkate alınarak öncelikle belediyelerin kullanımına sunulur.

19) Belediyeler, yönetsel ve mali özerkliğe sahiptirler. Merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı sorunları idari yargı denetimine tabidir.

20) İçişleri Bakanlığı'nın belediye organlarını ve üyelerini geçici süre ile görevden uzaklaştırma yetkisi Danıştay'ın kararına bağlıdır.

21) Belediyelere görevleri ile orantılı mali kaynaklar sağlanır. Belediyelerin mali kapasiteleri ve mali gereksinimleri dikkate alınarak bir mali denkleştirme sistemi kurulur. Oluşturulacak olan Belediyeler Bankası, belediyelerin harcamalarını ve borçlanması takip eder ve belirlediği standartlara göre belediye gelirleri arasında transferler yapar.

22) Belediyelerin finansal yönetimi, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, açıklık, ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkelerine bağlı kalınarak, “planlama, programlama, bütçeleme” sistemine göre biçimlendirilir. Belediye bütçesi performans esaslı uygulanır.

23) Belediye başkanı, meclis üyeleri ve belediye yöneticileri için “etik kodlar” hazırlanır ve bu kişilerin mal varlıklarındaki hareketlilik e-belediyecilik imkanları ile sürekli kamuoyunun bilgisine sunulur.

24) Belediyeler, insan kaynaklarını performans değerlendirmesine göre yönetirler. Ayrıca, insan kaynakları yönetimi desantralize bir şekilde örgütlenir; belediye meclisinin personel politikası üzerinde denetimi vardır. Belediye başkanı tarafından atanan personel ilk toplantıda belediye meclisinin onayına sunulur.

25) Belediyelerin hizmet sunumu, harcamaları, yatırımları ve yönetimi “şeffaflık, hesapverebilirlik, katılımcılık, tarafsızlık, bağımsızlık, açıklık ve adalet” ilkeleri çerçevesinde “Yerel Yönetimler Sayıştayı”nın denetimine tabidir. Ayrıca, belediye meclisinde grubu bulunan siyasi partilerin eşit sayıdaki temsilcisinden oluşan “Denetim Komisyonu”, belediyenin her türlü eylem, işlem, harcama ve yatırımlarını belediye meclisi adına denetler. Denetim komisyonun hazırladığı yıllık rapor kamuoyuna sunulur.

Tablo 45: İl Belediyeleri İçin Önerilen Yeni Yönetim Modeli

Özellikler	Belediye Meclisi	Belediye Başkanı	Belediye Encümeni	Kent Yöneticisi	Yöneticiler (Yönetim Kurulu)
Göreve Geliş Yöntemi	Doğrudan seçim	Doğrudan seçim	Dolaylı seçim	Dolaylı seçim	Dolaylı seçim
Göreve Getiren	Yerel Topluluk (Seçmenler)	Yerel Topluluk (Seçmenler)	Belediye Meclisi + Belediye Başkanı	Belediye Başkanı + Belediye Meclisi	Belediye Başkanı + Belediye Meclisi
Görev Süresi	5 yıl	6 yıl	1 yıl	6 yıl	6 yıl
Görevin Sona Ermesi	-Seçim -Yargı kararı -Meclisin toplanamaması	-Seçim -Görevden düşürme (Halk oylaması) -İstifa -Sağlık sorunları vb.	-Seçim ve Atama	-Seçim ve Atama -Görevden düşürme (meclis kararı)	-Seçim ve Atama -Görevden düşürme (meclis kararı)
Görevden Düşürme Yöntemi	-----	-Meclis kararı (2/3) ve halk oyu (%50) -Halk istemi (%25) ve halk oyu (%50)	-----	-Belediye başkanı istemi ve Meclis kararı (3/2)	-Belediye başkanı istemi ve Meclis kararı (3/2)
İşlevler	-Temsil -Karar alma -Planlama -Bütçeleme -Yatırım -İmar -Harcama	-Temsil -Yürütme -Belediye teşkilatını ve işletmeleri yönetme -Planlama -Bütçeleme -Yatırım	-Karar alma -Yürütme -Danışma -Koordinasyon -Organlararası uyum	-Belediye teşkilatını yönetme -Koordinasyon -Denetim -Hizmetleri ve yatırımları izleme -Yönetim desteği	-Birim uzmanlık yönetimi -Hizmetleri görme -Hizmetler arası uyum -Birim denetimi -Personel yönetimi

SONUÇ

Yerel yönetimler, genel kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olarak, yerel, bölgesel, ulusal ve küresel dönüşümlerden etkilenmektedir. Bu dönüşümler ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve teknolojik dinamiklerin etkisi altında biçimlenmektedir. Yönetimsel reform olarak adlandırılan olgu bu dönüşümlerin yansımasıdır ve sürekli bir şekilde farklı düzeylerde kendini göstermektedir. Genel olarak kamu yönetimi ve özel olarak da yerel yönetimler 1980’li yıllardan itibaren yoğun bir yönetimsel reform tartışması içerisindeydi. Değişen hizmet beklentileri, kamu hizmeti tanımları, hizmet sunucuları ve aktörler yönetimsel reform ihtiyacını doğurmaktadır. Türkiye ve Almanya yönetim sistemleri ve yerel yönetimleri küreselleşme ve AB sürecinde benzer reform paradigmalarının etkisi altındadırlar. Ancak, her iki ülkenin yönetim gelenekleri, siyasal-yönetimsel sistemleri, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, yerel yönetim modelleri, genel ve yerel siyaset sistemleri, ekonomik ve sosyal göstergeleri farklı olduğu için reform sürecinde farklı sonuçlar alabilmektedirler. Bu farklılıklara rağmen her iki ülkenin gelişen piyasa ekonomisi, sivil toplum, yerel yönetim ortamında ve dönüşen sosyal refah devleti tanımı çerçevesinde reform sonrası durumunu karşılaştırmak ideal bir yerel yönetim modeli tanımı geliştirmek için faydalı sonuçlar ortaya koymuştur.

Türkiye ve Almanya, AB yönetimsel alanındaki ve küresel ortamdaki dönüşümlerin gereği olarak farklı dönemlerde farklı yoğunluklarda aynı yönetimsel paradigmaların etkisi altında kalmıştır. Bu paradigmlar YKİ ve İyi Yönetişim yaklaşımlarıdır. Almanya, reform sürecinden etkilenen ve aynı zamanda reform sürecine yön veren bir yönetimsel birikim ile zengin içerikli reform programlarını ağırlıklı olarak yerel yönetimler düzeyinde uygulamaya koymuştur. Türkiye ise, ağırlıklı olarak reform sürecinden etkilenen bir ülke olarak, geç dönemde ve eksik olarak yerel yönetimlerini reforme etmeye girişmiştir. İşletmecilik, özelleştirme, çok aktörlülük, yönetim modeli değişikliği ve doğrudan demokrasi araçları konularındaki reformlara Almanya sahip olduğu güçlü kent yönetimi geleneği ile önemli cevaplar geliştirmiştir. Ayrıca, Almanya’nın yerel yönetimler reformu düzeyindeki girişimlerin çoğunu yerel yönetimler kendileri üstlenmişlerdir. Türkiye ise, benzer reform konularında ağırlıklı olarak merkezi yönetimin düzenlemeleri ve yönlendirmesi ile sonuç aramaya çalışmıştır. Türkiye 2000’li yıllarda birikmiş reform ihtiyacına radikal değişikliklerle cevap vermeye çalışmıştır. Bu noktada, güçlü yerel yönetimleri olan, örnek alınabilecek kent yönetimi birikimi olan, çeşitli yerel yönetim modellerini bünyesinde barındıran ve yönetimsel reform sürecinde başarılı bir sınav veren Almanya deneyiminin Türkiye için değerlendirilmesi faydalı olmuştur.

2000’li yıllarda genel kabul gören yerel yönetim modelinin, yönetimde performans ve karar almada katılımı birlikte gerçekleştirmesi beklenmektedir. Almanya bünyesinde barındırdığı

çeşitli yerel yönetim modelleri ile günümüzde ihtiyaç duyulan yerel yönetim modelinin araştırılmasına imkan sağlamaktadır. Son yıllarda Avrupa genelinde ve Almanya’da “doğrudan seçilmiş başkan modeli”ne geçiş yapılmaktadır. Yerel topluluk tarafından seçilen ve kent yönetiminin başına getirilen belediye başkanının, yerel yönetim ortamında çeşitli aktörler arasında uzlaşma ortamı sağlayarak, kentin kaynaklarını kentin gelişimine yönlendirerek, ulusal ve uluslararası paydaşlarla etkin ilişkiler geliştirerek ve yerel topluluğa karşı doğrudan sorumlu olarak başarılı bir kent yönetimi sergileyeceği düşünülmektedir. Bir anlamda piyasa ekonomisi içerisinde ve yerel yönetim ortamında güçlü belediye başkanının kent yönetimini daha iyi sağlayacağı düşünülmektedir. Ancak, güçlü belediye başkanı modeli yorumu ve düzenlemeleri sorumluluğu olmayan bir aktöre kent yönetiminin tamamen terk edildiği anlamına gelmemektedir. Genel olarak Avrupa kent yönetimlerinde olduğu gibi, Almanya’da belediye meclisleri hala kent yönetiminin temel organı olma rolünü korumaktadır. Belediye meclisleri, karar alma, yürütme organını ve belediye teşkilatını denetleme, yerel topluluğun yönetime katılımını, yönetimde temsili ve yönetimi denetleme işlevlerini sürdürmektedirler. Ayrıca, güçlü belediye başkanı modeline geçiş süreci doğrudan demokrasi araçları ve belediye başkanının doğrudan halk tarafından görevden düşürülmesi yöntemi ile dengelenmiştir. Bir anlamda, kent yönetimlerinde yönetimde performans ve yönetime katılım amaçları birlikte düşünüldükçe, etkin ve girişimci bir belediye başkanı, karar almada belirleyici bir belediye meclisi, karar alma sürecine doğrudan katılan ve yönetimi doğrudan denetleyen bir yerel topluluk bir araya getirilmeye çalışılmıştır. Çağdaş yerel demokrasi ve rekabet edebilir bir kent yönetimi için bu dengenin yerel yönetim modellerinde kurulması şart olmuştur.

Türkiye, 2000’li yıllarda kapsamlı, farklı ayaklar üzerine oturan ve yoğun bir yerel yönetimler reformu süreci yaşamıştır. Bu reformun çıktıları olan yasal düzenlemelerin ve güncel olarak yerel yönetimler konusunda yapılan yeni tartışmaların eksik alanları doğrudan demokrasi araçları, yönetime yurttaş katılımı, yerel yönetim modelleri ve belediye başkanın gücünün kontrol edilmesi konularında gözükmektedir. Bu Tez kapsamında yapılan Almanya ve Türkiye’de gerçekleştirilen alan araştırmalarının sonuçlarına ve literatür incelemesine dayanan sonuçlar göstermektedir ki, Türkiye’de genel olarak yerel yönetimler ve özel olarak da belediyeler için yönetim modeli tartışması yapılmasına ihtiyaç vardır. Türk yerel yönetim sistemindeki tüm yönetim modellerinde yürütme organının öne çıktığı görülmektedir. Özellikle belediyelerde doğrudan halk tarafından seçilmiş güçlü belediye başkanları diğer belediye yönetim organlarını kontrol altına alarak, yerel topluluğu ve paydaşları karar verme süreçlerine dahil etmeyerek, yerel topluluğa hesap vermeyerek bir anlamda “yerel derebeyler” gibi hareket etmektedirler. Türk yerel yönetimleri önemli bir reform sürecinden geçirilmiş olsalar da,

belediye yönetimi modelinin yönetime katılım ve yönetimde performans ilkeleri çerçevesinde yeniden yorumlanmaması durumunda sürdürülebilir bir kent yönetimine ulaşılması çok zordur.

Sonuç olarak, Tez kapsamında Almanya ve Türkiye yerel yönetimleri arasında yapılan alan araştırmaları sonuçlarına dayalı olarak geliştirilen yeni yönetim modelinin özellikle il belediyeleri için düşünülmesinde önemli faydalar vardır. Yerelleşme sürecinde güçlenen belediye yönetimlerinin daha fazla yurttaş yakını, hesapverebilir, sorumlu, katılımcı, şeffaf, açık, demokratik, adil, etkin, etkili ve kamu yararı odaklı olabilmesi yönetim modelinin değişimini ve doğrudan demokrasi araçlarının uygulamaya sokulmasını gerektirmektedir. Güçlü ve doğrudan seçilmiş belediye başkanlarının karar alma, siyasa belirleme ve kentin temsilde belirleyici olan belediye meclisleri tarafından denetlenmesi; belediye meclislerinin belediye yönetimini etkin bir şekilde denetlemesinin önünün açılması; belediye meclisinde tüm yerel paydaşların ve toplulukların yeterli düzeyde temsiline sağlanması; belediye yönetiminde çoklu ve uzlaşıya dayalı bir yapının tesis edilmesi; belediye yönetiminde profesyonel yöneticiliğin dikkate alınması; doğrudan demokrasi araçları ile yurttaşların karar alma ve siyasa belirleme süreçlerine dahil edilmesi; görevden düşürme mekanizması ile belediye başkanlarının yerel topluluğa karşı sorumluluklarının artırılması vb. birçok reform ayağı Türkiye'nin yerel yönetimler reformu gündemine taşınmayı beklemektedir.

Günümüz yerel yönetim ortamında birlikte, uzlaşıya ve katılıma dayalı yönetime ihtiyaç vardır. Bununla birlikte, Türkiye'deki kentleşme düzeyi, artan ve çeşitlenen kent hizmetleri talebi, belediyelerin sınırlı kaynaklarının etkin kullanılması ihtiyacı belediye yönetiminde çağdaş yönetim bilgisinin kaçınılmaz kılmaktadır. Bu noktada belediye meclisi ve belediye başkanı adayları “genç, dinamik, vizyon sahibi, nitelikli, iyi eğitilmiş, dürüst, ahlaki açıdan olgun, uzlaşmacı, modern yönetim araçlarını bilen, kamu çıkarını sahiplenen, kenti iyi tanıyan ve idealist kişiler” olmalıdır.

Belediye yönetiminde siyasi süreçlerle göreve gelen belediye meclisi üyelerinin ve belediye başkanlarının çağdaş yönetim anlayışı, ilkeleri, eğitimi ve teknikleri ile donatılmış yöneticilere ihtiyaçları vardır. Tez kapsamında il belediyeleri için geliştirilen modelde öngörüldüğü üzere, hem profesyonel kent yöneticisi ile, hem de diğer profesyonel yöneticiler ile belediyelerin yönetsel kapasitesinin desteklenmesi gerekmektedir. Belediye yönetiminin teknokrasi boyutu güçlendirilerek, bir taraftan aşırı siyasallaşmış belediye yönetimleri dengelenecek; diğer taraftan, belediyelerden beklenen sınırlı mali kaynaklar ve insan kaynakları ile yüksek düzeyde performans sergilenebilecektir.

Belediyelerin insanı merkezine alan çağdaş insan kaynakları yönetimine ihtiyacı vardır. Belediyelerin en fazla ihtiyacı olan mimar, kent plancısı, avukat, mühendis vb. uzman

Çalışanları istihdam edebilmesi için belediye personel rejimi esnekleştirilmelidir. Performans yönetimi esas alınarak personel yönetimi geliştirilmelidir. Ayrıca, insan kaynakları yönetimi desantralize bir şekilde örgütlenmeli; belediye meclisinin personel politikası üzerinde denetimi sağlanmalıdır. Belediyelerin insan kaynakları yönetimi ve bütçe yönetimi süreçleri açık, şeffaf, hesapverebilir ve sorumlu bir şekilde sağlanmalıdır.

Belediyelerin eşit, tarafsız, adil ve dürüst hizmet sunumu için şeffaf bir yönetime ve hesap verebilir olmasına ihtiyaç vardır. Bunun için katılıma dayalı, bağımsız, objektif ve kararlı bir denetime ihtiyaç vardır. Yerel yönetimler özelinde Sayıştay benzeri bir ana denetim kurumu oluşturulmalıdır.

En önemlisi, yukarıda sayılan kurumsal reformların başarısı, uzlaşı kültürünün yerleşmesi ve katılımcı demokrasi için katılım araçlarını talep eden ve kullanan, haklarını bilen ve uygulamaları denetleyen “yerel topluluğa” ihtiyaç vardır. Yerel toplulukta yurttaşlık bilincinin gelişmesi, yurttaşların yönetime ve karar almaya katılma yönünde istek göstermesi, belediye yönetimini denetlemesi ve hesap sorması öncelikle kurumsal düzenlemelerin hayata geçirilmesine bağlıdır. Bunun için, Tez kapsamında geliştirilen yönetim modelinin karar vericiler tarafından dikkate alınması gerekmektedir. Kısacası, Türkiye’de küreselleşme sürecinde ideal bir belediye yönetimi modelinin hayata geçirilmesi merkezi yönetim, yerel yönetimler, yurttaşlar, sivil toplum örgütleri, özel sektör, meslek kuruluşları vd. paydaşların istemi, desteği ve sahiplenmesine bağlıdır.

KAYNAKÇA

- Acar, M. (2002). Belediyelerde Halkla İlişkiler: İlkeler. B. Parlak ve H. Özgür (Ed.). *Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler* (s. 173-202). İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım.
- Adam, B. ve Behm, C. (2006). The Use of Budget Reforms to Modernize Governance in German Local Government. *Public Money & Management*, 2006 September, 217-220.
- Adıgüzel, Ş. (2009). Türkiye’de ‘Belediyecilik Anlayışı’nın Dönüşümünü Küreselleşme Üzerinden Okumak. İ. Kamalak ve H. Gül (Ed.). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik (Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları)* (s. 99-124). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Akın, Ö. (2004). Federal Almanya. Nuray E. Keskin (Ed.). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 227-260). Ankara: AÜ SBF KAYAUM.
- Akın, Ö. (2009). Federal Almanya’da Kamu Yönetimi. B. A. Güler vd. (Ed.). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 413-468). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Aksoy, Ş. (1998). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(1), 3-13.
- Alada, A. B. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimleri “Özerklik Meselesi” Üzerinden Yeniden Düşünmek. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 17(4), 5-44.
- Arıkboğa, E. (2008). Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Ed.). *Türkiye’de Yerel Yönetimler* (s. 157-203). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Arıkboğa, E. (2009). Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri. K. U. Bilgin, A. Akay ve K. Ertan (Haz.). 4. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri-Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler 2: 19-20 Ekim 2009 – Ankara: Bildiriler* (s. 737-754). Ankara: TODAİE.

- Arıkboğa, E. (2010). Yerel Yönetimlerde Katılım ve Meclislerin Rolü. *Yerel Yönetim Anlayışında Yeni Yaklaşımlar Sempozyumu Bildiriler Kitabı* (Yayın No: 16) (s. 193-209). İstanbul: Okan Üniversitesi Yayınları.
- Arıkboğa, E., Oktay, T. ve Yılmaz, N. (2007), *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Arslan, N. T. ve Kılavuz, R. (2005). İkinci Bölüm: “Yönetimde İstikrar ve Temsilde Adalet” Yönetime Katılma ve Seçim Olgusu Hakkında Bir Değerlendirme. N. T. Arslan (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler* (s. 53-81). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 53-81.
- Aydın, M. D. (2004). Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi. M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (Ed.). *Kamu Yönetimi – Gelişimi ve Güncel Sorunlar* (s. 187-230). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 5(2), ?.
- Azaklı, S. ve Özgür, H. (2005). Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform* (s. 297-319). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Azaklı, S. ve Özgür, Ö. (2002). Belediyelerde Başkan, Meclis ve Encümen İlişkileri İle Güç Dağılımı. B. Parlak ve H. Özgür (Ed.). *Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler* (s. 137-171). İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım.
- Badura, P. (2001). The Constitutional Basis of Public Administration. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 47-56). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics – Principles and Practice*. London: Macmillan Press LTD.

- Baldersheim, H. (2002). Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries. J. Caulfield ve H. O. Larsen (Ed.). *Local Government at the Millennium* (s. 203-212). Opladen: Leske+Budrich.
- Banner, G. (2002). Community Governance and The New Central-Local Relationship. *International Social Science Journal*, 54(172), 217-231.
- Banner, G. (2006). Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform. V. Hoffmann-Martinot ve H. Wollmann (Ed.). *State and Local Government Reforms in France and Germany* (s. 125-144). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bayraktar, S. Ulaş ve Penpecioglu, M. (2009). Yerel Liderlik, Toplumcu Belediyecilik ve Ali Dinçer: 1977-1980 Dönemi Ankara Belediyesi. İ. Kamalak ve H. Gül (Ed.). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik (Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları)* (s.159-196). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Bayramoğlu, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Benevolo, L. (2006). Avrupa Tarihinde Kentler (N. Nirven, Çev.). İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Benz, A. (1999). From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock After 50 Years. *Publius*, 29(4), 55-78.
- Benz, A. (2001). Interadministrative Relations in the Federal System. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 139-154). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Benz, A. ve Meincke, A. (2006). Sub-National Government and Regional Governance in Germany. V. Hoffmann-Martinot ve H. Wollmann (Ed.). *State and Local Government Reforms in France and Germany* (s. 59-74). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

- Berkes, N. (2004). Türkiye’de Çağdaşlaşma (A. Kuyaş, Haz.) (7. bs.). İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık.
- Bilgi, N. (2002). Cumhuriyet’in İlk Döneminde Mülki Yapının Gelişimi (1920-1950). H. C. Güzel, K. Çiçek ve S. Koca (Ed.). *Türkler – 17* (s. 334-346). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Bilgiç, V. K. (2002). Türkiye’de Mahalli İdarelerin Gelişimi. H. C. Güzel, K. Çiçek ve S. Koca (Ed.). *Türkler – 17* (s. 347-356). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Blanke, B. ve Smith, R. (1999a). Challenges to Urban Policy: Modernization and the Mobilization of Local Resources in the Twenty-first Century. B. Blanke ve R. Smith (Ed.). *Cities in Transition: New Challenges, New Responsibilities* (s. 253-264). Great Britain: Palgrave Publishers.
- Blanke, B. ve Smith, R. (1999b). Introduction. B. Blanke ve R. Smith (Ed.). *Cities in Transition: New Challenges, New Responsibilities* (s. 1-3). Great Britain: Palgrave Publishers.
- Blume, L. ve Blume, T. (2007). The Economic Effects of Local Authority Mergers: Empirical Evidence for German City Regions. *Annual Regional Science*, 41, 689-713.
- BM (2006). *Federal Republic of Germany Public Administration Country Profile* (s. 1-19). New York: Department of Economic and Social Affairs (DESA) - Division for Public Administration and Development Management (DPADM).
- Bogt, H. J. T. (2008). Recent and Future Management Changes in Local Government: Continuing Focus on Rationality and Efficiency?. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 31-57.
- Bogumil, J. (2006). Administrative Modernisation and Logic of Politics – Impact of the New Steering Model on Relations between Local Government Politics and Administration. *German Journal of Urban Studies*, 45 (2), 13-25.

- Bogumil, J. ve Jann, W. (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland* (2. bs.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Boulding, C. E. (2008). Book Review: M. Grindle (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press, Princeton. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(3), 465-476.
- Bovaird, T. ve Löffler, E. (2003a). The Changing Context of Public Policy. T. Bovaird ve E. Löffler (Ed.). *Public Management and Governance* (s. 13-23). New York: Routledge.
- Bovaird, T. ve Löffler, E. (2003b). Understanding Public Management and Governance. T. Bovaird ve E. Löffler (Ed.). *Public Management and Governance* (s. 3-12). New York: Routledge.
- Bowornwathana, B. (1997). Transforming Bureaucracies for The 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm. *Public Administration Quarterly*, Fall 1997, 294-308.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)* (2. bs.). Ankara: TODAİE.
- Bozlağan, R. (2008). Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Ed.). *Türkiye’de Yerel Yönetimler* (s. 1-28). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Böhret, C. ve Konzendorf, G. (2001). Administration in its Social and Economic Environment. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (57-72). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bönker, F. ve Wollmann, h. (2006). Public Sector Reforms and Local Governments in Germany: The Case of Local Social Policy. V. Hoffmann-Martinot ve H. Wollmann (Ed.). *State and Local Government Reforms in France and Germany* (s. 189-206). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bresser-Preira, L. C. (2004). *Democracy and Public Management Reform – Building The Republican State*. New York: Oxford University Press.
- Breul, J. D. ve Komensky, J. M. (2008). Federal Government Reform: Lessons from Clinton’s “Reinventing Government” and Bush’s “Management Agenda” Initiatives. *Public Administration Review*, 68(6), 1009-1026.
- Broussine, M. (2003). Public Leadership. T. Bovaird ve E. Löffler (Ed.). *Public Management and Governance* (s. 175-187). New York: Routledge.
- Brown, D. (2005). Electronic Government and Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 241-254.
- Bruns, H.-J. (2008). *Innovating Public Sector Accounting in German Local Government: The “Organizational Inertia” of Strategic Human Resource Management* [Bildiri]. The Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management, Australia.
- Buettner, T. (2007). *Equalization Transfers and Dynamic Fiscal Adjustment: Results for German Municipalities and a US-German Comparison* (Rapor No: 2007-07). Institute for Federalism & Intergovernmental Relations.
- Buettner, T. (2008). Fiscal Equalization in Germany. N. Bosch ve J. M. Durán (Ed.). *Fiscal Federalism and Political Decentralization – Lessons from Spain, Germany and Canada* (s. 137-146). UK: Edward Elgar Publishing.
- Buettner, T. ve Holm-Hadulla, F. (2008). Fiscal Equalization: The Case of German Municipalities. *Forum CESinfo DICE Report*, (1/2008), 16-20.
- Bulkeley, H. ve Kern, K. (2006). Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK. *Urban Studies*, 43(12), 2237-2259.
- Bulut, Y. ve Tanıyıcı, Ş. (2007). Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği ve Kent Yönetimindeki Etkisi. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama* (s. 354-373). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Bulut, Y. ve Tanıyıcı, Ş. (2008a). Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği: Erzincan Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21 (Ağustos 2008), 171-194.
- Bulut, Y. ve Tanıyıcı, Ş. (2008b). Yerel Siyasette Aktörler: Kentleri Kimler Yönetiyor?. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Ed.). *Türkiye’de Yerel Yönetimler* (s. 317-330). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Busemeyer, M. R. (2006). Moving The Unmovable: Political Strategies of Pension Reform in Germany. *German Policy Studies*, 3(3), 400-445.
- Busse, V. (2001). The Structure of Federal Administration. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 105-122). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Can, H. H. (2009). Yasalarımızda Belediye Tüzel Kişiliğinin Kaldırılmasına Dair Hükümler ve Bunların Uygulanabilirliği. K. U. Bilgin, A. Akay ve K. Ertan (Haz.). 4. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri Kitabı 1: Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*: 19-20 Ekim 2009 – Ankara (s. 117-131). Ankara:TODAİE.
- Cansever, T. (2005). Osmanlı Şehri. V. Akyüz (Ed.). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 1* (2. bs.) (s. 307-324). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Cezar, M. (2005). Türkler ve Şehirleri. V. Akyüz (Ed.). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 1* (2. bs.) (s. 397-306). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Caulfield, J. ve Larsen, H. O. (2002). Introduction. J. Caulfield ve H. O. Larsen (Ed.), *Local Government at the Millennium* (s.9-23). Opladen: Leske+Budrich.
- Chandler, J. A. (2000). *Comparative Public Administration*. London: Routledge.
- Chandler, J. A. (2000). Introduction. J. A. Chandler (Ed.). *Comparative Public Administration* (s. 1-13). London: Routledge.

- Cheema, G. S. ve Rondinelli, D. A. (2007). From Government Decentralization to Decentralized Governance. G. S. Cheema ve D. A. Rondinelli (Ed.). *Decentralizing Governance – Emerging Concepts and Practices* (s. 1-20). Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Christensen, T. ve Lægreid, P. (2007). Introduction – Theoretical Approach and Research Questions. T. Christensen ve P. Laegreid (Ed.). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 1-16). Hampshire: Ashgate Publishing.
- Copus, C. (2004). Directly Elected Mayors: A Tonic for Local Government or Old Wine in New Bottles?. *Local Government Studies*, 30(4), 576-88.
- Coşkun, B. ve Uzun, T. (2005). İl Özel İdaresi'nde Yeniden Yapılanma. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform* (s. 157-174). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Coşkun, S. (2008). Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar – Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (2. bs.) (s. 67-82). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Curtice, J., Seyd, B. ve Thomson, K. (2008). Do Mayoral Elections Work? Evidence From London. *Political Studies*, 56(3), 653-678.
- Cusack, T. R. (1999). Social Capital, Institutional Structures, and Democratic Performans: A Comparative Study of German Local Governments. *European Journal of Political Research*, 35, 1-34.
- Çadircı, M. (1997). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Çadircı, M. (2007). *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Çevik, H. H. (2007). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları* (3. bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Çitçi, O. (2005). *Yerel Seçimler Coğrafyası 1963-1999*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Çitçi, O., Akbulut, Ö. Ö., Bayramoğlu, S., Şener, M. ve Yayman, H. (2001). *Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Çoker, Z. (2003). *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*. Türk İdareciler Derneği Yayını. Ankara.
- Çukurçayır, M. A. (2003). Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(3), 5-21.
- Çukurçayır, M. A. (2003a). Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim. M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi I – Konular, Kuramlar, Kavramlar* (s. 260-275). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Çukurçayır, M. A. (2003b). *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim – Yeniden Yapılanma, Demokratiklik, Etkinlik*. Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Çukurçayır, M. A. (2007). Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama* (s. 374-392). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Çukurçayır, M. A. (2009). Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru. *Sayıştay Dergisi*, 73, 31-49.
- Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H. T. ve Uğuz, H. E. (2010). *Yönetişim – Kuram, Boyutlar ve Uygulama*. Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Dahl, R. A. (1970). *Who Governs? – Democracy and Power in an American City* (15. bs.). New Haven: Yale University Press.
- Davison, R. H. (2005). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform, 1856-1876* (2. bs.) (O. Akınhay, Çev.). İstanbul: Agora Kitaplığı.

- Denhardt, J. V. ve Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service – Serving, Not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Dente, B. ve Kjellberg, F. (1988). *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage Publications.
- Denters, B. ve Rose, L. E. (2005). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. England: Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- Derlien, H.-U. (2008). The German Public Service: Between Tradition and Transformation. H.-U. Derlien ve B. G. Peters (Ed.). *The State at Work, Volume 1: Public Sector Employment in Ten Western Countries* (s. 170-195). UK: Edward Elgar Publishing.
- Dyson, K. H. F. (1980). *The State Tradition in Western Europe – A Study of an Idea and Institution*. Oxford: Martin Robertson.
- Ebbinghaus, B. ve Hassel, A. (2000). Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States. *Journal of European Public Policy*, 7(1), 44-62.
- Elcock, H. (2005). *Local Government – Policy and Management in Local Authorities* (3. bs.). New York: Routledge.
- Elcock, H. (2008). Elected Mayors: Lesson Drawing from Four Countries. *Public Administration*, 86(3), 795-811.
- Eliassen, K. A. ve Sitter, N. (2008). *Understanding Public Management*. London: Sage Publications.
- Ellwein, T. (2001). The History of Public Administration. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 33-45). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 33-45.
- Erçetin, Ş. Ş. vd. (2010). *Belediye Başkanlarımızın Beklentilerini Belirleme Projesi “Araştırma Sonuç Raporu”*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.

- Erder, S. ve İncioğlu, N. (2008). *Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi – İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erençin, A. (2007). Türkiye’de Belediye Başkanlığının Gelişimi ve Artan Önemi. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama* (s. 334-353). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(4), ?.
- Ergun, T. (2002). Türkiye Cumhuriyeti’nin Devlet Yapısı. H. C. Güzel, K. Çiçek ve S. Koca (Ed.). *Türkler – 17* (s. 303-333). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram-Siyasa-Uygulama*. Ankara: TODAİE.
- Eroğul, C. (2005). *Çağdaş Devlet Düzenleri – Almanya, Amerika, Fransa, İngiltere* (4. bs.). Ankara: Kırılgaç Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (2002). Türk Belediyeciliğinde Demokrasi Geleneği. H. C. Güzel, K. Çiçek ve S. Koca (Ed.). *Türkler – 13* (s. 730-738). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2004). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2005). Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti. V. Akyüz (Ed.). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler I* (2. bs.) (s. 387-413). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi – Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar* (4. bs.). Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Federal Almanya Cumhuriyeti Ankara Büyük Elçiliği. (2009). *Almanya’nın Türkiye’deki Temsilciliklerinin Haber Bülteni, Eylül 2009*, Ankara.

- Florack, M., Grunden, T. ve Korte, K.-R. (2008). No Governance without Government. Political Management at the State Level: The Case of North Rhine-Westphalia. R. Schmitt-Beck, T. Debiel ve K.-R. Korte (Ed.). *Governance and Legitimacy in a Globalized World* (s. 59-74). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Frank, M. (2001). The Structure of Administration in the Länder. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 123-137). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Fuhr, H. (2001). Constructive Pressures and Incentives to Reform – Globalization and Its Impact on Public Sector Performance and Governance in Developing Countries. *Public Management Review*, 3(3), 419-443.
- Fulbrook, M. (2011). *Almanya'nın Kısa Tarihi* (S. Gürses, Çev.). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- Geray, C. (1983a). Belediyelerin Üretime Katılması. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (c. 10, s. 2854-2856). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Geray, C. (1983b). Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (c. 10, s. 2845-2853). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Geray, C., Keleş, R., Yavuz, F. ve Hamamcı, C. (1983). Şehircilik. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (c. 9, s. 2358-2375). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Giddens, A. (2001). *Siyaset, Sosyoloji ve Toplumsal Teori – Toplumsal Düşüncenin Klasik ve Çağdaş Temsilcileriyle Hesaplaşmalar* (T. Birkan, Çev.) (2. bs.). İstanbul: Metis Yayınları.
- Goldsmith, M. (2002). Central Control over Local Government – A Western European Comparison. *Local Government Studies*, 28(3), 91-112.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye – Yerel Yönetim ve Belediyeler* (2. bs.). Ankara: Vadi Yayınları.

- Göymen, K. (1983). Türkiye’de Yerel Yönetimler. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (c. 10, s. 2838-2844). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Göymen, K. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2), 3-13.
- Göymen, K. (2004). Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu – “Bürokratik Yönetim Geleneği”nden “Çekingen” Yerel Yönetişime. *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı: 3-4 Aralık 2004 - Çanakkale Bildiriler*: (s. 31-37). Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi.
- Göymen, K. (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*. İstanbul: Boyut Yayın Grubu.
- Greasley, S. ve Stoker, G. (2008). Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style. *Public Administration Review*, 68(4), 722-730.
- Greenwood, R. ve Stewart, J.D. (1986). The Institutional and Organizational Capabilities of Local Government. *Public Administration*, 64 (Spring), 35-50.
- Gregory, R. (2007). New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?. T. Christensen ve P. Laegreid (Ed.). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 221-243). Hampshire: Ashgate Publishing.
- Grindle, M. (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Groot, T. ve Budding, T. (2008). New Public Management’s Current Issues and Future Prospects. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 1-13.
- Grunow, D. (1988). *Bürgernehe Verwaltung*. Frankfurt/Newyork: Campus Verlag.

- Grunow, D. ve Grunow-Lutter, V. (2000). *Der öffentliche Gesundheitsdienst im Modernisierungsprozess – Eine Untersuchung über Handlungsspielräume und Restriktionen im Rahmen kommunaler Gesundheitspolitik*. Germany: Juventa.
- Gualmini, E. (2008). Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration*, 86(1), 75-94.
- Gunlicks, A. B. (1988). Constitutional Law and the Protection of Subnational Governments in the United States and West Germany. *Publius*, 18(1), 141-158.
- Gunlicks, A. B. (1998). Land Constitutions in Germany. *Publius*, 28(4), 105-125.
- Gunlicks, A. B. (2003). *The Länder and German Federalism*. Manchester: Manchester University Press.
- Gül, H. (2005). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarından Bakış. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform* (s. 39-55). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Gül, H. ve Özgür, H. (2004). Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri. M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi II – Konular, Kuramlar, Kavramlar* (s. 161-204). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Güler, B. (1993). Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(1), 87-96.
- Güler, B. A. (1998). 1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(4), 3-25.
- Güler, B. A. (2006). *Yerel Yönetimler – Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* (3. bs.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2010). *Türkiye'nin Yönetimi –Yapı-* (2. bs.). Ankara: İmge Kitabevi.

- Güler, M. (2009a). Sosyal Demokrat Belediyelerin 1989-1994 Deneyimini Toplumcu Belediyecilik Üzerinden Değerlendirmek. İ. Kamalak ve H. Gül (Ed.). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik (Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları)* (s. 233-267). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Güler, M. (2009b). Toplumcu Belediyeciliğin Doğuş Koşulları Üzerine. İ. Kamalak ve H. Gül (Ed.). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik (Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları)* (s. 125-158). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Günday, Metin (2003). *İdare Hukuku* (7. Bs.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gündoğan, E. (2010). Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu ve H. E. Uğuz (Ed.). *Yönetişim – Kuram, Boyutlar ve Uygulama* (s. 13-56). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Güzelsarı, Selime (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (Ed.). *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar* (s. 85-137). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Halberstam, D. ve Hills, Jr. R. M. (2001). State Autonomy in Germany and the United States. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 574 (March 2001), 173-184.
- Hambleton, R. ve Thomas, H. (1995). *Urban Policy Evaluation: Challenge and Change*. London: Paul Chapman Pub..
- Harris, G. M., E., O.B. ve A., M. (1930). English and German Local Government Compared. *Public Administration*, 8(2), 207-224.
- Haschke, D. (1998). Local Government Administration in Germany. *German Law Archive*. Erişim: 22 Ocak 2010, <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>.
- Hassink, R. (1992). *Regional Innovation Policy: Case-Studies from the Ruhr Area, Baden-Württemberg and the North East of England*. Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit.

- Haveri, A. (2006). Complexity in Local Government Change – Limits to Rational Reforming. *Public Management Review*, 8(1), 31-46.
- Heinelt, H., Kerrouche, E. ve Egner, B. (2006). From Government to Governance at the Local Level – Some Considerations based on Data Surveys with Mayors and Chief Executive Officers. V. Hoffmann-Martinot ve H. Wollmann (Ed.). *State and Local Government Reforms in France and Germany* (s. 207-203). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hendriks, F. ve Tops, P. (1999). Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany. *Public Administration*, 77(1), 133-153.
- Hendriks, F. ve Tops, P. (2003). Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change. *Public Administration*, 81(2), 301-323.
- Hennock, E.P. (2000). The Urban Sanitary Movement in England and Germany, 1838-1914: A Comparison. *Continuity and Change*, 15(2), 269-296.
- Henry, N. (2004). *Public Administration & Public Affairs*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Herbig, G. (2001). Personnel Management. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 473-487). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Herschel, T. ve Newman, P. (2000). New Regions in England and Germany: An Examination of the Interaction of Constitutional Structures, Formal Regions and Informal Institutions. *Urban Studies*, 37(7), 1185-1202.
- Hiemstra, J. (2003). *Capable Municipalities*. Boek: Kluwer.
- Homburg, V., Pollitt, C. ve Thiel, S. v. (2007). Introduction. C. Pollitt, S. v. Thiel ve V. Homburg (Ed.). *New Public Management in Europe – Adaptation and Alternatives* (s. 1-9). New York: Palgrave Macmillan.

- Hood, C. ve Lodge, M. (2004). Competency, Bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17(3), 313-333.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. (2010). *Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen: Gemeindeordnung, Kreisordnung und Auszüge aus weiteren Gesetzen*. Düsseldorf: Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen.
- İnalçık, H. (2005). İstanbul: Bir İslam Şehri. V. Akyüz (Ed.). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2* (2. bs.) (s. 159-185). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications.
- Kamalak, İ. (2009). Giriş: Sosyal Demokrasi ve Yerel Yönetimler – Gecikmiş Bir Adım. İ. Kamalak ve H. Gül (Ed.). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik (Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları)* (s. 15-26). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Karpat, K. H. (2006). *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kamalak, İ., Gül, H. ve Beyazıt, E. (2009). Sosyal Demokrat İlkelerin Yerel Düzeyde Uygulanması Üzerine Bir Deneme: Türkiye Örneği. İ. Kamalak ve H. Gül (Ed.). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik (Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları)* (s. 27-63). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Karaarslan, M. (2008). *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kaynar, M. K. ve diğerleri. (2007). *Cumhuriyet Dönemi Siyasi Partileri 1923-2006*. M. K. Kaynar (Ed.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (1992). Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(2), 9-14.

- Keleş, R. (1995). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(6), 3-19.
- Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (5. bs.). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2010). Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu ve H. E. Uğuz (Ed.). *Yönetişim – Kuram, Boyutlar ve Uygulama* (s. 57-71). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Keleş, R. (2011). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (7. bs.). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. ve Mengi, A. (2002). Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Doğru. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(4), 6-24.
- Keller, A. (Ocak 2004). *Municipalities as Local Development Leaders: Main Principles and Approaches – The German Case* [Bildiri]. Conference on The Role of Municipalities in Local Development, Sabanci University.
- Keyder, Ç. (2003). *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar* (9. bs.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Keyman, F. ve Lorasdağı, B. K. (2010). *Kentler/Anadolu’nun Dönüşümü, Türkiye’nin Geleceği*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Knemeyer, F.-L. (2001). The Constitution of Local Government. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 171-182). Baden-baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Koçdemir, K. (1999). Almanya’da Mahalli İdareler. M. Türker (Ed.). *Dünyada Mahalli İdareler* (s. 7-110). Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Kolk, H. v. d., Rallings, C. ve Thrasher, M. (2004). Electing Mayors: A Comparison of Different Electoral Procedures. *Local Government Studies*, 30(4), 589-608.
- Koyuncu, B. (2000). Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 1(1), 97-117.

- König, K. (2001). Public Administration in the Unified Germany. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 13-31). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kösecik, M. ve Sağbaş, İ. (2005). Dördüncü Bölüm: Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. N. T. Arslan (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler* (s. 111-152). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kramer, J. (2005). Federal Republic of Germany. J. Kincaid ve G. A. Tarr (Ed.). *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries – A Global Dialogue on Federalism Volume 1* (s. 144-178). London: McGill-Queen’s University Press.
- Kuhlmann, S. (2008). *Politik-und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationale Institutionenpolitik in deutsch-französischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kuhlmann, S. (2009). Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impacts. *German Politics*, 18(2), 226-245.
- Kuhlmann, S. (Nisan 2007). *Reforming Local Public Services Trends and Effects in German and French Local Authorities* [Bildiri], 11th International Research Symposium on Public Management (IRSPM XI), Potsdam-Germany.
- Kuhlmann, S. ve Röber, M. (2006). Civil Service in Germany: Between Cutback Management and Modernization. V. Hoffmann-Martinot ve H. Wollmann (Ed.). *State and Local Government Reforms in France and Germany* (s. 89-109). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J. ve Grohs, S. (2008). Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the “New Steering Model”? *Public Administration Review*, 68(5), 851-863.
- Kurt, H. (2009). Yerel Yönetim Reformları Işığında Yerel Yönetimlerin Hareket Alanları: Toplumcu Belediyecilik Mümkün mü?. İ. Kamalak ve H. Gül (Ed.). *Yerel Yönetimlerde*

Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik (Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları) (s. 269-293). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.

Kuzu, B. (2006). Nasıl Bir Seçim Sistemi: Siyasi Parti Görüşleri – Adalet ve Kalkınma Partisi. *Anayasa Yargısı*, 23 (2006), 284-318.

Laffin, M. (2009). Central-Local Relations in an Era of Governance: Towards a New Research Agenda. *Local Government Studies*, 35(1), 21-37.

Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.

Lapsley, I. (2008). The NPM Agenda: Back to The Future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77-96.

Leblebici, D. N. (2004). Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye’deki Değişimi. M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (Ed.). *Kamu Yönetimi, Gelişimi ve Güncel Sorunları* (s. 7-25). Ankara: İmaj Yayınevi.

Lehmann-Grube, H. ve Dieckmann, J. (2001). The Administration of German Cities. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 183-196). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Lewin, L. (2007). *Democratic Accountability: Why Choice in Politics Is Both Possible and Necessary*. Cambridge: Harvard University Press.

Lodge, M. ve Wegrich, K. (2005a). Control Over Government: Institutional Isomorphism and Governance Dynamics in German Public Administration. *The Policy Studies Journal*, 33(2), 213-233.

Lodge, M. ve Wegrich, K. (2005b). Governing Multi-Level Governance: Comparing Domain Dynamics in German Land-Local Relationships and Prisons. *Public Administration*, 83(2), 417-442.

Lowndes, V. ve Leach, S. (2004). Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities. *Local Government Studies*, 30(4), 557-575.

- Löffler, E. (2003). Governance and Government: Networking with External Stakeholders. T. Bovaird ve E. Löffler (Ed.). *Public Management and Governance* (s. 163-174). New York: Routledge.
- Lüttmann, J. (2007). *Local Government Reforms in Germany*, Munich: GRIN Verlag.
- Maravic, P. von (2007). Decentralized Corruption in Germany. *Public Administration Quarterly*, 2007 Winter, 440-478.
- Martin, S. (2003). Engaging with Citizens and Other Stakeholders. T. Bovaird ve E. Löffler (Ed.). *Public Management and Governance* (s. 189-201). New York: Routledge.
- Martinsen, R. (2008). New Modes of Governance: Opportunities and Limitations of Creating Legitimacy by Deliberative Politics in a Globalizing World. R. Schmitt-Beck, T. Debiel ve K.-R. Korte (Ed.). *Governance and Legitimacy in a Globalized World* (s. 9-30). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Matheson, A. ve Kwon, H.-S.. (2003). Public Management in Flux: Trends and Differences Across OECD Countries. T. Bovaird ve E. Löffler (Ed.). *Public Management and Governance* (s. 41-52). New York: Routledge.
- Mehde, V. (2006). Steering, Supporting, Enabling: The Role of Law in Local Government Reforms. *LAW & POLICY*, 28(2), 164-181.
- Meer, F.-B. v. d. (2007). New Public Management and Evaluation. C. Pollitt, S. v. Thiel ve V. Homburg (Ed.). *New Public Management in Europe – Adaptation and Alternatives* (s. 165-180). New York: Palgrave Macmillan.
- Mengi, A. (2003). Freiherr vom Stein’ın Modern Kent Yönetimi Anlayışının Gelişimine Katkısı ve 1808 Prusya Kentler Şartı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(2), 117-132.
- Moore, B. J. (2003). *Diktatörlüğün ve Demokrasinin Toplumsal Kökenleri: Çağdaş Dünyanın Yaratılmasında Soylunun ve Köylünün Rolü* (Ş. Tekeli ve A. Şenel, Çev.) (2. bs.). Ankara: İmge Kitabevi.

Morphet, J. (2008). *Modern Local Government*. London: Sage Publications.

Mouritzen, P. E. ve Svara, J. H. (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: PA, University of Pittsburgh Press.

Mucuk, M. ve Uysal, D. (2010). Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Yönetişim. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu ve H. E. Uğuz (Ed.). *Yönetişim – Kuram, Boyutlar ve Uygulama* (341-370). Konya: Çizgi Kitabevi.

Mutlu, A. (2009). Yerel Demokrasi Bağlamında 29 Mart 2009 Yerel Seçimleri – Büyükşehir Belediye Başkan Adayları Üzerine Bir İnceleme. K. U. Bilgin, A. Akay ve K. Ertan (Haz.). 4. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri-Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler 2: 19-20 Ekim 2009 – Ankara: Bildiriler* (s. 767-784). Ankara: TODAİE.

Müller, H. (2001). The Internal Structure of Administrative Authorities. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 155-167), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

OECD Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee. (2008). *Public Employment and Management Working Party – Employment in Government in the Perspective of the Production Costs and Services in the Public Domain*. Paris: OECD.

Orr, K. (2004). If Mayors are the Answer then What was the Question?. *Local Government Studies*, 30(3), 331-344.

Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Ortaylı, İ. (2005). Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler. V. Akyüz (Ed.). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2* (2. bs.) (s. 69-104). İstanbul: İlke Yayıncılık.

Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi* (2. bs.). Ankara: Cedit Neşriyat.

- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar, Kavramlar* (s.3-44). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Ömürgönülşen, U. ve Sadioğlu, U. (2009). Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 18(1), 1-22.
- Öner, Ş. (2005). Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform* (s. 57-88). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Öner, Ş. (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Özmen, R. (2009). *Belediyelerle İlgili Mevzuat* (8. bs.). Hukuk Cep Kitapları Dizisi 28. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özmen, R. (2011). *Seçim Kanunları* (16. bs.). Hukuk Cep Kitapları Dizisi 43. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özmen, R. (2011). *T.C. Anayasası* (30. bs.). Hukuk Cep Kitapları Dizisi 01. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Parlak, B. ve Caner, C. (2005). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar*. İstanbul: Aktüel Yayınları.
- Peters, B. G. ve Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Pichl, P. (Şubat 2009). *Benchmarking Local Climate Policies – Qualitative and Quantitative Results – Introductory Remarks: The New Role of Municipalities in Germany* [Bildiri]. Umwelt Bundes Amt für Mensch und Umwelt EUSEW 2009.

- Pierre, J. (2000). Externalities and Relationships: Rethinking the Boundaries of the Public Service. B. G. Peters ve D. J. Savoie (Ed.). *Governance in the Twenty-first Century – Revitalizing the Public Service* (s. 332-357). Montreal & Kingston: Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press.
- Pierre, J. (2008). Local Government Employment. H.-U. Derlien ve B. G. Peters (Ed.). *The State at Work, Volume 2: Comparative Public Service Systems* (s. 77-84). UK: Edward Elgar Publishing.
- Pierson, C. (2000). *Modern Devlet* (D. Hattatoğlu, Çev.). İstanbul: Çiviyazıları.
- Pirenne, H. (2010). Ortaçağ Kentleri (Ş. Karadeniz, Çev.) (9. bs.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Poggi, G. (2005). *Modern Devletin Gelişimi – Sosyolojik Bir Yaklaşım* (Ş. Kut ve B. Toprak, Çev.) (3. bs.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları: 13.
- Polatoğlu, A. (2000). Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(1), 3-24.
- Polatoğlu, A. (2001). Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması. Ankara: ODTÜ Yayınları.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. R. A. W. Rhodes (Ed.). Public Policy and Management. Great Britain: Open University Press.
- Pollitt, C. (2007). Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe?. C. Pollitt, S. v. Thiel ve V. Homburg (Ed.). *New Public Management in Europe – Adaptation and Alternatives* (s. 10-25). New York: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2005). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Pötzsch, H. (2004). *Die Deutsche Demokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- Prager, J. (2008). Contract City Redux: Weston, Florida, as the Ultimate New Public Management Model City. *Public Administration Review*, 68(1), 167-180.
- Proeller, I. (2006). Trends in Local Government in Europe. *Public Management Review*, 8(1), 7-29.
- Quataert, D. (2009). *Osmanlı İmparatorluğu 1700-1922 (6. bs.)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Reichard, C. (2001). New Approaches to Public Management. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 541-556). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Reichard, C. (2003). Local Public Management Reforms in Germany. *Public Administration*, 81(2), 345-363.
- Reichard, C. (2006). Local Government Reforms in Europe. *Public Management Review*, 8(1), 3-5.
- Reichard, C. (2010). Die Umsetzung von Managementreformen in der deutschen Kommunalverwaltung", H.-J. Dahme ve N. Wohlfahrt (Ed.). *Systemanalyse als politische Reformstrategie – Festschrift für Dieter Grunow* (s.163-177). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH.
- Reynaert, H. (2008). Book Review: B. Deters and L. E. Rose (Ed.) (2005). Comparing Local Governance Trends and Developments. England: Palgrave Macmillan. *Acta Politica*, 43, 121-123.
- Ridder, H.-G., Bruns, H.-J. ve Spier, F. (2005). Analysis of Public Management Change Processes: The Case of Local Government Accounting Refoms in Germany. *Public Administration*, 83(2), 443-471.
- Ridder, H.-G., Bruns, H.-J. ve Spier, F. (2006). Managing Implementation Processes: The Role of Public Managers in the Implementation of Accrual Accounting-Evidence From Six Case Studies in Germany. *Public Management Review*, 8(1), 87-118.

- Rizvi, G. ve Bertucci, G. (2007). Foreword. G. S. Cheema ve D. A. Rondinelli (Ed.). *Decentralizing Governance – Emerging Concepts and Practices* (s. ix-x). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Sadioğlu, U. ve Ömürgönülşen, U. (2011). Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler. *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 129-171.
- Sallan Gül, S. (2009). Sosyal Devlet ya da Refah Devleti Nedir?. İ. Kamalak ve H. Gül (Ed.). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik (Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları)* (s. 65-98). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Sandford, M. (2004). Elected Mayors I: Political Innovation, Electoral Systems and Revitalising Democracy. *Local Government Studies*, 30(1), 1-21.
- Scharpf, F. W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66(3), 239-278.
- Schedler, K. (2003). Local and Regional Public Management Reforms in Switzerland. *Public Administration*, 325-344.
- Schimanke, D. (2001). Self-Administration outside Local Government – with Special Reference to Self-Administration in the Field of Social Insurance. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 215-225). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schmitt-Beck, R., Debiel, T. ve Korte, K.-R. (2008). *Governance and Legitimacy in a Globalized World*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schubert, H. (1999). Local City Structures under Pressure to Change. B. Blanke ve R. Smith (Ed.). *Cities in Transition: New Challenges, New Responsibilities* (s. 137-213). Great Britain: Palgrave Publishers.

- Seele, G. (2001). Administration in Rural Areas. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 197-213). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Sehested, K. (2002). How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1513-1537.
- Seibel, W. (1996). Administrative Science as Reform: German Public Administration. *Public Administration Review*, 56(1), 74-81.
- Seibel, W. (2001). Administrative Reforms. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 73-89). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Seyitdanlıoğlu, M. (2010). Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu – Yerel Yönetim Metinleri. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Shaw, S. J. (2008). *Eski ve Yeni Arasında: Sultan III. Selim Yönetimi'nde Osmanlı İmparatorluğu (1789-1807)*. İstanbul: Kapı Yayınları.
- Siebel, W. (1999). Industrial Past and Urban Future in the Ruhr. B. Blanke ve R. Smith (Ed.). *Cities in Transition: New Challenges, New Responsibilities* (s. 123-134). Great Britain: Palgrave Publishers, Great Britain.
- Somanathan, E. (2001). Empowering Local Government: Lessons from Europe. *Economic and Political Weekly*, 36(41), 3935-3940.
- Sungur, M. (2002). XIX. Yüzyıl Osmanlı Devleti'nde Taşra İdaresi ve Vilayet Yönetimi. H. C. Güzel, K. Çiçek ve S. Koca (Ed.). *Türkler – 13* (s. 750-761). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Svara, J. H. ve Watson, D. J. (2010). More Than Mayor or Manager – Campaigns to Change Form of Government in America's Large Cities. Washington: Georgetown University Press.
- Şengül, R. (2010). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

- Şentop, M. (2005). Osmanlı Yerel Yönetiminde Kadılık. V. Akyüz (Ed.). *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 1* (2. bs.) (s. 341-347). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Tamer, A. (2008). *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*. DPT Uzmanlık Tezleri (Yayın No: 2757). Ankara: DPT.
- T.C. Başbakanlık. (2003a). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- T.C. Başbakanlık. (2003b). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2010). *2009 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı.
- Tamer, A. (2008). *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*. DPT Uzmanlık Tezleri (Yayın No: 2757). Ankara: DPT.
- Tekeli, İ. (1999). 19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü. P. Dumont ve F. Georgeon (Ed.). *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri* (2. bs.) (A. Berktaş, Çev.) (s. 19-30). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Tekeli, İ. (2009). *İlhan Tekeli Toplu Eserler – 4: Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. ve Gülöksüz, Y. (1983). Kentleşme, Kentlileşme ve Türkiye Deneyimi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (c. 5, s. 1223-1238). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Thiel, S. v., Pollitt, C. ve Homburg, V. (2007). Conclusions. C. Pollitt, S. v. Thiel ve V. Homburg (Ed.). *New Public Management in Europe – Adaptation and Alternatives* (s. 196-203). New York: Palgrave Macmillan.

- Thieme, W. (2001). The Distribution of Tasks and Responsibilities. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 257-275). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Timmins, G. (2000). Germany. J. A. Chandler (Ed.). *Comparative Public Administration* (s. 75-97). London: Routledge.
- Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G. ve Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri – Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Toprak Karaman, Z. (2004). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gerekliliği Üzerine. *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı: 3-4 Aralık 2004 – Çanakkale: Bildiriler* (s. 19-27). Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi.
- Toprak, Z. (2006). *Yerel Yönetimler* (6. bs.). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Torres, L. (2004). Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries. *Australian Journal of Public Administration*, 63(3), 99-112.
- Tortop, N. (1988). *Mahalli İdareler* (3. bs.). Ankara: İlk-San Matbaası.
- Tortop, N. (2011). Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri, Yetkileri ve Görevleri. F. Kartal (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (s. 394-416). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2006). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Turan, A. E. (2008). *Türkiye’de Yerel Seçimler*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. İstanbul.

- Turan, A. E. (2009). Kalkınma ve Belediye Başkanları-Belediyeler. K. U. Bilgin, A. Akay ve K. Ertan (Haz.). 4. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri-Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler 2: 19-20 Ekim 2009 – Ankara: Bildiriler* (s. 755-765). Ankara: TODAİE.
- Turgut, K. (2010). Belediyelerde İyi Yönetişime İlişkin Düzenlemeler ve Uygulamalar. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu ve H. E. Uğuz (Ed.). *Yönetişim – Kuram, Boyutlar ve Uygulama* (s. 415-446). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Tuschke, A. ve Sanders, Wm. G. (2003). Antecedents and Consequences of Corporate Governance Reform: The Case of Germany. *Strategic Management Journal*, 24(7), 631-649.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV.
- TÜİK. (2010). *İstatistik Göstergeler 1923-2008*. Ankara: TÜİK Matbaası.
- Türk, H. S. (2006). Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih. *Anayasa Yargısı*, 23 (2006), 75-112.
- TÜSİAD. (1983). *Kamu Bürokrasisi*. İstanbul: TÜSİAD.
- TÜSİAD. (2002). *Kamu Reformu Araştırması*. İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları.
- Ulbricht, A. (2008). The Decentralization of Tax Administration in Germany: Consequences. N. Bosch ve J. M. Durán (Ed.). *Fiscal Federalism and Political Decentralization – Lessons from Spain, Germany and Canada* (s. 193-208). UK: Edward Elgar Publishing.
- Uzeltürk, S. T. (2006). Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarında Seçim Sistemleri. *Anayasa Yargısı*, 23 (2006), 237-278.
- Varcan, N. (2005). Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri. N. Varcan (Ed.). *Yerel Yönetimler* (s. 259-275). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Vetter, A. (2006). Modernizing German Local Government: Bringing the People Back in?. V. Hoffmann-Martinot ve H. Wollmann (Ed.). *State and Local Government Reforms in*

France and Germany (s. 253-268). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Wagener, F. ve Blümel, W. (2001). State Structure and Administrative Territories. K. König ve H. Siedentopf (Ed.). *Public Administration in Germany* (s. 93-104). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Wagstaff, P. (1994). *Regionalism in Europe*. Oxford: Intellect Books.

Wayenberg, E. (2006). The Flemish Government's Responsibility for Local Government Modernization. *Public Management Review*, 8(1), 47-65.

Wollmann, H. (2000). Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves. *Public Administration*, 78(4), 915-936.

Wollmann, H. (2002a). *German Local Government Under the Impact of NPM Modernization and New Direct Democratic Citizen Rights* [Bildiri], International Conference on Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency, September 26-27, 2002.

Wollmann, H. (2002b). Recent Democratic and Administrative Reforms in Germany's Local Government: Persistence and Change. J. Caulfield ve H. O. Larsen (Ed.). *Local Government at the Millennium* (s. 63-89). Opladen: Leske+Budrich, Opladen.

Wollmann, H. (2004). Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of The Directly Elected (Chief Executive) Mayor. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 150-165.

Wollmann, H. (2006). The Fall and Rise of the Local Community: A Comparative and Historical Perspective. *Urban Studies*, 43(8), 1419-1438.

Wollmann, H. (t.y.). Local Government Modernisation in Germany: Stages, Discourses, Patterns, International Perspective. *Public Administration*, 1-24.

- Wollmann, H. ve Bouckaert, G. (2006). State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality. V. Hoffmann-Martinot ve H. Wollmann (Ed.). *State and Local Government Reforms in France and Germany* (s. 11-37). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, H. ve Lund, S. (1997). European Integration and the Local Authorities in Germany: Impacts and Perceptions. M. J. F. Goldsmith ve K. K. Klausen (Ed.). *European Integration and Local Government* (s. 57-74). US: Edward Elgar, Brookfield.
- Yalçındağ, S. (1969). Mahalli İdarelerde Yürütme Organı. *Amme İdaresi Dergisi*, 2(2), 140-175.
- Yalçındağ, S. (1992). *F. Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Yalçındağ, S. (1997). Yerel Yönetimlerde Profesyonel Yöneticilik. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6(3), 3-21.
- Yalçındağ, S. (1998). TÜSİAD Yerel Yönetimler Yasa Taslağı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(2), 36-48.
- Yanez, C. J. N., Magnier, A. ve Ramirez, M. A. (2008). Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and Intergovernmental Effects by Multi-Level Comparison. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(3), 531-547.
- Yatkin, A. ve Sürekli, G. (2009). Demokratikleşme ve Katılımcı Demokrasi Anlayışı Sürecinde Yerel Yönetimlerin Rolü. 4. *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri-Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler 2: 19-20 Ekim 2009 – Ankara: Bildiriler* (s. 785-795). Ankara: TODAİE.
- YAYED. (2006). “Yerel Seçim Sistemi Ne Olsun”, Türkiye’de Yerel Seçim Sisteminin Temsili Demokrasi Açısından Doğurduğu Sonuçlar. *Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED) Yerel Seçim Çalıştayı: 09 Haziran 2006 – Ankara*. Ankara: YAYED.

- Yaylı, H. (2009). *Türkiye’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması*. Kırıkkale: Kırıkkale Belediyesi Yayınları.
- Yayman, H. (2008). *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yıldırım, İ. (2004). *Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yolalıcı, M. E. (2002). Osmanlılarda Çağdaş Belediyecilik. H. C. Güzel, K. Çiçek ve S. Koca (Ed.). *Türkler – 13* (s. 739-749). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Zeemering, E. S. (2008). Governing Interlocal Cooperation: City Council Interests and The Implications for Public Management. *Public Administration Review*, 68(4), 731-741.
- Zürcher, E. J. (2009). *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi* (23. bs.). İstanbul: İletişim Yayınları.

EKLER

Ek 1: Federal Almanya Cumhuriyeti Nordrhein-Westfalen Eyaleti'nde (Land) Yürütülen Alan Araştırması'na Katılanların Listesi

Kentsel Alan Yerel Yönetimi	Katılımcı	Kurumu	Görevi	Siyasal Parti	Görüşme Tarihi
DUISBURG				26 Eylül 2004 (CDU), 30 Ağustos 2009 (CDU)	
1.	Prof.Dr. Dieter Grunow	Duisburg-Essen Üniversitesi	Siyasal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Kürsüsü Başkanı		02.04.2009, 04.06.2009, 03.10.2010
	Yöneticiler				
2.	Dr. Peter Greulich	Duisburg Belediyesi	Şehir Yöneticisi (Stadtdirektor)		27.03.2009
3.	Dr. Thomas Lambertz	Duisburg Belediyesi	Personel Dairesi Başkanı		27.03.2009
4.	Leyla Özmal	Duisburg Belediyesi	Entegrasyon Dairesi Başkanı		04.03.2009, 20.03.2009
5.	Robert Tonks	Network on Urban Research in the European Union (N.U.R.E.C.)	Proje Sorumlusu		03.2009, 10.06.2010
6.	Heike Maus	Duisburg Belediyesi	Belediye Başkanı Temsil ve Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanı		26.02.2009
7.	Aziz Bayrak	Duisburg Belediyesi	Halkla İlişkiler		06.03.2009
	Siyasetçiler				
8.	Gürsel Dogan	Duisburg Belediyesi	Meclis Üyesi	Hristiyan Demokrat Birliği (Christlich Demokratische Union - CDU)	20.03.2009
9.	Betül Cerrah	Duisburg Belediyesi	Meclis Üyesi	Hür Demokrat Parti (Freie Demokratische Partei - FDP)	20.03.2009
10.	Sait Keles	Duisburg Belediyesi	Meclis Üyesi	Birlik 90 / Yeşiller (Bündnis 90/ Die Grünen)	10.04.2009
11.	Angelika Wagner	Duisburg Belediyesi	Meclis Üyesi	Almanya Sosyal Demokrat Partisi (Sozialdemokratische Partei - SPD)	22.04.2009
ESSEN				26 Eylül 2004 (CDU), 30 Ağustos 2009 (SPD)	

	Yöneticiler				
12.	Norbert Kleine-Möhlhoff	Essen Belediyesi	Belediye Başkanı	CDU	12.03.2009
13.	Peter Renzel	Essen Belediyesi	Şehir Yönetim Kurulu Üyesi		13.03.2009
	Siyasetçiler				
14.	Henning Aretz	Essen Belediyesi	Meclis Üyesi	CDU	20.02.2009
15.	Burak Copur	Essen Belediyesi	Meclis Üyesi	Yeşiller	20.02.2009
16.	Prof.Dr. Wolfgang Horn	Essen Belediyesi	Meclis Üyesi	FDP	02.03.2009
DÜSSELDORF				26 Eylül 2004 (CDU), 30 Ağustos 2009 (CDU)	
	Yöneticiler				
17.	Dirk Elbers	Düsseldorf Belediyesi	Belediye Başkanı	CDU	16.07.2009
	Siyasetçiler				
18.	Matthias Herz	Düsseldorf Belediyesi	Meclis Üyesi	SPD	29.10.2010
KÖLN				26 Eylül 2004 (CDU), 30 Ağustos 2009 (SPD)	
	Yöneticiler				
19.	Pia Gies	Köln Belediyesi	Belediye Başkanı Danışmanı		30.04.2009
	Siyasetçiler				
20.	Dr. Ralf Heinen	Köln Belediyesi	Meclis Üyesi	SPD	04.08.2009
21.	Arif Ünal	Köln Belediyesi	Meclis Üyesi	Yeşiller	07.08.2009
MÜLHEİM AN DER RUHR				26 Eylül 2004 (SPD), 30 Ağustos 2009 (SPD)	
	Yöneticiler				
22.	Wolfgang Sauerland	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Belediye Başkanı Danışmanı		24.03.2009
	Siyasetçiler				
23.	Alexander Böhm	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Meclis Üyesi	SPD	15.09.2010
24.	Ramona Bassfeld	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Meclis Üyesi	CDU	13.09.2010
25.	Enver Sen	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Meclis Üyesi	SPD	10.09.2010
26.	Christian Mangen	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Meclis Üyesi	FDP	09.09.2010
27.	Dr. Wolf Jürgen Richter	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Meclis Üyesi	Yeşiller	08.09.2010
28.	Inge Göricke	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Meclis Üyesi	Yeşiller	08.09.2010
29.	Lothar Reinhard	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Meclis Üyesi	Mülheim’lılar Şehir İnsiyatifi	03.09.2010

30.	Gerhard Schweizerh of	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Meclis Üyesi	Sol Parti	03.09.2010
31.	Carmen Matuszewsk i	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Meclis Üyesi	Sol Parti	03.09.2010
32.	Hartmut Sternbeck	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Meclis Üyesi	Sol Parti	03.09.2010
33.	Cevat Bicici	Mülheim an der Ruhr Belediyesi	Meclis Üyesi	Sol Parti	03.09.2010

Ek 2: Federal Almanya Cumhuriyeti Nordrhein-Westfalen Eyaleti'nde (Land) Yürütülen Alan Araştırması'nda Yöneticiler İçin Kullanılan Soru Formu (Almanca)



HACETTEPE UNIVERSITY

H.U. Department of Political Science and Public Administration, Beytepe Campus, Ankara-Turkey

Interview Fragen

Vorname, Nachname:

Stadtverwaltung:

1. Werden seit dem Jahr 1990 bzw. Jetzt Ihrer Leitung auf kommunaler Ebene Reformarbeiten geleistet?

Bitte erläutern Sie.

2. Wonach richten sich die Bemühungen zur Reform der Verwaltung? Richten sie sich nach den in den letzten Jahren in der Literatur populär gewordenen Modellen “New Public Management (NPM)” oder “Good Governance (GG)”?

3. Wie denken Sie über die Vor-und Nachteile des NPM-Ansatzes?

4. Wie denken Sie über die Vor-und Nachteile des GG-Ansatzes?

5. Gibt es aktive und umfassende Beteiligung der Bürger/Einwohner in Ihrer Gemeinde? In welcher Weise können sich Bürger/Einwohner und andere lokale Akteure (Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, Universitäten, usw.) in die Entscheidungsfindung einbringen?

6. Warum wurde das bis 1999 in NRW geltende Modell des Oberstadtdirektors zum Oberbürgermeister geändert?

7. Was denken Sie über den Stellenwert der Gemeinden in NRW? Gibt es Ihrer Meinung nach Probleme bei der Koordinierung zwischen den Gemeinden und den Ländern? Bitte erläutern Sie.

8. Wenn Sie die Aufgaben und Zuständigkeiten Ihrer Gemeinde mit den organisatorischen und finanziellen Ressourcen vergleichen, kann der Service auf wirksame Art und Weise gewährleistet werden?

9. Gibt es Ihrer Meinung nach Probleme hinsichtlich der Autorität und der Verantwortung des Vorsitzenden und dem Stadtrat?

- 10.** Werden bei Ihrer Stadtverwaltung die im “New Public Management” entwickelten Ansätze der Führungstechniken (Strategisches Management, Performance Management, Budgetierung, usw.) umgesetzt?
- 11.** Wie viel Prozent der kommunalen Dienstleistungen Ihrer Gemeinde werden von eigenen Mitarbeitern und eigener Ausrüstung erbracht?
- 12.** Wie kann bei lokalen Regierungen und Behörden eine “Bilanz zur Beteiligung und Wirksamkeit” gewährleistet werden?
- 13.** Gibt es Ihrer Meinung nach in Gemeinden in Deutschland “Korruption”? Können Sie hierzu Beispiele nennen?
- 14.** Wie sollten Ihrer Meinung nach die Eigenschaften einer idealen lokalen Gebietskörperschaft sein?

Ek 3: Federal Almanya Cumhuriyeti *Nordrhein-Westfalen* Eyaleti'nde (Land) Yürütülen Alan Araştırması'nda Yöneticiler İçin Kullanılan Soru Formu (İngilizce)



H.U. Department of Political Science and Public Administration, Beytepe Campus, Ankara-Turkey

Interview Questions:

Name - Surname:

Municipality:

1. Have reform measures been undertaken in your administration since 1990, or are such measures currently undertaken?
2. If reforms measures have been undertaken, have they been guided by the New Public Management (NPM) approach or Good Governance (GG) approach?
3. What do you think about the advantages or disadvantages of NPM approach?
4. What do you think about the advantages or disadvantages of GG approach?
5. Is there “broad and factual citizen participation” in your municipality? How can the citizens or other local actors participate in the decision-making process?
6. What was the problem about appointed city manager model of local government? And why have NRW local municipalities started to adopt “Strong and Directly Elected Mayor” system?
7. What do you think about the autonomy degree of municipality in NRW? Is there any problem about coordination between state level and local level?
8. If you compare your duties and responsibilities with your organizational and fiscal resources, do you think they are enough to service efficiently?
9. Do you think that there are some problems between council and mayor about responsibility-authority equilibrium?
10. Has your municipality put account “New Public Management” administrative techniques (strategic management, performance management and budget, etc.)?
11. How many percent of municipality services have been performed by municipality’s own personnel and equipment?
12. How can “participation-efficiency equilibrium” be provided in local governments?
13. Is there any problem about corruption? Could you give some examples about it, please?

14. How can you define ideal type of local government?

Ek 4: Federal Almanya Cumhuriyeti *Nordrhein-Westfalen* Eyaleti'nde (*Land*) Yürütülen Alan Araştırması'nda Siyasetçiler İçin Kullanılan Soru Formu (İngilizce)



H.U. Department of Political Science and Public Administration, Beytepe Campus, Ankara-Turkey

Interview Questions:

Name - Surname:

Municipality:

1. Have reform measures been undertaken in your administration since 1990, or are such measures currently undertaken?
2. If reforms measures have been undertaken, have they been guided by the New Public Management (NPM) approach or Good Governance (GG) approach? Could you say something about the advantages or disadvantages of NPM and GG approaches?
3. Is there “broad and factual citizen participation” in your municipality? How can the citizens or other local actors participate in the decision-making process?
4. What was the problem about appointed city manager model of local government? And why have German local municipalities started to adopt “Strong and Directly Elected Mayor” system?
5. What are the mechanisms to control the power of “Strong and Directly Elected Mayor”?
6. How is the influence of “Strong and Directly Elected Mayor” in the council decision-making process and implementation?
7. Is there any agency which has also authority in decision-making process? And how do the members of agency take office there?
8. What do you think about the autonomy degree of municipality in NRW? Is there any problem about coordination between state level and local level?
9. If you compare your duties and responsibilities with your organizational and fiscal resources, do you think they are enough to service efficiently?
10. When the “Strong and Directly Elected Mayor” is deficient, Is there any mechanism to recall him?
11. Do you think that there are some problems between council and mayor about responsibility-authority equilibrium?
12. How can “participation-efficiency equilibrium” be provided in local governments?

13. Is there any problem about corruption? Could you give some examples about it, please?
14. How can you define ideal type of local government?

Ek 5: Türkiye’de İl Belediyelerinde Yürütülen Alan Araştırması’na Katılanların Listesi

İl Belediyesi	Katılımcı	Kurumu	Görevi	Siyasal Parti	Görüşme Tarihi
ADİYAMAN					
	Yöneticiler				
1.	Ebubekir Fırat	Adıyaman Belediyesi	Belediye Başkan Yardımcısı		17.06.2010
	Siyasetçiler				
2.	Abdurrahman Demez	Adıyaman Belediyesi	Meclis Üyesi	Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)	18.06.2010
3.	Hanifi Erdem	Adıyaman Belediyesi	Meclis Üyesi	Saadet Partisi (SP)	18.06.2010
ANTAKYA					
	Yöneticiler				
4.	Doç.Dr. Lütfü Savaş	Antakya Belediyesi	Belediye Başkanı	AKP	30.12.2009
	Siyasetçiler				
5.	Hikmet Bilgin	Antakya Belediyesi	Meclis Üyesi	Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)	30.12.2009
6.	Serdar Güven	Antakya Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	30.12.2009
ARTVİN					
	Yöneticiler				
7.	Dr. Emin Özgün	Artvin Belediyesi	Belediye Başkanı	CHP	17.03.2010
AYDIN					
	Yöneticiler				
8.	Kamil Kaya	Aydın Belediyesi	Belediye Başkan Yrd.	CHP	19.07.2010
	Siyasetçiler				
9.	Murat Saltık	Aydın Belediyesi	Meclis Üyesi	Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)	19.07.2010
10.	Bünyamin Esen	Aydın Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	20.12.2010
BALIKESİR					
	Yöneticiler				
11.	İsmail Ok	Balıkesir Belediyesi	Belediye Başkanı	MHP	21.05.2010
	Siyasetçiler				
12.	Mustafa Bilsem	Balıkesir Belediyesi	Meclis Üyesi	MHP	21.05.2010
13.	Adil Uz	Balıkesir Belediyesi	Meclis Üyesi	CHP	21.05.2010
14.	Zafer Çakır	Balıkesir Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	25.05.2010
BİTLİS					
	Yöneticiler				
15.	Fehmi Alaydın	Bitlis Belediyesi	Belediye Başkanı	AKP	09.12.2009
	Siyasetçiler				
16.	Faruk Özbürhan	Bitlis Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	09.12.2009
17.	Mehmet Yalçınkaya	Bitlis Belediyesi	Meclis Üyesi	Barış ve Demokrasi Partisi (BDP)	09.12.2009
BOLU					
	Yöneticiler				
18.	İsmail Yamantürk	Bolu Belediyesi	Belediye Başkan Yrd.	AKP	15.07.2010
	Siyasetçiler				

19.	İsmail Gezzin	Bolu Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	15.07.2010
20.	Hüseyin Serin	Bolu Belediyesi	Meclis Üyesi	CHP	15.07.2010
BURDUR					
	Yöneticiler				
21.	Sebahattin Akkaya	Burdur Belediyesi	Belediye Başkanı	AKP	06.07.2010
	Siyasetçiler				
22.	Mustafa Özboyacı	Burdur Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	06.07.2010
23.	Süleyman Ceyhan	Burdur Belediyesi	Meclis Üyesi	MHP	06.07.2010
24.	Burhan C. Karakurt	Burdur Belediyesi	Meclis Üyesi	CHP	06.07.2010
ÇORUM					
	Yöneticiler				
25.	Nurettin Karakaya	Çorum Belediyesi	Belediye Başkan Yrd.	AKP	27.07.2010
	Siyasetçiler				
26.	Yusuf Şişman	Çorum Belediyesi	Meclis Üyesi	CHP	27.07.2010
DENİZLİ					
	Yöneticiler				
27.	Osman Zolan	Denizli Belediyesi	Belediye Başkan Yrd.	AKP	20.07.2010
	Siyasetçiler				
28.	M. Fevzi Yeniçeri	Denizli Belediyesi	Meclis Üyesi	MHP	20.07.2010
29.	Teoman Sancar	Denizli Belediyesi	Meclis Üyesi	CHP	20.07.2010
ELAZIĞ					
	Yöneticiler				
30.	M. Süleyman Selmanoğlu	Elazığ Belediyesi	Belediye Başkanı	AKP	27.04.2010
	Siyasetçiler				
31.	Mehmet Kutlu	Elazığ Belediyesi	Belediye Bşk. Yrd.	AKP	27.04.2010
32.	Reşit Eflatun	Elazığ Belediyesi	Meclis Üyesi	MHP	27.04.2010
ERZİNCAN					
	Yöneticiler				
33.	Yüksel Çakır	Erzincan Belediyesi	Belediye Başkanı	AKP	24.05.2010
ISPARTA					
	Yöneticiler				
34.	Uğur Bestelci	Isparta Belediyesi	Belediye Bşk. Yrd.	MHP	06.07.2010
	Siyasetçiler				
35.	Bilal Uysal	Isparta Belediyesi	Meclis Üyesi	MHP	06.07.2010
36.	Uğur Büyükçulcu	Isparta Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	06.07.2010
KARS					
	Yöneticiler				
37.	Nevzat Bozkuş	Kars Belediyesi	Belediye Başkanı	AKP	08.04.2010
	Siyasetçiler				
38.	Cihangir Umurbek	Kars Belediyesi	Belediye Bşk. Yrd.	AKP	08.04.2010
39.	Tahsin Güngören	Kars Belediyesi	Meclis Üyesi	MHP	08.04.2010
40.	Tuncer Daşdemir	Kars Belediyesi	Meclis Üyesi	CHP	09.04.2010
41.	Şemsettin Erez	Kars Belediyesi	Meclis Üyesi	BDP	09.04.2010
42.	Hasan Suncu	Kars Belediyesi	Meclis Üyesi	BDP	09.04.2010
KASTAMONU					
	Yöneticiler				
43.	Mehmet Çağılıcı	Kastamonu Belediyesi	Belediye Başkan Yardımcısı	MHP	06.04.2010
	Siyasetçiler				
44.	Ahmet Sevgilioglu	Kastamonu Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	09.07.2010

KIRIKKALE					
	Yöneticiler				
45.	Halil Danacı	Kırıkkale Belediyesi	Belediye Başkan Yrd.	AKP	22.07.2010
	Siyasetçiler				
46.	Recep Ünlü	Kırıkkale Belediyesi	Meclis Üyesi	MHP	22.07.2010
47.	Ahmet Pehlivan	Kırıkkale Belediyesi	Meclis Üyesi	Demokrat Parti (DP)	22.07.2010
MALATYA					
	Yöneticiler				
48.	Ertan Mumcu	Malatya Belediyesi	Belediye Bşk. Yrd.	AKP	26.04.2010
	Siyasetçiler				
49.	Doğan Ağdaş	Malatya Belediyesi	Meclis Üyesi	CHP	26.04.2010
50.	Mustafa Karaman	Malatya Belediyesi	Meclis Üyesi	Saadet Partisi (SP)	26.04.2010
MUĞLA					
	Yöneticiler				
51.	Dr. Osman Gürün	Muğla Belediyesi	Belediye Başkanı	CHP	19.07.2010
	Siyasetçiler				
52.	Yavuz Kaya	Muğla Belediyesi	Belediye Bşk. Yrd.	CHP	19.07.2010
53.	Ziya Ercan	Muğla Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	19.07.2010
54.	Taşkın Bilginer	Muğla Belediyesi	Meclis Üyesi	MHP	19.07.2010
ORDU					
	Yöneticiler				
55.	Seyit Torun	Ordu Belediyesi	Belediye Başkanı	Demokratik Sol Parti (DSP)	12.07.2010
	Siyasetçiler				
56.	Emin Kalyoncu	Ordu Belediyesi	Meclis Üyesi	DSP	12.07.2010
57.	Recep Azaklı	Ordu Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	12.07.2010
SIİRT					
	Yöneticiler				
58.	Selim Sadak	Siirt Belediyesi	Belediye Başkanı	BDP	10.12.2009
	Siyasetçiler				
59.	Seyfettin Aydın	Siirt Belediyesi	Belediye Bşk. Yrd.	BDP	10.12.2009
60.	Mustafa Altın	Siirt Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	10.12.2009
SİNOP					
	Yöneticiler				
61.	Hüseyin Minoğlu	Sinop Belediyesi	Belediye Başkan Vekili	CHP	08.07.2010
	Siyasetçiler				
62.	Rahmi Balfidan	Sinop Belediyesi	Belediye Başkan Yrd.	CHP	08.07.2010
63.	Nedim Özdemir	Sinop Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	08.07.2010
ŞANLIURFA					
	Yöneticiler				
64.	Dr. Ahmet Eşref Fakıbbaba	Şanlıurfa Belediyesi	Belediye Başkanı	SP	07.01.2010
	Siyasetçiler				
65.	Habib Arslan	Şanlıurfa Belediyesi	Belediye Başkan Yrd.	SP	08.01.2010
66.	Tayfun Şelli	Şanlıurfa Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	08.01.2010
67.	Yüksel Çıbık	Şanlıurfa Belediyesi	Meclis Üyesi	BDP	08.01.2010
68.	Adil Saraç	Şanlıurfa Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	09.01.2010
TEKİRDAĞ					
	Yöneticiler				
69.	Adem Dalgıç	Tekirdağ	Belediye	CHP	29.07.2010

		Belediyesi	Başkanı		
	Siyasetçiler				
70.	Eyüp Yiğiter	Tekirdağ Belediyesi	Belediye Bşk. Yrd.	CHP	29.07.2010
71.	Nevzat Bahar	Tekirdağ Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	29.07.2010
TRABZON					
	Yöneticiler				
72.	Hüseyin Turan	Trabzon Belediyesi	Belediye Bşk. Yrd.	AKP	21.05.2010
	Siyasetçiler				
73.	Turgay Şahin	Trabzon Belediyesi	Meclis Üyesi	CHP	21.05.2010
ZONGULDAK					
	Yöneticiler				
74.	Muharrem Akdemir	Zonguldak Belediyesi	Belediye Başkan Vekili	CHP	13.07.2010
	Siyasetçiler				
75.	Abdullah Karagüzel	Zonguldak Belediyesi	Meclis Üyesi	AKP	13.07.2010
YURT DIŞI					
HOLLANDA					
APELDOORN	Ayhan Tunca	Apeldoorn Belediyesi	Meclis Üyesi	CDA	14.03.2011
BELÇİKA					
MAASMECHELEN	Georges Lenssen	Maasmechelen Belediyesi	Belediye Başkanı	Open VLD	
BELÇİKA					
MAASMECHELEN	Serdar Karali	Maasmechelen Belediyesi	Meclis Üyesi, Belediye Bşk. Yrd.	SPA	

Ek 6: Türkiye’de İl Belediyelerinde Yürütülen Alan Araştırması’nda Yöneticiler İçin Kullanılan Soru Formu



H.Ü. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Beytepe Kampüsü, Ankara-Türkiye

Mülakat Soruları:

Adı-Soyadı:

Belediye:

1. 2000’li yıllarda belediyenizde reform çalışmaları yapılmış mıdır? Şimdi sizin yönetiminiz altında reform çalışmaları devam etmekte midir? Lütfen açıklayınız.
2. Yapılan reform çalışmalarına yön veren yönetim yaklaşımı, son yıllarda yönetim bilimi literatüründe popüler olan “Yeni Kamu İşletmeciliği” (Özel sektör yönetim tekniklerini ve araçlarını kamu sektörüne uyarlamaya çalışan, özel sektörden hizmet alımını ve özelleştirmeyi savunan, amaçlar olarak daha çok ekonomik önceliklere önem veren yaklaşımdır.) mi, yoksa “İyi Yönetişim” (Yönetim sürecinde, kamu hizmeti oluşturmada ve sunumunda özel sektörü, üniversiteleri, meslek örgütlerini, sivil toplum örgütlerini vb. diğer yerel aktörlerle beraber çalışmayı savunan yaklaşımdır.) midir? Bu yaklaşımların avantajları ve dezavantajları hakkında düşüncelerinizi söyler misiniz?
3. Belediyenizde etkin ve geniş bir halk katılımı için uygulanan araçlar var mıdır? Vatandaşlar ve diğer yerel aktörler (özel sektör, sivil toplum, üniversite, meslek kuruluşları vb.) karar verme sürecinde nasıl etkili olabilirler?
4. Türkiye’deki belediyelerin (idari ve mali) özerklik derecesi ile ilgili neler düşünüyorsunuz? Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki koordinasyonda sorunlar yaşanmaktamıdır? Lütfen açıklayınız.
5. Belediyenizin yetkileri, görevleri ve sorumlulukları ile örgütsel (personel, yönetim deneyimi, araçlar ve gereçler) ve finansal kaynaklarını karşılaştırdığınızda, etkin bir şekilde hizmet sunmak için yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?
6. Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi arasında yetki ve sorumluluk dengesi açısından bazı problemler olduğunu düşünüyor musunuz?
7. Belediyenizde Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) (New Public Management) yaklaşımının getirdiği yönetim teknikleri (Stratejik Yönetim, Performans Yönetimi ve Bütçeleme, vb.) etkili bir şekilde uygulanmakta mıdır?
8. Belediyenizin sunduğu hizmetlerin yüzde kaç belediyenin kendi personeli ve ekipmanı tarafından sunulmaktadır? Özelleştirme, özel sektörden hizmet alımı ve şirketleşme konusundaki düşünceleriniz nelerdir?

- 9.** Yerel yönetimlerde “katılım ve etkinlik dengesi” nasıl sağlanabilir? (Etkinlik, hedeflere ulaşma derecesidir; katılım ise yönetim, hizmet oluşturma ve sunma süreçlerinde diğer sivil aktörlerin de yer almasıdır.)
- 10.** Sizce Türkiye’de belediyelerde “yolsuzluk” sorunları yaşanmakta mıdır? Bu konuda örnekler verebilir misiniz?
- 11.** Sizce ideal bir yerel yönetimin özellikleri nasıl olmalıdır?

Ek 7: Türkiye’de İl Belediyelerinde Yürütülen Alan Araştırması’nda Siyasetçiler İçin Kullanılan Soru Formu



H.Ü. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Beytepe Kampüsü, Ankara-Türkiye

Mülakat Soruları:

Adı-Soyadı:

Belediye:

1. 2000’li yıllarda belediyenizde reform çalışmaları yapılmış mıdır? Şimdi sizin yönetiminiz altında reform çalışmaları devam etmekte midir? Lütfen açıklayınız.
2. Yapılan reform çalışmalarına yön veren yönetim yaklaşımı, son yıllarda yönetim bilimi literatüründe popüler olan “Yeni Kamu İşletmeciliği” (Özel sektör yönetim tekniklerini ve araçlarını kamu sektörüne uyarlamaya çalışan, özel sektörden hizmet alımını ve özelleştirmeyi savunan, amaçlar olarak daha çok ekonomik önceliklere önem veren yaklaşımdır.) mi, yoksa “İyi Yönetişim” (Yönetim sürecinde, kamu hizmeti oluşturmada ve sunumunda özel sektörü, üniversiteleri, meslek örgütlerini, sivil toplum örgütlerini vb. diğer yerel aktörlerle beraber çalışmayı savunan yaklaşımdır.) midir? Bu yaklaşımların avantajları ve dezavantajları hakkında düşüncelerinizi söyler misiniz?
3. Belediyenizde etkin ve geniş bir halk katılımı için uygulanan araçlar var mıdır? Vatandaşlar ve diğer yerel aktörler (özel sektör, sivil toplum, üniversite, meslek kuruluşları vb.) karar verme sürecinde nasıl etkili olabilirler?
4. Şu andaki durumda “Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Belediye Başkanı”nın sağladığı kolaylıklar ve sebep olduğu sorunlar nelerdir?
5. “Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Belediye Başkanı”nın gücünü kontrol etmek için hangi mekanizmalar vardır?
6. “Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Belediye Başkanı”nın Meclisin karar verme sürecinde ve uygulamada belirleyiciliği nasıldır?
7. Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi dışında, karar verme sürecinde Belediye Encümeni’nin rollerini nasıl karşılıyorsunuz? Bu organın üyelerinin göreve gelme biçimi ile ilgili neler düşünüyorsunuz?
8. Türkiye’deki belediyelerin (idari ve mali) özerklik derecesi ile ilgili neler düşünüyorsunuz? Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki koordinasyonda sorunlar yaşanmakta mıdır? Lütfen açıklayınız.

- 9.** Belediyenizin yetkileri, görevleri ve sorumlulukları ile örgütsel (personel, yönetim deneyimi, araçlar ve gereçler) ve finansal kaynaklarını karşılaştırdığınızda, etkin bir şekilde hizmet sunmak için yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?
- 10.** “Güçlü ve Doğrudan Seçilmiş Belediye Başkanı” başarısız görüldüğünde, onu görevden alacak herhangi bir mekanizma var mıdır?
- 11.** Belediye Başkanı tarafından Belediye Meclisi’ne her yıl sunulan “faaliyet raporu” vb. çalışmalar hakkında neler düşünüyorsunuz?
- 12.** Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi arasında yetki ve sorumluluk dengesi açısından bazı problemler olduğunu düşünüyor musunuz?
- 13.** Yerelleşme sürecinde yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk aktarımında hangi problemlerle karşılaşmaktadır?
- 14.** Yerel yönetimlerde “katılım ve etkinlik dengesi” nasıl sağlanabilir? (Etkinlik, hedeflere ulaşma derecesidir; katılım ise yönetim, hizmet oluşturma ve sunma süreçlerinde diğer sivil aktörlerin de yer almasıdır.)
- 15.** Sizce Türkiye’de belediyelerde “yolsuzluk” sorunları yaşanmakta mıdır? Bu konuda örnekler verebilir misiniz?
- 16.** Sizce ideal bir yerel yönetimin özellikleri nasıl olmalıdır?